

Conclusions du Ministère Public

dans les affaires B 83/ 1,2,3 et 4

entre

Madame M. Dereymaker, Monsieur F. Pollefeys, Monsieur W.  
Raemakers, Madame A. Thier

et

Monsieur le Secrétaire Général de l'Union Economique  
Benelux.

Les quatre recours peuvent être examinés dans des conclusions uniques, qui seront prises d'après le schéma suivant.

- I. Préactes
- II. Objet du litige
- III. Recevabilité des recours
- IV. Bien-fondé des recours

Considération finale .

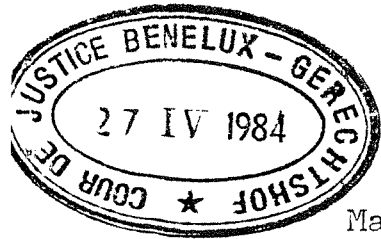
---

I. Préactes.

La complexité de la matière exige un résumé précis de la procédure.

1. Lors de la parution au Moniteur Belge le 14 février 1981 de la loi du 10 février 1981 "de redressement instaurant une cotisation de solidarité à charge des personnes rémunérées directement ou indirectement par le secteur public", Monsieur le Secrétaire général avait estimé que, compte tenu de la formulation des articles 1 et 4 du Règlement pécuniaire des agents du Secrétariat général, ladite cotisation de solidarité n'était pas applicable au prédit Secrétariat.

Ces textes sont de la teneur suivante:



B83/1-4/4

Révisé le  
21.01.1985

" Article 1er

1. Les échelles de traitement des agents du Secrétariat général de l'Union économique Benelux sont établis par référence à des échelles de traitements de l'Etat belge, augmentés de sept pour-cent à l'échelon minimum à douze pour-cent à l'échelon maximum.

2. Les dispositions applicables aux agents de l'Etat belge concernant la carrière plane et les autres possibilités de promotion ou d'avancement en traitement ainsi que celles concernant l'allocation pour exercices de fonctions supérieures, sont également d'application. Les modalités d'application en sont arrêtées par le Comité de Ministres, sur proposition du secrétaire général.

Article 4

(Modifié par Décision M/adm (72) 6).

Les modifications apportées aux échelles de traitements de l'Etat belge servant de référence aux échelles du Secrétariat général entraînent la modification de ces derniers dans les mêmes proportions et à partir de la même date.

le Conseil de l'Union économique en formation restreinte établit dans ce cas les nouvelles échelles de traitements et les augmentations intercalaires. En cas de requalification d'une fonction, la décision appartient au Comité de Ministres

La prédite prise de position de Monsieur le Secrétaire général était libellée comme suit.

"Note au Conseil de l'Union Economique en formation restreinte.

Concerne: Cotisation de solidarité à charge des fonctionnaires.

Dans leur rapport relatif au premier trimestre 1981, les Commissaires font remarquer que le Secrétariat général n'a

pas appliqué la cotisation de solidarité imposée aux fonctionnaires belges en vertu de la loi de redressement du 10 février 1981.

Le Collège des Secrétaires généraux tient, par la présente, à expliquer les raisons qui l'ont amené à ne pas imposer cette cotisation aux fonctionnaires du Secrétariat général. En vertu des articles 1er et 4 du Règlement pécuniaire des agents du Secrétariat général, les traitements de ceux-ci sont établis par référence aux échelles de traitement de l'Etat belge. Il n'est dès lors pas douteux que si cette cotisation de solidarité avait été appliquée sous forme d'une réduction des échelles, elle aurait automatiquement eu des répercussions sur les traitements des fonctionnaires du Secrétariat général. Tel n'est pas le cas dans la loi du 10 février 1981 dont la ratio legis est de faire participer les fonctionnaires de l'Etat, qui bénéficient de la stabilité d'emploi, à la charge que constitue l'augmentation des indemnités de chômage versées aux travailleurs du secteur privé.

