

PARKET

ext./ext. + LD

PARQUET

Traduction de la pièce

B 83/10/5

Conclusions de monsieur E. Krings, Avocat général,
Chef du Parquet, en cause F. Pollefeys contre
l'Union économique Benelux (B 83/10)

Le requérant a formé un recours aux fins d'obtenir l'annulation de deux notes de service du Secrétaire général, NS (82) 12 du 28 septembre 1982 et NS (82) 14 du 3 novembre 1982, ainsi que l'annulation de la décision du Secrétaire général opérant le rejet implicite du recours interne que le requérant avait introduit le 3 novembre 1982.

Le requérant demande ainsi la réinstauration du régime rapporté par les notes de services précitées de même que l'octroi d'un forfait de 180 minutes au titre de compensation des heures supplémentaires prestées à l'étranger en rapport avec des réunions. Il demande aussi la condamnation de l'Union économique Benelux au paiement d'une indemnité pour les heures qu'il a prestées à l'étranger et qui n'ont pas fait l'objet d'une compensation depuis le 4 octobre 1982.

I. Recevabilité.

La défenderesse soulève, par la voix du Secrétaire général, l'irrecevabilité du recours.

Trois causes d'irrecevabilité sont avancées :

1) le recours a été formé tardivement,

2) la requête introduite originellement ne constituait pas à proprement parler un recours interne au sens de l'article 7 du Protocole additionnel "Protection juridictionnelle" du 29 avril 1969;

3) la Commission consultative ayant décidé que le recours interne était irrecevable, il s'ensuit que le recours devant la Cour l'est également.

Comme le montrera la suite de l'exposé, les deux premières causes d'irrecevabilité sont si intimement liées qu'il convient de les examiner conjointement.

La note de service NS (82) 12 du 28 septembre 1982 a incité six fonctionnaires, parmi lesquels le requérant, à adresser le 18 octobre 1982 une lettre au Secrétaire général afin de faire valoir leurs griefs contre la décision ainsi prise.

Le 3 novembre 1982, le requérant a adressé une nouvelle lettre au Secrétaire général pour lui demander soit de rétablir le régime aboli le 4 octobre 1982, soit de compter 10.30 heures au lieu de 7.30 heures pour les navettes d'un jour effectuées à l'étranger, et d'accorder en conséquence une compensation forfaitaire de 3 heures.

Le 14 décembre 1982, les requérants ont saisi la Commission consultative du recours interne qu'ils auraient formé par les lettres précitées le 18 octobre et, dans le cas du requérant, le 3 novembre 1982.

La Commission consultative a rejeté ce recours interne au motif que la lettre du 18 octobre 1982 ne faisait pas apparaître clairement que les requérants manifestaient la volonté d'introduire un recours interne de sorte que l'Autorité ne pouvait savoir à quoi s'en tenir.

Il est à noter que la Commission consultative ne se prononce pas sur la lettre du requérant du 3 novembre 1982, si ce n'est pour considérer que la demande originale est précisée par le requérant et tend à obtenir, pour les réunions aux Pays-Bas et au Luxembourg, la fixation d'un temps de travail forfaitaire plus large que celui en vigueur.

La décision de la Commission consultative ne me paraît pas fondée dans ce contexte.

Les auteurs de la lettre du 18 octobre 1982 ont déclaré très explicitement qu'ils n'étaient pas d'accord avec la décision portée par la note de service. Ils se plaignent que les heures de service prestées à l'étranger ne sont pas correctement compensées par des heures supplémentaires et ils objectent également qu'il convient de respecter le décumul des prestations d'interprète et de traducteur.

La nature des griefs ainsi formulés ne faisait pas le moindre doute, même s'ils firent en outre l'objet de propositions de la part des signataires de la lettre. Cette lettre montre manifestement que ses signataires se sont sentis lésés par la décision prise.

./.

Cela suffit pour constituer un recours interne.

En effet, un tel recours vise à favoriser un rapprochement entre les fonctionnaires et l'Autorité avant que le recours ne soit porté devant la Cour elle-même. Tout doit être mis en oeuvre pour parvenir à un règlement amiable. C'est aussi le but assigné à l'intervention de la Commission consultative. Celle-ci avise les parties de la solution susceptible d'être apportée au litige (1). Si les parties s'y rallient, l'affaire est alors réglée et il est superflu d'en saisir la Cour. Il peut aussi arriver que l'avis soit à la base d'une concertation.

