

Conclusions du Ministère Public

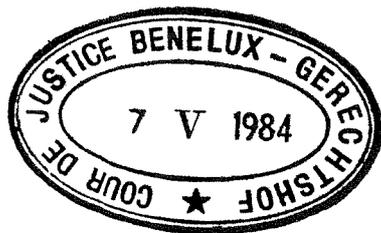
dans les affaires B 83/ 5 et 6

entre

Monsieur W. Raemakers,
Madame M. Dereymaker

et

Monsieur le Secrétaire Général
de l'Union Economique Benelux.



B 83/5 et 6/4

Les deux 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.

D'après les éléments des dossiers, les faits se sont passés de la manière suivante.

1. Par note Adm/(82) 37 du 26 août 1982 adressée au personnel du Secrétariat général, Monsieur le Secrétaire général a fait savoir que la Décision M/adm (82) 7 avait été signée le 10 août 1982 par le Président du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives et que cette décision était entrée en vigueur le 1er juillet 1982.

La prédite note est de la teneur suivante:

"Note au personnel du Secrétariat général.

En annexe, veuillez trouver copie de la décision du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives fixant pour les fonctionnaires et agents de l'Union économique Benelux une cotisation spéciale et temporaire à charge des isolés et des familles sans enfants (doc/M/adm. (82) 7, signée le 10 août 1982 par M. W. Dik, Président du Groupe de travail ministériel.

Cette décision est entrée en vigueur le 1er juillet 1982.

J. Schleich
Secrétaire général adjoint."

La décision M/adm. (82) 7 se lit comme suit dans son préambule:

"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 de 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,"

Cette décision, signée le 10 août 1982 à Bruxelles, porte dans son article 4:

"La présente décision entre en vigueur le 1er juillet 1982."

2. Le 5 septembre 1982, Les requérants ont introduit un recours interne contre cette décision.

3. Ce recours a été soumis, le 3 septembre 1982, à la Commission consultative "Juridiction administrative".

4. Le 2 février 1983, la prédite Commission a émis un avis aux termes duquel elle estimait que "(....) les recours doivent être considérés comme fondés."

5. Cet avis a été communiqué à Monsieur le Secrétaire général et aux requérants en date du 10 mars 1983.

6. 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.

7. Le 27 juin 1983 (note du 20 juin 1983), les requérants ont été informés par Monsieur le Secrétaire général qu'il ne donnerait pas suite à l'avis de la Commission consultative.

8. Les recours des requérants ont été déposés au greffe de la Cour Benelux le 13 juillet 1983.

II. Objet du litige.

Les requérants contestent la légalité de la décision M/adm (82) 7 du Groupe de travail ministériel du 10 août 1982, fixant, pour les fonctionnaires et agents de l'Union économique Benelux, une cotisation spéciale et temporaire à charge des isolés et des ménages sans enfants.

Par conséquent, les requérants réclament le remboursement des sommes retenues depuis le 1er juillet 1982, sommes à augmenter, depuis les dates des retenues jusqu'au jour du paiement, des intérêts au taux légal en vigueur en Belgique.

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 deux 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;

- des articles 36 et 37 du Statut des agents du Secrét-

tariat général (ci-après dénommé "le Statut").

a) Textes applicables.

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

"Le statut du personnel, le cadre organique, les bases 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 Ministres 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".

Suivant l'article 37 du présent Statut:

"Un délégué du Comité du Personnel peut assister aux réunions du Conseil de l'Union économique en formation restreinte et du Groupe de travail ministériel compétent, aux fins d'y défendre l'avis du Comité, lorsque ces instances sont saisies d'une proposition du Secrétaire général (....) visée à l'article 36 (....)".

b) Préambule de la décision attaquée.