C'est pourquoi, d'ailleurs, le produit de la cotisation de solidarité ne vient pas en déduction des budgets des départements, mais doit être versé à l'O.N.S.S. (Office National de sécurité sociale). Or, les traitements du Secrétariat général ne sont pas soumis à retenues au profit de l'O.N.S.S. en vue de l'assurance maladie invalidité, du chômage, de la pension, des allocations familiales etc. Ces traitements n'ont donc pas à subir cette retenue supplémentaire au profit des indemnités de chômage. On ne voit d'ailleurs pas comment le Secrétariat général pourrait verser de telles cotisations à l'O.N.S.S. à laquelle les fonctionnaires du Benelux ne sont pas soumis et on ne voit pas non plus pourquoi les fonctionnaires du Benelux, organisation internationale, devraient contribuer à financer la sécurité sociale d'un pays partenaire plutôt que des deux autres.

Par ailleurs, l'article 1er de la loi belge limite expressément son application aux fonctionnaires des administrations publiques belges. En conséquence, et sur base des argu-

ments exposés ci-dessus, le Collège des Secrétaires généraux estime ne pas devoir et ne pas pouvoir prélever la cotisation de solidarité instaurée par la loi en question".

2. Malgré cette prise de position nette et précise, au sein du Conseil de l'Union Economique, en formation restreinte, l'unanimité des trois délégations se fit pour estimer que cette cotisation devait être rendue applicable aux agents du Benelux.

3. Dans ces conditions, Monsieur le Secrétaire général estimait qu'une décision du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives était nécessaire et, lors de la réunion du 19 octobre 1982 du prédit groupe, il soumit à la décision ministérielle un projet de texte.

Suivant le document M/adm. (82) PV 1,

"La cotisation de solidarité sera imposée à partir du 1er novembre 1982, une rétroactivité en matière administrative ne paraissant pas souhaitable. A cet effet le président en exercice signe la décision M/adm. (82) 4".

4. Cette décision est de la teneur suivante.

" Décision du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives instaurant une cotisation de solidarité à charge des agents du secrétariat général de l'Union Economique Benelux.

Le Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives de l'Union économique Benelux,

Vu l'article 35, alinéa 3 du Traité d'Union,

Vu l'article 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité des Ministres,

Vu la proposition du Secrétaire général délibérée en Collège des Secrétaires généraux et l'avis du Comité du Personnel;

Vu l'avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte,

A pris la présente décision:

Article 1er.

Les dispositions de la loi belge de redressement instaurant une cotisation de solidarité à charge des personnes rémunérées directement ou indirectement par le secteur public du 10 février 1981, sont applicables aux fonctionnaires et agents du Secrétariat général de l'Union économique Benelux.

Article 2.

Les dispositions de la même loi instaurant une cotisation de solidarité à charge des titulaires d'un mandat public sont applicables aux indemnités et allocations payées par le Secrétariat général qui ne constituent pas un remboursement de frais.

Article 3.

Le produit des cotisations de solidarité sera porté en recettes au budget des institutions de l'Union économique Benelux.

Article 4.

La présente décision restera en vigueur aussi longtemps que la loi précitée sera en vigueur en Belgique.

Article 5.

La présente décision entre en vigueur le (écrite à la main:) 1er novembre 1982.

Fait à Bruxelles, le 19 novembre 1982.

Le Président du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives.

(signature). "

4. A la suite de cette décision, Monsieur le Secrétaire général, par la note de service NS (82) 13 du 28 octobre 1982 a informé le personnel qu'à partir du mois de novembre, les traitements des agents du Secrétariat général seraient frap-

pés d'une cotisation de solidarité, en exécution de la  
Décision M/adm.(82) 4 précitée.

Il n'est pas sans intérêt de reproduire l'essentiel de  
la prédite note (No 13):

"Concerne: mesures de modération salariale.

A partir du mois de novembre, les traitements des agents  
du Secrétariat général seront frappés d'une double imposition

a) En exécution de la décision M/adm. (82) 4 ci-jointe,  
une cotisation de solidarité sera prélevée sur tous les trai-  
tements.

b) En exécution de la décision M/adm. (82) 10 ci-jointe,  
le montant de la retenue pour les pensions passera de 6,5  
à 7 %.

Chacun recevra une nouvelle fiche de traitement repre-  
nant le calcul qui le concerne, dont le principe est le  
suivant:

....(sans intérêt)

....

