

C O N C L U S I O N S

d u M i n i s t è r e P u b l i c

dans l'affaire B 83 / 8

e n t r e

Monsieur Pollefeys Fernand,  
Rue J. Wytsman, 47, à 1050 BRUXELLES

e t

L'Union Economique Benelux,  
représentée par Monsieur le  
Secrétaire Général  
39, Rue de la Régence  
1000 BRUXELLES.

---

I. Objet du recours

Le recours a pour objet:

- 1.) L'annulation de la décision de Monsieur le Secrétaire Général par laquelle une retenue mensuelle de 500 francs a été opérée, à partir du premier mai 1982 et avec effet rétroactif au

premier avril 1982, sur les allocations familiales versées au requérant, à titre d'application directe de l'A. R. numéro 35 du 30 mars 1982 portant diminution temporaire des allocations familiales pour travailleurs salariés et pour les membres du personnel du secteur public d'un montant mensuel forfaitaire par famille, ainsi que l'annulation de la décision de Monsieur le Secrétaire Général rejetant implicitement le recours interne que le requérant avait introduit à cet égard le 27 août 1982;

2.) la condamnation de la défenderesse à payer au requérant le montant des retenues opérées depuis le premier mai 1982 sur les allocations familiales en vertu de la décision précitée de Monsieur le Secrétaire Général, somme à augmenter, depuis la date des retenues jusqu'au jour du paiement effectif, des intérêts au taux légal en vigueur en Belgique.

## II. Recevabilité du recours

### A. Thèse de la défenderesse

La défenderesse soulève le problème de la recevabilité du recours, tel qu'elle l'avait soulevé devant la Commission consultative en ces termes:

"Ce recours est irrecevable parce qu'il a été introduit en dehors des délais. En effet, la retenue mensuelle de 500 francs sur les allocations familiales a été opérée pour la première fois lors du paiement du traitement de mai 1982, soit à la fin avril (à la fois pour les mois d'avril et de mai).

Le personnel touché par cette mesure a été averti par une nouvelle fiche de traitement. Or les recours doivent être introduits dans le mois qui suit la connaissance de la décision contestée. Prendre comme référence la dernière application mensuelle, soit le premier août, qui en est la cinquième, reviendrait à vider de tout sens les prescriptions voulues par les auteurs du Protocole sur la protection juridictionnelle."

A cet égard, il faut relever que la prédite Commission consultative s'est prononcée comme suit:

"Il est exact qu'un recours doit être introduit dans le mois suivant la décision attaquée. La Commission considère néanmoins qu'il faut admettre que chaque paiement et retenue (mensuels) de salaire repose sur une décision distincte susceptible de recours. Aussi le recours est-il recevable dans la mesure où il porte sur la retenue de fin juillet 1982. Il est évident par ailleurs que la décision statu-ant sur le recours devra elle aussi porter sur les retenues opérées à partir de cette période."

Ce point de vue n'est pas partagé par la défenderesse suivant laquelle:

"-L'avis de la Commission consultative s'inspire en l'occurrence d'une jurisprudence des juridictions administratives néerlandaises qui, si elle était appliquée sans discernement, réduirait à néant le souci des auteurs du Protocole d'imposer des prescriptions strictes

en vue de favoriser la sécurité juridique et un climat de paix sociale indispensables dans les relations entre travailleur et employeur.

-Cette jurisprudence mérite d'autant moins de trouver application dans le présent cas que le requérant ne peut pas invoquer n'avoir remarqué la réduction de sa rémunération qu'après plusieurs paiements, puisque, de son propre aveu, il a reçu dès le 26 avril une fiche de traitement l'informant d'une modification de celui-ci et mentionnant le montant et la nature du prélèvement, ainsi que la référence de la base juridique de cette réduction.

Il faut savoir en effet qu'une nouvelle fiche de traitement n'est remise à un fonctionnaire que si une modification quelconque intervient dans le calcul du montant final.

Sans doute le requérant peut-il invoquer que les indications relatives à cette réduction de 500 francs étaient fort laconiques. Celles-ci étaient cependant conformes à la jurisprudence administrative du Secrétariat Général, habitude normale pour une petite administration dont les services "Personnel" et "Comptabilité" sont très accessibles et toujours disposés à fournir toutes les explications complémentaires demandées.

