

B 83/5/5

Traduction

ARRET DU 24 SEPTEMBRE 1984
dans l'affaire B 83/5

En cause :

Monsieur W. Raemakers, requérant

contre

l'Union économique Benelux, défenderesse

Langue de la procédure : le néerlandais

LA COUR DE JUSTICE BENELUX, CHAMBRE "CONTENTIEUX DES FONCTIONNAIRES"

Dans l'affaire B 83/5 - W. Raemakers contre Union économique Benelux

Attendu que par requête déposée le 18 juillet 1983 au greffe de la Cour, le requérant Raemakers, agent du Secrétariat général de l'Union économique Benelux, a formé un recours juridictionnel en annulation de la Décision du 10 août 1982, M/adm (82) 7, 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, ci-après dénommée "Décision M/adm (82) 7", ainsi qu'un recours en annulation de la décision du Secrétaire général du 20 juin 1983, rejetant le recours interne que le requérant avait introduit le 5 septembre 1982 ;

que dans son recours juridictionnel, le requérant conclut à la condamnation de la partie défenderesse à lui payer les sommes retenues depuis le 1er juillet 1982 sur son traitement en vertu de la Décision précitée M/adm (82) 7, sommes à augmenter, depuis les dates des retenues jusqu'au jour du paiement, des intérêts au taux légal en vigueur en Belgique ;

Vu le mémoire introductif du recours juridictionnel ainsi que le mémoire en réponse du Secrétaire général, daté du 14 octobre 1983,

Entendu les explications des parties à l'audience de la Cour du 27 février 1984 ;

Vu la note de plaidoirie déposée par la partie demanderesse le 27 février 1984,

Sur les conclusions écrites de l'avocat général Alph. Spielmann, reçues au greffe de la Cour le 7 mai 1984 ;

Attendu que la partie demanderesse a la qualité exigée par l'article 3 b) du Protocole du 29 avril 1969 concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux ("le Protocole") et que les décisions attaquées émanent d'organes de l'Union et sont relatives aux rémunérations, conditions également prescrites par ladite disposition du Protocole ;

Attendu que le recours est régulier en la forme et quant au délai, d'où il suit qu'il est recevable ;

QUANT AUX FAITS :

Attendu que le Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives a, par sa décision prémentionnée M/adm (82) 7 du 10 août 1982, ordonné que les dispositions de l'Arrêté royal belge No. 36 du 30 mars 1982, 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, seraient applicables aux fonctionnaires et agents de l'Union économique Benelux, avec entrée en vigueur de la mesure prise au 1er juillet 1982, le produit des retenues devant être porté en recettes au budget des institutions de l'Union ;

Attendu que par sa note de service ADM (82) 37 du 26 août 1982, le Secrétaire général de l'Union a porté à la connaissance de la partie demanderesse la Décision ministérielle prémentionnée en précisant qu'elle était entrée en vigueur le 1er juillet 1982 ;

Attendu qu'il est constant en cause et d'ailleurs non contesté que ladite cotisation spéciale a été retenue depuis cette date sur le traitement de la partie demanderesse au recours ;

Attendu que par sa lettre du 6 septembre 1982, indiquant pour objet : "Recours interne contre l'Union économique Benelux, introduit auprès de l'Autorité, en l'espèce le Secrétaire général et le Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives", la partie demanderesse a fait valoir que les mesures prises violaient le droit écrit et les principes généraux du droit et de bonne administration et constituaient un excès de pouvoir, en ce que, en substance, - et sous réserve des moyens déjà invoqués dans le recours interne du 18 août 1982, auxquels il était fait référence - l'Arrêté royal belge n° 36 était inapplicable aux agents du Secrétariat général du Benelux, que la décision du Secrétaire général d'opérer la retenue de la cotisation spéciale et son exécution manquaient de base juridique formelle et ne pouvaient être justifiées a posteriori par la Décision M/adm (82) 7 qui, si elle constituait une base juridique formelle, n'enlevait pas à la partie demanderesse le droit d'en contester la légalité matérielle, en raison des règles du droit écrit et des autres principes, ainsi qu'il est dit ci-avant, et par référence au recours interne du 18 août 1982 ;

que, pour le surplus, la manière de procéder du Secrétaire général avait violé le principe de la publicité des actes d'administration publique, en laissant le personnel dans l'ignorance et en ne lui donnant pas, au demeurant, l'occasion d'exprimer son opinion par les voies prévues au Statut des agents du Secrétariat général de l'Union, et qu'il y avait eu, en outre, violation des formes prescrites, notamment encore en ce qui concerne l'intervention et l'avis à donner par le Comité du personnel ;

qu'il en suivait que toute la procédure conduisant à la Décision incriminée était entachée d'une violation du droit écrit et des formes substantielles prescrites ;