Le salaire brut à prendre en considération est le trai-  
tement mensuel brut à l'exclusion des allocations et indem-  
nités.

Toutefois une clause de garantie prévoit que la retenue  
de la cotisation ne peut avoir pour effet que le salaire net  
mensuel soit inférieur au montant qui est reprise en face de  
chaque tranche.

Par salaire net mensuel, il faut entendre le salaire  
brut, toujours à l'exclusion des allocations et indemnités,  
mais diminué de la retenue pour pension (7 %) et de la  
cotisation de solidarité.

Sous cette réserve, la retenue pour pension est calculée sur le salaire brut également c.-à-d. avant diminution de la cotisation de solidarité.

J. Schleich

Secrétaire général adjoint. "

5. Le 16 novembre 1982, les requérants ont introduit des recours internes contre la prédite décision, recours qui ont été soumis le 8 décembre 1982 à la Commission consultative "Juridiction administrative" qui, dans son avis du 2 février 1983, a conclu comme suit:

"Ces affaires posent la question de savoir si la décision susmentionnée M/adm. (82) 4 du 19.10.1982 doit être jugée licite.

La Commission répond négativement à cette question. Elle constate que la loi du 10.2.1981 visée par la décision susmentionnée crée un fonds de solidarité auprès de l'Office national de Sécurité sociale, fonds qui est alimenté par une cotisation de solidarité retenue sur les traitements et dont la perception incombe à l'O.N.S.S.

Il est manifeste aux yeux de la Commission que l'application de ladite loi, tant dans sa lettre que dans sa finalité, ne peut être réalisée par la décision présentement attaquée. Ceci ressort au surplus de l'incompatibilité entre la loi et l'article 3 de la décision (en d'autres termes entre les articles 1 et 3 de la décision).

Pour cette raison la décision est contraire au principe général de bonne administration qui veut qu'une décision de cette nature puisse s'appuyer sur sa motivation. Dès lors elle ne devrait pas être maintenue.

Il semble à la Commission que s'il est envisagé de modifier la situation financière du personnel Benelux à l'instar des modifications survenues dans la situation financière du

personnel du secteur public dans les pays du Benelux, il faudra s'y prendre autrement.

Il découle de ce qui précède que les recours sont à considérer comme fondés.

Après délibération la Commission rend l'avis suivant:

Il convient d'abroger la décision attaquée".

6. Cet avis a été communiqué à Monsieur le Secrétaire général et aux requérants le 6 mars 1983.

7. Par note du 31 mai 1983, Monsieur le Secrétaire général a informé les requérants que, en exécution de l'article 12 du Protocole "Protection juridictionnelle", il prolongerait de deux mois le délai qui lui est imparti pour prendre une décision suite à cet avis.

8. Le 20 juin 1983, Monsieur le Secrétaire général informe les requérants qu'il ne donnerait pas suite à l'avis de la Commission consultative.

Cette information, reçue par les requérants le 27 juin 1983, est de la teneur suivante:

".....

Par la présente, je vous informe que je ne me rallie pas à l'avis de la Commission consultative qui a été émis au sujet de vos recours.

Après concertation avec les instances de l'Union, il est apparu en effet que les décisions contestées constituaient bien l'expression de la volonté des trois gouvernements manifestée par le Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives d'imposer aux fonctionnaires du Benelux des mesures de modération des revenus équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires de l'Etat belge, telle que cette volonté a été confirmée lors de la réunion du Groupe de travail du 19 octobre 1982.



L'autorité reste convaincue que cette modération salariale - fût-elle édictée par référence à des mesures prises par l'Etat belge - pouvait être imposée aux fonctionnaires du Secrétariat général sur base de l'article 35, alinéa 3, du Traité de l'Union et des textes statutaires pris en exécution de cet article ".

9, Les recours des requérants ont été déposés au greffe de la Cour Benelux le 18 juillet 1983.