Le préambule de la décision du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives fixant pour les fonctionnaires et agents de l'Union économique Benelux une cotisation spéciale et temporaire à charge des isolés et des familles sans enfants, se lit comme suit:

"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 de 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,

Vu l'article 9 du Règlement pécuniaire pour le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints de l'Union économique Benelux et l'article 11 du Règlement pécuniaire annexé au Statut des agents du Secrétariat général,

Vu l'Arrêté royal belge no 35 portant diminution temporaire des allocations familiales pour travailleurs salariés et pour les membres du personnel du secteur public d'un montant mensuel forfaitaire,

Considérant qu'il convient de rendre également applicable aux fonctionnaires et agents du Benelux l'Arrêté royal belge No 36 fixant pour les appointés et salariés du secteur public et privé une cotisation spéciale et temporaire à charge des isolés et des familles sans enfants,

Considérant qu'il convient en outre de déterminer l'affectation du produit de ces retenues,

A pris la présente décision:.....".

c) Thèse des requérants.

En développant le premier moyen des recours, pris dans ses deux branches, les requérants soutiennent que:

- contrairement à ce qui est mentionné au préambule précité de la décision attaquée, Monsieur le Secrétaire général n'a jamais soumis la proposition de décision au Conseil de l'Union économique en formation restreinte et que ledit Conseil ne s'est jamais réuni pour émettre un avis sur la proposition en question;

- nonobstant la référence à un avis du Comité du personnel dans le préambule de la décision attaquée, Monsieur le Secrétaire général n'a pas soumis la proposition de décision au Comité du Personnel lequel n'a donc pas été en mesure de présenter un avis écrit en la matière; que d'autre part, le même Comité n'a pas eu l'occasion de défendre éventuellement son avis devant le Conseil de l'Union économique en formation restreinte.

d) Thèse de l'Union économique Benelux.

L'union économique Benelux, représentée par son Secrétaire général, prend la position suivante:

-elle reconnaît qu'effectivement le Conseil ne s'est pas réuni entre la rédaction du projet de décision M/adm.(82) et son approbation par la procédure écrite par le Groupe de Travail ministériel pour les Affaires administratives; elle estime cependant que l'avis du Conseil à ce sujet était bien connu, puisque, à différentes reprises et notamment lors de sa réunion du 29 mars 1982 le Conseil avait exprimé l'avis que toutes les mesures belges, favorables ou défavorables aux fonctionnaires, sont d'application aux fonctionnaires du Benelux;

-elle soutient que le Comité du Personnel a été tenu régulièrement au courant de l'évolution de cette affaire et qu'en outre, ayant adopté pour des raisons tactiques qui le concernent une position réservée à ce sujet, le prédit Comité n'avait pas éprouvé la nécessité d'avoir l'occasion de défendre un avis quelconque lors d'une réunion éventuelle du Conseil de l'Union économique en formation restreinte; que d'autre part, compte tenu de l'exiguïté de l'administration du Secrétariat général et des bonnes relations existant entre le Collège des Secrétares et le Comité du Personnel, le besoin

de communiquer par notes écrites ne se fait pas sentir à ce sujet et l'interprétation des requérants selon laquelle consultation et avis doivent être écrits ajouterait au texte de l'article 36 précité.

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 la 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 Bock);

-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., 349; C.E.b. 28 avril 1959, Demany, A.A.C.E., 326; C.E.b., 6 octobre 1959, Kempenes, A.A.C.E., 580; C.E.b., 17 novembre 1960, Cuyppens, 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., 13 mars 1958, Vandecruys, A.A.C.E., 725; C.E.b., 13 novembre 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 18 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, que 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 a été relevé ci-avant, le Conseil ne s'est pas réuni entre la rédaction du projet de décision M/adm.(82) 7 et son approbation par la procédure écrite par le Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives.

Aussi la situation en fait peut-elle être résumée comme suit:

a) Le Conseil de l'Union économique s'est prononcé sur un principe.

b) Le prédit Conseil ne s'est jamais prononcé sur un projet de décision.

c) 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;

- 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.

g) Conclusion.

Le premier moyen des requérants, pris dans ses deux branches, est fondé. Il y a eu excès de pouvoir pour violation d'une formalité substantielle.

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 § 2 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 à 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 d'une loi belge, 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 d'une loi belge.