Attendu que la Commission consultative, dans son avis du 2 février 1983 émis en vertu de l'article 8 du Protocole, a jugé que la Décision M/adm (82) 7 n'était pas licite, parce que - en substance - la réglementation belge, à savoir l'Arrêté royal n° 36 du 30.3.1982 pris sur la base et en exécution de l'article 1, 9° de la loi d'habilitation du 2.2.1982, avait

pour objet de prendre toutes mesures utiles en vue d'assurer l'équilibre de l'ensemble des régimes de sécurité sociale et que, conformément à cette finalité, le produit des retenues sur les rémunérations des fonctionnaires de l'Etat belge était à verser à un fonds ;

que, partant, l'application dudit Arrêté royal aux agents du Secrétariat général de l'Union, tant dans sa lettre que dans sa finalité, ne pouvait être réalisée par la Décision attaquée, alors encore qu'il y avait incompatibilité entre ledit Arrêté royal belge et l'article 2 de la Décision spécifiant l'affectation du produit de la cotisation spéciale ; que, pour cette raison, la Décision était contraire au principe général de bonne administration qui veut qu'une décision de cette nature puisse s'appuyer sur sa motivation ; que, si l'Autorité envisageait de modifier la situation financière du personnel Benelux, à l'instar des modifications introduites dans la situation financière du personnel du secteur public dans les pays de Benelux, il faudrait procéder autrement ;

qu'il en résultait que la Décision M/adm (82) 7 ne devait pas être maintenue et que le recours interne devait être considéré comme fondé ;

Attendu que, aucune décision n'ayant été communiquée à la partie demanderesse dans le délai fixé par l'article 11 du Protocole, celle-ci devait admettre que l'Autorité avait pris une décision de rejet au sujet du recours interne ;

Attendu que par sa communication SG/adm (83) 175 du 20 juin 1983, le Secrétaire général a confirmé sa décision de rejet en faisant savoir à la partie demanderesse qu'il ne se ralliait pas à l'avis de la Commission consultative émis au sujet du recours interne ;

QUANT AU FOND :

Sur le deuxième moyen,
pris de la violation du droit écrit ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation des articles 35, alinéa 3 et 37, alinéa 2 du Traité d'Union et de l'article 19 de la Convention du 14 janvier 1964 conclue en exécution de l'article 37, alinéa 2 dudit Traité, ci-après dénommée "la Convention",

en ce que, en méconnaissance de ces dispositions de droit écrit, le Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives a stipulé à l'article 2 de sa Décision M/adm (82) 7 critiquée, que le produit des retenues opérées en vertu de ladite Décision serait porté en recettes au budget des institutions de l'Union économique Benelux,

alors que, selon le moyen et en substance, les dispositions statutaires et conventionnelles de l'Union établissent d'autres règles de financement de l'Union et de ses organes, à savoir celles de la contribution des trois Pays du Benelux par voie de répartition de l'excédent des dépenses sur les recettes :

Attendu que, d'une part, il ressort de l'article 35, alinéa 3 du Traité d'Union que, entre autres, le statut du personnel et les barèmes des traitements, pensions et indemnités sont fixés par le Comité de Ministres sur proposition du Secrétaire général et après avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte ;

que, d'autre part, l'article 37, alinéa 2, sub d) du Traité stipule que les Hautes Parties Contractantes règlent par convention la répartition entre elles de l'excédent des dépenses sur les recettes ;

Attendu qu'il résulte de ces règles fondamentales du droit du Benelux que le financement des frais de fonctionnement de l'Union et de ses organes est assuré par la contribution des trois Pays qui, dans les proportions fixées à l'article 19 de la Convention du 14 janvier 1964, assument l'excédent des dépenses sur les recettes tel qu'il résulte des comptes arrêtés annuels ;

qu'il s'en déduit que le Comité de Ministres, bien qu'habilité à fixer selon certaines modalités et dans certaines conditions les barèmes des traitements, pensions et indemnités, n'est toutefois pas investi de la compétence de suppléer aux frais de fonctionnement de l'Union, pareilles mesures ne pouvant être prises que par la voie d'un accord ou convention en due forme entre les trois Pays de l'Union eux-

mêmes, ainsi que cela résulte de l'article 19 b) du Traité disposant que, pour "l'exécution des missions qui lui sont confiées, le Comité de Ministres peut ... établir des conventions qui sont soumises aux Hautes Parties Contractantes en vue de leur mise en vigueur conformément aux règles constitutionnelles de chacune des Hautes Parties Contractantes" ;

que si, plus particulièrement, le Comité de Ministres a compétence pour régler, soit directement, soit - comme il l'a fait notamment dans l'article 1er du Règlement pécuniaire - par référence à la législation belge concernant les échelles des traitements, les rétributions et rémunérations brutes dues aux fonctionnaires et agents de l'Union, et si donc, dans les mêmes conditions, il peut diminuer à la base les échelles des rétributions et rémunérations, en tenant compte de la situation économique générale et des mesures prises à cet effet dans les trois Pays sur le plan national, il ne peut, par contre, ni les réduire indirectement par le biais d'un prélèvement ou d'une retenue d'impôt interne, fût-il qualifié de cotisation spéciale et temporaire, ni en affecter le produit en recettes au budget des institutions de l'Union et contribuer ainsi au financement de ladite Union en dehors des compétences et formes instituées à cet effet ;