---

## II. Objet du litige.

Les requérants contestent la légalité de la décision M/adm. (82) 4 du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives du 19 octobre 1982 instaurant une cotisation de solidarité à charge des agents du Secrétariat général de l'Union Economique Benelux, et ceci, notamment, au motif que la loi de redressement belge du 10 février 1981 instaurant une cotisation de solidarité à charge des personnes rémunérées directement ou indirectement par le secteur public n'est pas susceptible d'être appliquée aux fonctionnaires de l'Union Economique Benelux.

Par conséquent, les requérants réclament le remboursement des sommes retenues par application de la prédite décision. (depuis le 1er novembre 1982).

---

## III. Recevabilité des recours.

Suivant l'article 17 du Protocole additionnel concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union Economique Benelux et l'article 28/4 du Règlement de procédure de la Cour de Justice Benelux, le recours doit être introduit dans le délai de deux mois qui commence à courir

du jour de la notification au requérant de la décision rendue par l'autorité sur le recours interne.

La décision de l'autorité n'est attaquable par un recours devant la Chambre de la Cour de Justice Benelux que si cette décision a été prise après un recours interne préalable auprès de la même autorité.

Le recours interne doit être interjeté par l'intéressé un mois après qu'il a eu connaissance de la décision qu'il critique. La décision sur le recours interne ne peut intervenir qu'après avis préalablement fourni par une Commission consultative.

Les quatre recours ont été introduits dans les formes et délais précités.

Aussi sont-ils à déclarer recevables.

---

#### IV. Bien-fondé des recours.

##### A. Premier moyen.

Le premier moyen, pris dans ses deux branches, est tiré de la violation du droit écrit et des formes substantielles, ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation:

- de l'article 35 § 3 du Traité instituant l'Union Economique Benelux;

- de l'article 36 du Statut des agents du Secrétariat général.

##### a) Textes applicables.

L'article 35 § 3 du Traité est de la teneur suivante:

"Le statut du personnel, le cadre organique, les barèmes des traitements, pensions et indemnités, ainsi que toutes conditions dans lesquelles les membres du personnel doivent accomplir leurs fonctions sont fixés par le Comité des Minis-

tres sur proposition du Secrétaire général et après avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte."

L'article 36 du Statut prévoit que:

"Les propositions du Secrétaire général relatives à l'application et à la modification du présent statut et de ses annexes, sont soumises au Comité du Personnel, assorties d'un délai raisonnable dans lequel son avis doit lui être communiqué.

Si le Secrétaire général ne se rallie pas à l'avis du Comité, cet avis sera joint à la proposition du Secrétaire général."

b) Préambule de la décision attaquée.

Le préambule de la décision du Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives instaurant une co-tisation de solidarité à charge des agents du Secrétariat général de l'Union Economique Benelux (M/adm.(82) 4) est de la teneur suivante:

"Le Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives de l'Union économique Benelux,

Vu l'article 35, alinéa 3 du Traité de l'Union,

Vu l'article 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité des Ministres,

Vu la proposition du Secrétaire général délibérée en Collège des Secrétaires généraux et l'avis du Comité du Personnel,

Vu l'avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte,

.....

c) Thèse des requérants.

En développant le premier moyen des recours, pris dans ses deux branches, les requérants soutiennent que, nonobstant la référence aux avis en question dans le préambule de la

décision M/adm. (82) 4, il n'y a pas eu d'avis,

- ni de la part du Conseil de l'Union économique en formation restreinte,

- ni de la part du Comité du Personnel.

d) Thèse de l'Union Economique Benelux.

L'Union Economique Benelux représentée par son Secrétaire général estime que, tout en esquivant les vrais problèmes, que,

- le fait que sa proposition (aboutissant à la prédite décision M/adm. (82) 4) a été faite seulement après concertation au sein du Conseil de l'Union économique en formation restreinte ne l'entache en rien de nullité;

- le Comité du Personnel a été associé à l'élaboration de la prédite décision.

La défenderesse reconnaît, sinon explicitement, du moins implicitement, qu'il n'y a pas eu d'avis écrits en la matière malgré les: "vu les avis" dans le préambule.

e) Principes de droit.