-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 des 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 des arrêtés royaux Nos 35 et 36 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 précuniaire.

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:

a) du principe de bonne administration qui veut que les décisions d'autorités administratives soient portées par leur motivation.

b) du principe de droit administratif qui veut que les dispositions ayant pour effet de grever le statut pécuniaire ne peuvent avoir un effet rétroactif.

a) ad: Défaut de motivation.

Je suis d'avis que le défaut de motivation précise que la décision incriminée n'est pas de nature à donner lieu à 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).

L'arrêt "Muller" est motivé comme suit:

"Considérant qu'en l'absence d'une disposition de loi ou de règlement le prévoyant expressément, les décisions administratives ne mentionnent pas obligatoirement les motifs qui les ont inspirés".

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

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Dans ces conditions, le troisième moyen, pris dans sa première branche, n'est pas fondé.

b) ad: Effet rétroactif.

La décision administrative, ou le règlement, ne doit pas seulement respecter les règles de droit écrit, mais également, dans certains cas, les principes généraux du droit assimilés à ces règles par la jurisprudence: aussi doit-on

appliquer aux décisions administratives, ou aux règlements, bien que ce texte ne vise expressément que la loi, la règle de l'article 2 du Code civil suivant lequel: "La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif".

Une jurisprudence constante applique cette règle aux décisions administratives. (p.ex. En France: C.E., premier août 1924, "Mattei", p. 273; 10 décembre 1930, Dervieu, p. 1045; 5 janvier 1945, "La Famille Capital isation", D. 1945, 204; 28 février 1947, "Ville de Lisieux", S. 1947. 3. 60; 2 mai 1947, "Devouge"; 25 février 1949, "Soc. civile de l'école Gerson", p. 98; 8 juillet 1949, "Delacommune", D. 1949, Somm. 37; J.P.C., 1949. 5125, note G.B.; 10 février 1950, "Syndicat patronal et artisanal de l'habillement de Pau", p. 105; 17 juillet 1950, "Soc. civile de l'école Gerson", S. 1950. 3. 114; 14 février 1951, "Féd. nationale des syndicats d'utilisateurs et de Transformateurs de lait", p. 89; premier juin 1951, "Syndicat général des planteurs de la Martinique" R.J.P.V.F., 1951, p. 413, note J.D.V.; 22 février 1957, "Caudron et Pomirol", p. 118;)

Il est à noter que l'interdiction des dispositions rétroactives s'applique même à un décret pris en vertu d'une loi-cadre (v. 16 mars 1956, "Garrigou", p. 121).

Dans le même contexte, il n'est pas sans intérêt de reproduire, en partie, les observations sous le célèbre arrêt du Conseil d'Etat français du 25 juin 1948, "Société du Journal -l'Aurore-". (V. "Les grands arrêts de la Jurisprudence administrative", par M. Long, P. Weil et G. Braibant; éd. Sirey, 1962, p. 295).

Cette note se lit comme suit:

".....

Le Conseil d'Etat fait ainsi appel à deux "principes généraux du droit": l'égalité entre les usagers d'un service public (v. nos observations sous l'arrêt du 9 mars 1951, "Société des concerts du Conservatoire") et la non-rétroactivité des actes administratifs.

En vertu d'une jurisprudence constante, une décision administrative est applicable au plus tôt, si elle est réglementaire à compter du jour où sa publication la rend obligatoire, si elle est individuelle à compter du jour où elle a été notifiée à l'intéressé. Toute décision qui prévoit

une date d'application antérieure est illégale dans la mesure où elle est rétroactive.