-Enfin, le requérant ne peut nier que par entretiens personnels avec les responsables de l'administration, il était par-

faitement au courant, avant même d'avoir reçu cette fiche de traitement, de l'intention du Secrétariat Général d'appliquer dès le mois de mai l'arrêté royal belge numéro 35 qui avait, par ailleurs, fait l'objet de nombreux commentaires dans la presse et parmi les fonctionnaires du Secrétariat."

B. Thèse du requérant

-Le requérant ne conteste pas qu'il a eu connaissance de la décision attaquée lors de la communication, le 26 avril 1982, d'une nouvelle fiche de traitement relative au mois d'avril 1982 portant la mention dactylographiée" - 500 francs allocations familiales" et la mention manuscrite" A. R. numéro 35 du 30 mars 1982."

-Par contre il estime "que la décision de retenir 500 francs sur pied de l'A. R. numéro 35 lui a été signalée d'une façon extrêmement sommaire, et au demeurant, que la fiche salariale ne pouvait nullement l'éclairer sur l'existence d'une telle décision ni sur les motifs et dispositions statutaires se trouvant à la base de cette décision. Dans la mesure où l'autorité s'écartait d'une ligne de conduite constante, il lui appartenait de dûment informer le personnel de cette décision à caractère général et de ne pas se borner à en remettre une traduction concrète sous la forme d'une fiche salariale. On s'écartait ainsi des pratiques administratives du Secrétariat Général puisqu'aussi bien l'application au premier juillet 1982 de l'A. R. numéro 36 du 30 mars 1982 a amené l'autorité

à juger nécessaire d'informer le personnel de la décision en cause par la note ADM (82) 33 du 16 juillet 1982."

- Suivant le requérant, "c'est en raison notamment de l'absence persistante d'une décision formelle explicitant la fiche salariale et d'une notification de cette décision au personnel, que le requérant s'est finalement associé le 27.8.82 au recours interne que Monsieur W. Raemakers a introduit le 18.2.82 contre la décision consignée dans la note ADM (82) 33 précitée".

- L'intéressé conclut comme suit:

"Comme déjà signalé, l'incertitude sur les décisions prises par l'autorité ne saurait persister. Le requérant estime en conséquence que, si jamais elle existait, l'irrecevabilité devrait, à défaut d'une décision de caractère général notifiée par écrit, se borner aux décisions de retenue mensuelles qui ne pouvaient plus être attaquées en droit. La Commission consultative s'est donc, en l'occurrence, inspirée à juste titre de la jurisprudence néerlandaise en spécifiant que tout paiement de salaire mensuel avec retenue opérée sur les allocations familiales implique une décision distincte susceptible de recours. Si l'avis de la Commission consultative était suivi, l'action ne saurait bien entendu se rapporter qu'aux retenues opérées depuis le premier juillet".

#### C. Textes applicables.

- 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.

"Le recours est introduit par requête déposée au greffe de la Cour dans les deux mois qui suivent la date à laquelle le requérant a eu connaissance de la décision attaquée ou celle à laquelle une décision de rejet est censée prise conformément aux dispositions du chapitre III." (article 17 du Protocole additionnel)

"Le délai de deux mois visé à l'article 17 du Protocole prend cours en ce qui concerne les recours visés aux alinéas 2 (recours des personnes au service de l'Union....) et 3 (recours en raison du silence de l'administration introduits par les mêmes personnes...) du présent article, à la date de la notification au requérant de la décision rendue par l'autorité sur le recours interne". (art. 28/4 du Règlement de procédure)

- La décision de l'autorité n'est attaquant 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.

" Le recours devant la Chambre de la Cour, introduit par l'une des personnes visées à l'article 3 sous b (personnes au service de l'Union....) n'est recevable que si la décision attaquée est intervenue après un recours interne préalable auprès de l'autorité qui a pris ou qui est considéré avoir pris la décision.

Le recours interne doit être interjeté dans le mois qui suit la date à laquelle l'intéressé a pris connaissance de la décision qu'il conteste". (art. 7 du Protocole additionnel)

"Il n'est statué sur le recours interne qu'après avis préalable d'une Commission consultative composée..." (article 8/1 du Protocole additionnel).