En droit administratif, et par rapport au problème soulevé par les requérants dans leur premier moyen, les principes suivants s'imposent:

- La formalité le plus souvent exigée avant une décision est la consultation préalable d'une commission ou d'un comité;

- Cet avis constitue une simple formalité préalable à la décision finale;

- L'avis en question doit être donné en connaissance de cause, donc sur une proposition de texte (C.E.b.; 2.4. 1955, R.J.D.A. 1955, p. 252, De Boek);

- Aussi doit-il être préalable à la décision;

- Il doit s'agir d'un avis écrit (autrement les "vus"

dans le préambule des décisions constitueraient des faux, dans le sens du code pénal);

- Lorsqu'il est prescrit par une loi ou un règlement, l'avis constitue, en principe, une formalité substantielle (Jurisprudence constante: cfr. notamment: C.E.b. 25 oct. 1955 Leunis, A.A.C.E. , 849; C.E.B. 28 avril 1959, Demany, A.A.C.E. 326; C.E.b. 6 octobre 1959, Kempeners, A.A.C.E., 580; C.E.b. 17 novembre 1960, Cuypers, A.A.C.E., 873);

- Aussi, lorsque cette formalité substantielle n'a pas été remplie, ou insuffisamment remplie, cet inaccomplissement ou cet accomplissement irrégulier, donne-t-il lieu à un recours pour excès de pouvoir (Jurisprudence: cfr. notamment: C.E.b. 18 mars 1958, Vandecruys, A.A.C.E., 247; C.E.b. 17 oct. 1958, Cauvin, A.A.C.E., 725; C.E.b. 18 nov. 1960, Lefèvre, A.A.C.E., 881);

- Très souvent même, en Belgique et ailleurs, le Conseil d'Etat soulève d'office le moyen tiré de la violation d'une forme substantielle. (Jurisprudence: C.E.b. 17 octobre 1958, arrêt Cauvin précité).

(Pour la Doctrine et la Jurisprudence, il y a lieu de citer, notamment:

- M. Waline, "Droit administratif, éd. 1959;
- Pierre Wigny, "Droit administratif, éd. 1962;
- Jacques Dembour; "Droit administratif", éd. 1970).

Quant à la jurisprudence française il y a lieu de citer l'arrêt "Dem. Cavalier" du 26 octobre 1956 (Rec. C.E. 1956, p. 387), qui s'est exprimé comme suit:

"Cons. que, si le Conseil supérieur de l'Education Nationale qui, en vertu des dispositions de l'article 11 de la loi du 13 mai 1946, doit être obligatoirement consulté sur toute question d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation, et notamment sur celles qui intéressent à la fois l'enseignement public et l'enseignement privé, devait

être appelé à donner son avis au Gouvernement lors de l'établissement des textes d'application de la loi du 21 septembre 1951, portant ouverture de crédits pour l'attribution de bourses nationales, il résulte des pièces versées au dossier que ledit conseil a été régulièrement saisi des différentes questions qui se posaient à ce sujet et a eu l'occasion d'exprimer complètement son avis; que, dans ces conditions, et bien que le Gouvernement, après la délibération du Conseil, ait cru devoir apporter des modifications aux textes qui avaient été soumis à son examen, la demoiselle Cavalier n'est pas fondée à prétendre qu'il aurait été ainsi porté atteinte aux prérogatives du Conseil supérieur; que les requêtes doivent, dès lors, être rejetées;"

Dans le contexte des affaires soumises pour décision à la Cour de Justice Benelux, Chambre "Juridiction administrative", cet arrêt soulève les observations suivantes:

- En principe, la décision précitée du Conseil d'Etat français est critiquable et a été, du reste, critiquée par M. Waline (op.cit.).

- Son contenu peut être résumé comme suit: "Il n'y a pas d'irrégularité si les textes soumis à l'examen d'un comité consultatif en vertu de la loi ont été modifiés après cet examen";

- Par contre, il en résulte, à l'exclusion de tout doute si la loi prescrit un avis d'un comité consultatif, il faut qu'on soumette à ce comité un projet de texte (ou de décision).

f) En fait.

1. ad.: "avis" du Conseil de l'Union économique.