La justification de cette règle est la même que celle de l'article 2 du code civil aux termes duquel: "la loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif". Il serait illogique d'appliquer une règle juridique à une époque où, par hypothèse, elle ne pouvait encore être connue; il serait contraire à la fonction fondamentale du droit, qui est d'assurer la sécurité, de remettre en cause des actes ou des situations conformes au droit en vigueur à l'époque où ils ont été établis ou de majorer rétroactivement des prix ou des tarifs dont les particuliers ont tenu compte dans leurs calculs économiques. A quoi s'ajoute l'idée que les auteurs d'une décision rétroactive empiètent sur la compétence de leurs prédécesseurs et violent ainsi ce que l'on a appelé le principe de la compétence "ratione temporis" (Teissier, concl. sur C.E. 17 mai 1907, Le Bigot, Rec. 460: "on ne réglemente pas pour le passé; les représentants de la puissance publique commettraient, s'ils le faisaient, un excès de pouvoir, un acte d'incompétence 'ratione temporis'... en exerçant un droit qui n'appartenait qu'à leurs prédécesseurs").

Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs est appliqué par la jurisprudence depuis le XIXe siècle, mais les arrêts n'indiquaient pas son fondement juridique. Le "principe en vertu duquel les règlements ne disposent que pour l'avenir" a été invoqué expressément, pour la première fois, dans un arrêt du 28 février 1947, "Ville de Lisieux" (Rec. 83) relatif à des tarifs rétroactifs, et étendre ensuite à toutes les décisions administratives, réglementaires ou individuelles.

L'arrêt "l'Aurore" le confirme dans une hypothèse où la décision attaquée pouvait se justifier par des considérations d'opportunité: le commissaire du gouvernement avait demandé cette solution "comme un acte de foi dans la suprématie du droit". Le Conseil d'Etat indique d'ailleurs à l'administration qu'elle peut échapper au grief de rétroactivité dans de pareilles affaires, en distinguant, "fût-ce même forfaitairement", entre les consommations antérieures à la date de la publication de l'arrêté majorant les tarifs et celles qui sont postérieures à cette date. Mais il a confirmé depuis lors la rigueur de sa jurisprudence: la solution dégagée par l'arrêt

"L'Aurore" pour les arrêtés réglementaires de fixation des prix a été ensuite étendue aux clauses insérées dans les cahiers des charges-types des concessions et destinées à figurer dans les contrats de concessions et dans les polices d'abonnement (C.E. 5 mai 1961, "Ville de Lyon"). Ainsi l'administration ne peut-elle, même par voie contractuelle, échapper aux principes d'égalité et de non-rétroactivité.

La jurisprudence sur la rétroactivité est abondante. Comme le souligne le commissaire du gouvernement Letourneur, "nous pouvons constater, non sans une certaine mélancholie, qu'alors que les tables du Lebon 1905-1924 nous apprennent qu'en vingt années vous avez eu une dizaine de fois seulement à censurer la portée rétroactive d'actes administratifs, vous avez aujourd'hui à le faire presque à chacun de vos rôles..... (V. de nombreux exemples dans: Et. et Doc. 1955, 37).

La définition de la rétroactivité peut d'ailleurs donner lieu, dans la pratique, à de sérieuses difficultés, qui sont résolues par une jurisprudence nuancée; c'est ainsi qu'un délai ne peut commencer à courir, ni une déchéance prendre effet, avant l'entrée en vigueur du texte qui l'institue (C.E. 30 juin 1959, "Metge", Rec. 89, D. 1959, 92, concl. Fournier), alors que les règlements peuvent légalement se référer à des situations antérieures à leur publication (C.E. 19 juin 1959, "Villard", Rec. 373, concl. Braibant; l'administration ne peut donc situer dans le passé une date limite, mais elle peut y chercher des dates de références.".....

Pour éviter tout malentendu par rapport à cette dernière prise de position de l'annotateur de l'arrêt précité, il n'est pas sans intérêt de citer, par rapport au problème de la non-rétroactivité, les conclusions Braibant prémentionnées:

".....

La distinction classique doit être faite en l'espèce entre ceux qui avaient acquis des droits, du fait d'une décision ou d'une demande individuelle, et ceux qui ne disposaient que d'une vocation, en vertu d'un règlement (v.p.ex.: 9 novembre 1956, "Clin et Piedinelli", p. 429). L'autorité administrative ne pouvait toucher aux droits; mais elle pouvait anéantir la vocation, ou en modifier les conditions et les modalités d'exercice. Encore faut-il -et c'est le dernier moyen du sieur Villard- que ces modifications n'aient pas,

par elles-mêmes, un caractère rétroactif.