Etant donné que la procédure engagée actuellement a conduit à une déclaration d'irrecevabilité de la requête par la Commission en raison d'un prétendu vice de forme, il n'existe forcément aucune possibilité de conciliation sur la base d'un avis de la Commission et la Cour n'est de ce fait pas en mesure de connaître les vues de la Commission sur la question de fond, ce qui aurait pourtant son importance. Cette abstention n'est pas non plus conforme au prescrit légal puisqu'aux termes de l'article 9 l'Autorité ne peut décider avant d'avoir reçu l'avis de la Commission, et donc au vu des considérations énoncées dans ledit avis.

Aussi mon opinion est-elle que, contrairement à l'avis de la Commission consultative, la lettre du 18 octobre 1982 devait bel et bien être considérée comme un recours interne.

(1) Dumon, La Cour de Justice Benelux, p. 226.

Cette conclusion fournit d'emblée la réponse à la fin de non-recevoir de la requête pour cause de tardiveté. Ce motif repose en effet sur la considération que, puisque la lettre du 18 octobre 1982 ne constitue pas un recours interne, seule la lettre du 3 novembre 1982 du requérant satisfait à la condition de forme imposée par le règlement de procédure.

Il faut d'abord relever à ce sujet que la Commission consultative n'envisage pas le problème sous cet angle et n'en tient même aucun compte.

A ce sujet pourtant, la défenderesse soutient que la note de service datant du 28 septembre 1982, le recours interne du 3 novembre 1982 a été introduit en dehors du délai.

Dès lors que l'on admet que la lettre du 18 octobre 1982 satisfait à la condition de forme du recours interne, cette thèse perd toute utilité.

Il convient de souligner en outre que le requérant fait remarquer à juste titre que comme cette note de service n'est entrée en vigueur que le 4 octobre 1982, le délai d'introduction du recours interne ne commençait à courir qu'après cette date de sorte que la lettre du 3 novembre 1982 n'était pas tardive.

Je crois devoir ajouter que les pièces déposées ne révèlent pas à quelle date le requérant a eu connaissance de la note de service si bien qu'il n'est pas possible non plus de déterminer si le délai d'un mois était déjà expiré le 3 novembre 1982.

./.

C'est pourquoi j'estime qu'à tous égards, le recours interne ne peut être tenu pour tardif.

J'en viens alors à la troisième cause d'irrecevabilité alléguée par la défenderesse : la Commission consultative ayant déclaré le recours interne irrecevable, il s'ensuit que le recours devant la Cour serait également irrecevable.

Cette thèse repose sur la considération que, une fois que la Commission consultative s'est prononcée sur la recevabilité, la Cour n'a plus le pouvoir de vérifier cette recevabilité.

Cette thèse ne peut être admise. Il est évident que la Cour ne peut être liée par la décision de la Commission consultative sur la recevabilité. Au demeurant, cette Commission ne peut que rendre des avis sans prendre de décisions.

Il appartient donc à la Cour d'examiner la question de la recevabilité.

En conclusion, je considère dès lors que le recours interne ainsi que le recours devant la Cour étaient et sont recevables de sorte que les causes d'irrecevabilité ne sauraient être accueillies.

II. Compétence.

Avant d'aborder cette question, je crois devoir faire remarquer qu'elle n'a pas été soulevée par les parties.

Par conséquent, la Cour a-t-elle le pouvoir de la soulever d'office et, dans l'affirmative, de quelle façon ?

Quant au pouvoir de soulever cette question d'office, je pense qu'il ne fait aucun doute que la Cour le possède et est tenue de l'exercer dans la mesure où l'exception touche l'ordre public (1).

Il me paraît à cet égard que la compétence matérielle de la Cour est d'ordre public. La Cour ne peut en aucun cas connaître d'un recours sortant des limites de sa compétence fixées à l'article 3 du Protocole additionnel "Protection juridictionnelle".