- Comme il résulte des développements de l'affaire ci-avant (v. I. Préactes), Monsieur le Secrétaire général était d'avis qu'il n'y avait pas lieu de prélever la cotisation de solidarité à charge des agents du Secrétariat général;

- Par contre, au sein du Conseil l'unanimité des trois délégations se fit pour estimer que cette cotisation devait être rendue applicable aux agents du Benelux;

- A la suite de cette prise de position du Conseil, Monsieur le Secrétaire général soumit au groupe de travail ministériel un projet de décision. (M/adm. (82) 4).

- Au vu des éléments des dossiers qui me sont soumis pour prendre des conclusions, la situation en fait peut être résumée comme suit:

1. Le Conseil de l'Union économique s'est prononcé (avis non contraignant) sur un principe.

2. Le prédit Conseil ne s'est jamais prononcé sur un projet écrit de décision.

3. Il ne s'est notamment pas exprimé, par un avis écrit, sur :

- l'intitulé de la proposition de décision;
- le préambule de la proposition de décision;
- sur le contenu (et notamment les modalités) de la proposition de décision.

En d'autres termes, il n'existe pas d'avis de la part du Conseil de l'Union économique sur une proposition écrite de la décision entamée.

2.ad: "avis" du Comité du personnel.

La défenderesse reconnaît qu'il n'existe pas d'avis écrit de la part du Comité du personnel.

Elle est d'avis que "compte tenu de l'exiguité de l'administration du Secrétariat général et des bonnes relations existant entre le Collège des Secrétaires généraux et le Comité du Personnel, le besoin de communiquer par notes écrites ne s'est pas fait sentir à ce sujet et l'interprétation

de la demanderesse selon laquelle consultation et avis doivent être écrits ajoute au texte de l'article 36."

Cette prise de position soulève de ma part les observations suivantes:

1. J'ignore les bonnes relations qui existent, apparemment, entre le Collège des Secrétaires généraux et le Comité du Personnel. (Si tel devait être le cas, je me demande pourquoi je suis en train de rédiger des conclusions dans un conflit de principe qui les oppose).

2. D'après les éléments des dossiers qui me sont soumis, le Comité du Personnel a été associé à l'évolution de la décision incriminée.

La question qui se pose à cet égard est la suivante:

- où?
- par qui?
- comment?
- procès-verbal?

Si un texte de loi prévoit "un avis", il ne faut pas se borner à dire que cet avis a eu lieu par:

- des entretiens dans le corridor ou le hall,
- des discussions dans l'ascenseur,
- des échanges de vue dans d'autres endroits.

La décision M/adm. (82) 4 porte dans son préambule: "Vu....l'avis du Comité du Personnel".

Comment peut-on inscrire dans un préambule d'une décision le terme: "vu", alors que tout le monde est d'accord pour dire qu'il n'y a pas eu d'avis "écrit"? Celui qui dit "vu" dit nécessairement "écrit".

### g) Conclusion.

Le premier moyen des requérants est fondé, et dans sa première branche et dans sa deuxième branche. Il y a eu



excès de pouvoir pour violation d'une formalité substantielle

---

Etant donné que je suis d'avis que la décision entreprise doit être annulée sur la base du premier moyen invoqué par les requérants, je me permets d'examiner les autres moyens d'une manière moins détaillée.

---

B. Deuxième et quatrième moyen.

Le deuxième et le quatrième moyen sont tirés:

- de la violation du droit écrit, ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation:

- a) des articles 35 § 3 et 37 § 2 du Traité d'Union;
- b) de l'article 19 de la Convention conclue en exécution de l'article 37 § 2 du Traité instituant l'Union économique Benelux.

- de la violation du droit écrit ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation des articles 1 et 4 du Règlement pécuniaire des agents du Secrétariat général.

La Cour de Justice Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires", n'est pas compétente pour décider, sur la base d'une interprétation de la loi belge "de redressement instaurant une cotisation de solidarité à charge des personnes rémunérées directement ou indirectement par le secteur public", si les dispositions de cette loi sont applicables aux agents de l'Union économique Benelux.

Par contre la Cour de Justice Benelux est compétente pour décider si le statut de l'Union économique Benelux ou le statut de ses agents font obstacle à l'application de la loi belge précitée.