Attendu que, dans les circonstances données, la retenue d'une cotisation dite spéciale et temporaire, à charge des agents isolés et des familles sans enfants, est en fait l'équivalent d'un prélèvement d'impôt, alors que la cotisation proprement dite est la contre-partie de prestations sociales spécifiques, et que le produit de pareille cotisation est affecté spécialement à une Caisse ou organisme qui le gère aux fins de faire face aux dépenses occasionnées par les prestations légales ou statutaires dues en vue desquelles la cotisation spécifique est payée ou retenue ;

que, cependant, aucune disposition, ni du Traité, ni du droit dérivé n'autorise la perception, la déduction ou la retenue d'un quelconque impôt interne à charge des agents du Secrétariat général du Benelux ;

Attendu qu'il en résulte que la retenue, sur leurs traitements, de la cotisation dite spéciale et temporaire frappant les isolés et les familles sans enfants, est doublement contraire aux règles du droit écrit de Benelux, d'une part, en constituant un mode de financement partiel de l'Union non prévu par le Traité et par la Convention conclue en exécution de l'article 37, alinéa 2 du Traité, et, d'autre part, en constituant un impôt interne qui n'est autorisé par aucune disposition statutaire ou dérivée ;

Attendu qu'un argument ne peut pas être tiré par l'Autorité du système général adopté, qui est celui de l'adaptation des échelles des rémunérations du Benelux à celles des fonctionnaires d'après la loi belge, alors que pareille adaptation par référence, en vertu du Règlement pécuniaire annexé au Statut des agents du Secrétariat général, concerne seulement les barèmes des traitements de l'Etat belge et alors encore que l'article 35, alinéa 3 du Traité, que l'interprète ne saurait dénaturer en ajoutant au texte, mentionne uniquement "le barème" des traitements et pensions, c'est-à-dire les rémunérations brutes, et ne vise par conséquent pas leur montant net ;

qu'un argument ne peut pas davantage être tiré du fait que l'article 37, alinéa 2, sub d) du Traité prévoit l'excédent des dépenses sur les recettes, et donc la possibilité de recettes ; qu'en effet celles-ci ou bien sont occasionnelles - vente de publications et recouvrement de créances - ou bien constituent réellement des cotisations sociales à charge des agents, comme c'est le cas pour le prélèvement, en vue des pensions, d'un certain pourcentage sur leurs rémunérations ;

qu'enfin il n'importe, sous les rapports envisagés, que le résultat final de l'opération de la retenue soit le même que celui d'une diminution des rémunérations brutes à la base - diminution des dépenses ou accroissement des recettes -, alors que le problème posé en droit n'est pas celui du résultat matériel de la mesure critiquée par le recours, mais bien celui des compétences et formes établies pour l'atteindre ;

Attendu qu'il résulte de l'ensemble des considérants qui précèdent que le deuxième moyen du recours juridictionnel est fondé en ce que le Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives, en procédant ainsi qu'il l'a fait par sa Décision M/adm (82) 7, a violé par excès de pouvoir la loi écrite de l'Union, à savoir les articles 35, alinéa 3 et 37, alinéa 2 du Traité ;

d'où il suit que la Décision attaquée est nulle et ne peut être appliquée ;

qu'il en résulte à son tour, et pour les mêmes raisons, que la note de service du Secrétaire général de l'Union, du 26 août 1982, ADM (82) 37, prise en conséquence de la Décision nulle, ainsi que sa décision du 20 juin 1983, SG/adm (83) 175, rejetant le recours interne de la partie demanderesse, sont nulles ;

Vu les articles 28, 31 et 32 du Protocole ;

Attendu qu'à la suite de cette solution du litige, il y a lieu d'ordonner, à charge de l'Union, la restitution à la partie demanderesse des sommes indûment retenues sous forme de cotisation dite spéciale et temporaire, ces sommes avec les intérêts au taux légal applicable en Belgique, à partir des dates respectives des retenues effectuées jusqu'au jour du paiement, à titre de compensation pour le préjudice subi par la partie demanderesse ;

PAR CES MOTIFS,

et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens du recours qui, s'ils étaient fondés, ne pourraient entraîner une annulation avec des effets plus étendus,

la Cour de Justice Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires", annule la Décision du 10 août 1982, M/adm (82) 7, du Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives, la note de service du Secrétaire général, ADM (82) 37, du 26 août 1982, prise en conséquence de cette Décision ainsi que sa décision du 20 juin 1983, SG/adm (83) 175, rejetant le recours interne,

ordonne, à charge de l'Union, la restitution à la partie demanderesse des sommes indûment retenues sur son traitement sous forme de cotisation dite spéciale et temporaire, ces sommes avec les intérêts légaux comme il a été dit ci-avant,

constate que les dépens exposés devant la Cour s'élèvent à néant.

Ainsi jugé par Messieurs R. Thiry, R. Janssens et H.L.J. Roelvink, respectivement président, membre et membre suppléant de la Chambre

et prononcé en audience publique à Bruxelles, le 24 septembre 1984, par Monsieur R. Janssens, président suppléant, en présence de Monsieur R. Thiry, préqualifié, de Monsieur Alph. Spielmann, avocat général, et de Monsieur G.M.J.A. Russel, greffier en chef.