Il convient donc de vérifier si le recours s'inscrit ou non dans le cadre légal. Cette vérification doit être opérée d'office.

Si la Cour constate que le problème peut être posé, surgit la seconde question ; la Cour ne peut soulever d'office une exception quant à sa compétence que si les parties ont fait valoir au préalable leurs moyens à ce sujet (2).

./.

(1) Cons. Dumon, La Cour de Justice Benelux, p. 297.

(2) Cons. Dumon, loc. cit., p. 297.

Il faudrait donc en l'espèce ordonner la réouverture des débats en vue d'examiner la question suivante.

Aux termes de l'article 3, b), du Protocole additionnel, la Chambre "Contentieux des fonctionnaires" connaît des recours des fonctionnaires (autres que les fonctionnaires visés sous a)) contre les décisions ... d'un organe de l'Union relatives à leurs rémunérations, pensions ou autres prestations sociales, aux pensions et autres prestations sociales de leurs veuves ou de leurs orphelins, aux sanctions disciplinaires supérieures à une réprimande écrite, aux mesures de suspension, à la mise en disponibilité, à la cessation définitive des fonctions, et, en général, relatives à toute décision affectant leur situation juridique.

Nous avons déjà précisé que le recours a pour objet le retrait ou la modification de deux notes de service aux fins d'obtenir une compensation correcte des heures de service prestées à l'étranger et de faire respecter le décu- mul des prestations d'interprète et de traducteur.

Il faut se demander si les objectifs ainsi assignés au recours ressortissent effectivement à la compétence de la Cour.

C'est au départ de la situation juridique (rechtspositie) du requérant qu'il est nécessaire à mon sens d'envisager le problème.

Il s'agit en effet d'une question d'organisation des prestations de service : durée des prestations, règlement des heures supplémentaires, compensation des heures de travail

ainsi prestées, organisation des prestations des traducteurs-interprètes (ces fonctionnaires sont-ils également astreints à un travail de traduction lorsqu'ils ont accompli le même jour une prestation d'interprète ?).

La notion de "situation juridique" est à vrai dire très large.

Elle a été introduite dans le Protocole "Protection juridictionnelle". En effet, elle était absente du statut des agents occupés au Secrétariat général (art. 27-31). Ces dispositions faisaient uniquement état de plaintes concernant la fixation des traitements, allocations et indemnités, les mesures disciplinaires proposées, la mise en disponibilité par suppression d'emploi ou la démission d'office pour inaptitude professionnelle ou disqualification morale. La situation juridique n'y était donc pas évoquée.

Mais l'exposé des motifs est muet sur l'introduction de cette notion (voir le chap. I, compétence, points 4 et 5).

Il me paraît néanmoins que cette notion s'entend de toute mesure affectant un droit du fonctionnaire.

Or, dans quelle mesure un règlement d'organisation intérieure du service, comme en l'espèce, peut-il entraîner la lésion d'un droit d'un fonctionnaire ? Il faut par conséquent d'abord établir l'existence d'un droit et ensuite examiner si le règlement attaqué met ce droit en péril.

./.

S'agissant des prestations des traducteurs-interprètes, je pense que l'on ne peut parler d'un droit des fonctionnaires concernés à une dissociation complète de l'interprétation et de la traduction, c'est-à-dire, comme je l'ai déjà indiqué, que les intéressés ne pourraient être chargés le même jour et d'une mission d'interprétation et d'un travail de traduction.

Dans cet ordre d'idées, il n'est pas sans intérêt de rappeler que par son arrêt du 20 juin 1980 dans les affaires B 79/1, 2, 3, 4 et 5 la Cour a décidé que, dans le cas des requérants alors parties à la cause, l'interprétation était inhérente à leurs fonctions et que, pour ce qui est de l'interprétation, ils ne pouvaient prétendre à une indemnité particulière (1). Dans ses conclusions en cette cause, l'Avocat général Dumon a estimé que "dans une petite administration, telle que celle du Benelux, on ne peut normalement se permettre le luxe d'avoir des fonctionnaires ne faisant que de l'interprétariat et d'autres ne faisant que des traductions. Il est donc "normal" qu'un traducteur fasse de l'interprétariat s'il en est jugé capable" (2). Dans l'affaire précitée, le Secrétaire général avait stipulé à l'entrée en service des requérants qu'outre la traduction, l'interprétation ferait partie intégrante de leurs fonctions.