En l'espèce, la condition nouvelle est une condition de date, et la date retenue -1er janvier 1952- est antérieure à l'arrêté qui s'y réfère -31 décembre 1956.

Le texte nouveau serait certainement illégal si cette date antérieure constituait, par exemple, une date-limite pour déposer une demande. En effet, selon une jurisprudence constante, une déchéance ne peut prendre effet, ni un délai de forclusion ne peut courir avant la date de l'entrée en vigueur du texte qui l'institue (Sect. 28 juin 1957, "Cons. Robert et Bernard", p. 54; Sect., 5 décembre 1958, "Camé", p. 612) Et vous avez confirmé cette jurisprudence par votre décision d'assemblée "Metgé" du 30 janvier 1959, à propos du décret prévoyant que la demande d'admission au stage des avocats devrait être formée dans les cinq ans suivant la délivrance du certificat d'aptitude.

Mais tel n'est pas le cas, en l'espèce, l'objet du texte litigieux. Il ne crée pas une forclusion, ni une date limite de procédure; il crée une condition de fond nouvelle, qui se rattache à une date de référence. Vous avez toujours admis, pour des raisons de commodité et parfois de nécessité facilement compréhensibles, qu'une date ou une période de référence puisse se situer dans le passé, et qu'ainsi l'autorité administrative puisse attacher des effets juridiques nouveaux à une situation antérieure. Par exemple, un règlement du 5 avril 1947 a pu limiter pour l'avenir l'agrément donné aux commissionnaires en douane aux bureaux où les intéressés exerçaient effectivement leur activité au 31 décembre 1946 (6 mai 1949, "Le Bourgeois", p. 206); de même, alors que la réglementation antérieure avait considérée comme moulins en activité tous les moulins sinistrés depuis le premier septembre 1938, un texte nouveau a pu limiter cette définition aux moulins sinistrés depuis moins de quatre ans (4 mai 1955, "Hutrel", p. 233); de même encore, la répartition des intéressés entre les nouveaux grades d'intendants et d'économés a pu être faite en tenant compte de l'importance des établissements anciennement gérés par chacun d'eux (29 avril 1957, "Dame Blonde", T. p. 931).

Trois arrêts tracent avec netteté particulière les limites de ce qui est autorisé en la matière:

-vous avez décidé qu'un arrêté fixant le taux d'une cotisation pouvait prendre pour base de référence les salaires

afférents à une période antérieure, mais non avoir effet au cours de cette période (Sect., 7 novembre 1952, "Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais", p.501);

-de même vous avez admis qu'un nouveau régime de traitement pour les professeurs en poste à l'étranger puisse être fixé par référence aux traitements en vigueur dans la métropole à une date antérieure, mais non prendre effet à cette date (Sect. 14 février 1958, "Chamley et Perret", p.99);

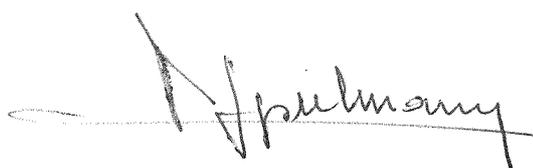
-enfin, vous avez annulé des dispositions prévoyant que la prise de rang des fonctionnaires intégrés dans un cadre nouveau, prendrait effet à une date antérieure, et décidant en conséquence que la situation administrative des intéressés serait appréciée à cette date (Ass. 9 mai 1958, "Fédération des Syndicats de Police de France et d'outre-mer (C.F.T.C.)", p.257).

Il résulte de ce qui précède que le troisième moyen, pris dans sa deuxième branche, est également fondé.

Considération finale.

Il serait souhaitable qu'à l'avenir les organes de décision respectent un peu mieux les principes du Droit administratif ainsi que les textes légaux existants.

Luxembourg, le premier mai 1984.



Alphonse Spielmann
Avocat Général à la Cour de
Justice Benelux.