D. Application pratique de ces textes.

1. Recours introduit devant la Chambre de la Cour

Le recours a été introduit conformément aux dispositions prévues à l'article 17 du Protocole additionnel concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union Economique Benelux et à l'article 28/4 du Règlement de procédure de la Cour de Justice Benelux.

2. Recours interne.

-Il me paraît évident que la Cour est compétente pour statuer sur la recevabilité du recours par rapport aux dispositions prévues à l'article 7 du Protocole additionnel. Le contraire créerait une insécurité juridique manifeste.

-La Commission consultative a déclaré le recours recevable aux motifs suivants. "Il est exact qu'un recours doit être introduit dans le mois suivant la décision attaquée. La Commission considère néanmoins qu'il faut admettre que chaque paiement et retenue (mensuels) de salaire repose sur une décision distincte susceptible de recours. Aussi le recours est-il recevable dans la mesure où il porte sur la retenue de fin juillet 1982. Il est évident par ailleurs que la décision statuant sur le recours devra elle aussi porter sur les retenues opérées à partir de cette période".

Apparemment, la prédite Commission s'est basée sur une jurisprudence néerlandaise.

-Suivant une jurisprudence du Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg en date du 15 juin 1977 (Doc.com.No 17, p.157), les fiches de traitement tant mensuels qu'annuels ne sont autre chose que des documents de comptabilité et, par conséquent, elles ne peuvent être assimilées à des décisions dont la notification fait courir les délais de recours.

Lors de cette affaire, le délégué du Gouvernement avait pris les conclusions suivantes:



"Quant à la recevabilité.

Le requérant prétend avoir droit depuis le 1er août 1972 à un traitement plus élevé que celui qu'il touche effectivement, en faisant valoir que depuis cette date il devrait bénéficier de l'avancement automatique au grade immédiatement supérieur en qualité de receveur de la classe de population "F". Or, jusqu'en mai 1975, il n'a jamais réclamé et contesté les relevés renseignant sur le calcul de son traitement qui lui sont communiqués mensuellement et annuellement. Ces relevés contiennent toutes les indications nécessaires, du moins en ce qui concerne le grade dans lequel le traitement est calculé et qui est renseigné formellement dans le décompte annuel.

Même si on doit admettre que ces relevés ne peuvent être assimilés à des décisions, il n'en reste pas moins que le requérant s'est vu notifier le refus du Ministre de l'Intérieur daté du 15 mai 1975 de procéder au redressement de sa fiche de traitement. D'abord, en demandant le redressement, le requérant admet nécessairement connaître son classement et le contenu de la fiche de traitement. De plus, l'objet de sa demande est le même que celui de présent recours, à savoir le classement dans la classe de population "F" emportant classement au grade 3 de l'échelle des traitements. Or, la décision précitée du 15 mai 1975 refuse ce classement, en indiquant les motifs de façon explicite. Il y a donc là nettement décision sur l'objet de la demande. Cette décision communiquée tant à la commune qu'au requérant n'a fait l'objet d'aucune contestation dans le délai du recours contentieux. En conséquence, ni la commune, ni le requérant ne sauraient remettre en cause une décision devenue définitive et irrévocable".

A cet égard, le Conseil d'Etat s'est prononcé comme suit.

"Recevabilité.

Considérant que le Délégué du Gouvernement conteste la recevabilité du recours;

qu'en premier lieu, il fait valoir que le requérant, qui prétend avoir droit depuis le 1er août 1972 à un traitement plus élevé que celui qu'il touche effectivement,

a seulement réclamé en mai 1975, bien que pendant plus de deux années, il ait connu son classement tant par les fiches mensuelles qui contiennent toutes les indications concernant le calcul du traitement que par les fiches annuelles qui renseignent formellement le grade;

qu'en second lieu, le Délégué du Gouvernement fait état de la décision ministérielle prémentionnée du 15 mai 1975 qui a refusé le redressement demandé en indiquant les motifs de façon explicite et contre laquelle aucun recours n'aurait été présenté dans le délai contentieux;

que le Délégué affirme que ni le requérant, ni la commune ne sauraient remettre en cause une décision devenue définitive et irrévocable;