Il apparaît donc que la traduction et l'interprétation doivent être prestées en même temps par les fonctionnaires concernés et que la répartition des tâches forme uniquement une question d'organisation intérieure du service.

./.

(1) Jurisprudence C.J.B. 1980/1981, p. 159.

(2) Jurisprudence C.J.B. 1980/1981, p. 170.

Du reste, aucun droit n'est revendiqué en l'espèce pas plus que n'est dénoncée la violation d'un droit. La seule chose dont se plaint le requérant est qu'un régime antérieur ait été modifié. Cela n'entraîne pas pour autant la violation d'un droit.

La Cour est donc sans compétence pour intervenir en la matière (1).

En ce qui concerne le second point du recours, à savoir la durée des prestations à l'étranger et la compensation des heures de travail ainsi prestées, il existe en revanche une disposition écrite qui est l'article 12 du statut des agents du Secrétariat général. Aux termes de cet article, "les prestations des agents sont fixées de la même manière que pour les administrations centrales de l'Etat belge." "Le Secrétaire général établit l'horaire des prestations."

./.

-
- (1) Je me permets d'observer à ce propos qu'il convient d'établir une distinction entre la compétence de la Cour et les moyens que le fonctionnaire peut faire valoir.

Comme je l'ai dit, la compétence en matière de protection juridictionnelle des fonctionnaires est réglée à l'article 3 du Protocole additionnel du 29 avril 1969.

L'article 13 du même Protocole détermine les fondements sur lesquels les recours peuvent s'appuyer : la violation du droit écrit ou des formes substantielles, l'excès ou le détournement de pouvoir ou la violation de tout principe général du droit.

Ces fondements peuvent être invoqués lorsque la Cour a compétence pour statuer.

D'où il suit que toute décision de l'administration ne peut pas être attaquée en présence de la violation d'un principe général du droit ou en cas d'excès ou de détournement de pouvoir.

Seules les décisions visées à l'article 3 précité peuvent faire l'objet d'un recours sur les fondements précités.

Cette disposition contient deux règles : d'une part une norme de base : la référence aux prestations telles qu'elles sont fixées pour les administrations belges, et d'autre part la désignation de l'organe habilité à établir l'horaire des prestations sur la base de la règle précitée.

C'est par conséquent une disposition statutaire qui est invoquée ici.

La Cour est donc compétente sur ce point. Aussi allons-nous examiner ci-après le problème de fond.

III. Sur le fond du recours.

Ainsi qu'il a déjà été exposé, la question de la répartition des tâches d'interprétation d'une part et de traduction d'autre part n'est pas une matière affectant la situation juridique du requérant et le problème de fond n'a pas à être examiné.

A titre très subsidiaire, au cas où votre Cour se déclarerait néanmoins compétente, je crois devoir ajouter que la demande doit être rejetée en tout cas parce que non fondée.

Comme le soutient la défenderesse, le nouveau régime a uniquement pour but d'éviter des abus. Il n'en résulte ni une violation du statut, ni une violation des principes généraux du droit, tel le principe de bonne administration, pas plus qu'un excès de pouvoir.

./.

Sur le second point, qui est lui de la compétence de la Cour, la demande n'est pas davantage fondée.

Ainsi que le souligne la défenderesse, lors de la fixation de la durée des prestations à l'étranger sur une base forfaitaire de neuf heures, il a été tenu compte du régime analogue applicable à l'administration belge, en particulier pour les fonctionnaires du Ministère des Affaires économiques à Bruxelles, étant entendu toutefois que le régime actuellement en vigueur à l'Union est plus favorable que celui appliqué à l'administration belge.

Nous ne sommes donc pas en présence d'une violation de la situation juridique du requérant.

C'est pourquoi je conclus à la réouverture des débats pour permettre aux parties de s'expliquer sur la question de la compétence.

Subsidiairement, je conclus au rejet du recours.

Bruxelles, le 5 février 1985,

E. Krings,
Avocat général,
chef du Parquet, à
la Cour de Justice Benelux.