- Il ne peut être contesté que le Comité de Ministres dispose du pouvoir de réduire les traitements des agents de l'Union économique Benelux.

- Le seul problème qui se pose est celui de savoir si, pour des raisons de facilité administrative, le Comité de Ministres peut, tout en maintenant les barèmes de traitement intacts, prélever sur ceux-ci une certaine retenue pendant une période en principe limitée.

- En l'occurrence, l'application de la loi belge de redressement revient en fait à une réduction des traitements nets.

- Or, un tel procédé semble se heurter aux articles 1 et 4 du Règlement pécuniaire. En effet, d'après l'arrêt de la Cour Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires" du 20 mai 1983 (affaire B 82/4), le seul lien entre les statuts pécuniaires belge et Benelux se situe au niveau des traitements bruts, ce lien étant consacré à l'article 4 du Règlement pécuniaire.

- Il est à relever que ce point de vue a été partagé au début par Monsieur le Secrétaire général . (V. note précitée).

Dans ces conditions, je suis d'avis que le deuxième et le quatrième moyen, pris ensemble, sont également fondés (excès de pouvoir).

### C. Troisième moyen.

Le troisième moyen est tiré de la violation du droit écrit et des principes généraux du droit ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation du principe de bonne administration qui veut que les décisions d'autorités administratives soient portées par leur motivation.

En d'autres termes, les requérants reprochent à la décision M/adm. (82) 4 de ne pas être motivée et que sa ratio legis est différente de celle de la loi belge de référence.

Suivant la défenderesse, la motivation apparaît suffisamment du titre et du dispositif de la décision concernée.

- Qu'il me soit permis de ne pas partager cette façon de voir.

L'intitulé de la prédite décision se lit comme suit:

"Décision du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives instaurant une cotisation de solidarité à charge des agents du Secrétariat général de l'Union Economique Benelux".

Or, personne ne peut soutenir que la ratio legis de cette décision est la même que celle de la loi belge dite de "redressement". (Inutile d'insister sur la ratio legis de cette loi).

Tout porte à croire que le but de la décision M/adm. (82) 4 était de mettre sur un pied d'égalité, par rapport au salaire net, les agents de l'Union économique Benelux et les fonctionnaires de l'Etat belge. Le cas échéant, on aurait pu le faire, mais sûrement d'une autre manière (en modifiant p.ex. le Règlement pécuniaire des agents du secrétariat général).

- Par contre, je suis d'avis que le manque de motivation précise de la décision incriminée n'est pas de nature à donner lieu à son annulation.

En effet, en principe les décisions administratives ne sont pas assujetties à l'obligation de la motivation expresse. (Jurisprudence française constante: v. p.ex. 1er août 1902, veuve Delagoué, R.A.C.E. 1902, p. 610; 26 octobre 1945, R.A.C.E. 1945, p. 212; 10 février 1950, Muller, R.A.C.E. 1950, p. 90). Ce dernier arrêt est motivé comme suit: "Considérant qu'en l'absence d'une disposition de loi ou de règle

ment le prévoyant expressément, les décisions administratives ne mentionnent pas obligatoirement les motifs qui les ont inspirées".

Il n'en est autrement que si la loi ou le règlement exig une motivation expresse.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Aussi le troisième moyen invoqué par les requérants n'est-il pas fondé.

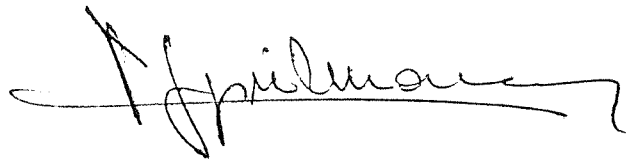
---

Considération finale.

Il serait dans l'intérêt de tout le monde si les organes de décision respectaient un peu mieux les principes de Droit administratif et les textes légaux existants. Une administration, ou une institution internationale, qui ne le fait pas, risque, à moyen ou à long terme, de perdre sa crédibilité.

---

Luxembourg, le 25 avril 1984



Alphonse SPIELMANN

Avocat Général auprès de la  
Cour de Justice Benelux.