Considérant que les fiches de traitement tant mensuelles qu'annuelles ne sont autre chose que des documents de comptabilité et que, par conséquent, elles ne peuvent pas être assimilées à des décisions dont la notification fait courir les délais de recours;

que leur communication au requérant, non suivie d'un recours dans le délai légal, ne sauraient donc constituer une cause de forclusion;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 28 juillet 1954 portant révision générale des traitements et pensions des fonctionnaires et employés communaux, les traitements des intéressés sont fixés par le conseil communal, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur;

Considérant que la décision ministérielle prémentionnée du 15 mai 1975 n'est dès lors pas de nature à former à elle seule une décision pouvant faire l'objet d'un recours en réformation en matière de traitement;

Considérant que les objections formulées par le Délégué du Gouvernement au sujet de la recevabilité du recours ne sont donc pas fondées et que le recours qui a été fait dans les formes de la loi, est par conséquent recevable;"

Les développements ci-avant soulèvent les trois questions suivantes:

1. La décision attaquée était-elle compréhensible pour le requérant ?

2. Chaque paiement et retenue (mensuels) de salaire peut-il être considéré comme une décision distincte ?

3. La jurisprudence luxembourgeoise précitée est-elle applicable en l'espèce ?

ad 1: La réponse doit être affirmative. En effet, le requérant reconnaît avoir reçu, le 26 avril 1982, une nouvelle fiche de traitement relative au mois d'avril 1982 portant la mention dactylographiée: " - 500 F allocations familiales" et la mention manuscrite: "A.R. No 35 du 30.3.1982".

Du fait qu'une nouvelle fiche de traitement n'est remise à un fonctionnaire que si une modification quelconque intervient dans le calcul du montant final, le requérant n'a pu se méprendre sur le sens de la décision entreprise.

ad 2: La réponse doit être négative, étant donné que la précitée mention manuscrite: "A.R. No 35 du 30.3.1982" ne peut être interprétée comme ayant trait à une décision unique. L'invocation de l'arrêté royal en question signifiait, à l'exclusion de tout doute, que la décision entreprise devait durer dans le temps.

ad 3: La réponse est également négative. Le Conseil d'Etat luxembourgeois s'est basé sur un texte formel de "l'arrêté royal grand-ducal du 21 août 1866 portant règlement de procédure en matière de contentieux devant le Conseil d'Etat " aux termes duquel: "Sauf dans les cas où les lois ou les règlements fixent un délai plus long ou plus court le recours au comité du contentieux contre les décisions d'une autorité qui y ressortit, ne sera plus recevable après trois mois où cette décision aura été notifiée."

Or, pour la présente affaire, l'article 7 du Protocole additionnel prévoit que le recours interne doit être interjeté dans le mois qui suit la date à laquelle l'intéressé a pris connaissance de la décision qu'il conteste.

Le requérant avoue qu'il a eu connaissance de la décision entreprise le 26 avril 1982.

---

B. Conclusion.

Il résulte des développements ci-avant que le recours de Monsieur Pollifeyts doit être déclaré irrecevable.

---

III. En ordre subsidiaire et quant au fond.

Si le recours devait être déclaré recevable, il serait, à mon avis, fondé.

J'estime en effet que l'article 11 du Règlement pécuniaire était une base insuffisante pour rendre applicable aux agents du Benelux l'arrêté royal No 35. Cet article dispose que les allocations familiales sont fixées suivant les modalités admises pour les agents de l'Etat belge et versées aux agents, aux pensionnés et à ceux qui sont en disponibilité. Or, la retenue en question ne peut guère s'interpréter comme étant couverte par le terme de "modalités".

Quant aux problèmes de:

-Défaut de motivation

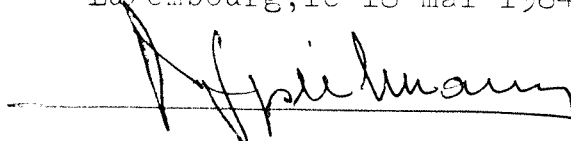
et

-Effet rétroactif.

je renvoie à mes conclusions dans les affaires B 83/5 et 6.

---

Luxembourg, le 18 mai 1984.



Alphonse Spielmann  
Avocat Général à la Cour de  
Justice Benelux.