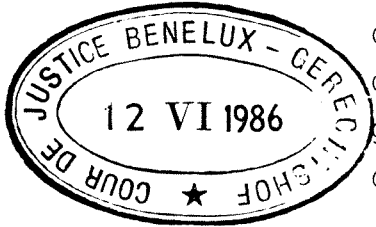


Conclusions



de Monsieur C. Wampach, Avocat Général, Chef du Parquet  
dans l'affaire B 86/1 Madame M. Dereymaker, agent du Secrétariat  
général de l'Union Economique Benelux.

contre

l'Union Economique Benelux

I. Préactes

Par arrêté royal n° 215 modifiant l'article 118 de la loi du  
14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redresse-  
ment financier, le taux de la retenue sur les traitements des agents  
des services publics belges a été porté à 7,5 p.c.

A la suite de cet arrêté royal belge, par décision M/adm(83)8 du  
30 décembre 1983, le Groupe de travail ministériel pour les affaires  
administratives a modifié, avec effet rétroactif au 1er octobre 1983  
l'article 36 du Règlement des pensions en portant également à 7,5% la  
retenue opérée, en vue des pensions, sur le traitement brut de tous les  
agents du Secrétariat Général. Cette décision était motivée de la façon  
suivante: Considérant que, en exécution de la décision prise de rendre  
applicables aux agents du Secrétariat général toutes les modifications  
apportées au statut pécuniaire des agents de l'Etat belge, il y a lieu  
de faire application des dispositions de l'arrêté royal belge n° 215 du  
3 octobre 1983. Cette décision fut portée à la connaissance du personnel  
du Secrétariat général par note de service NS(84)2 du 24.2.1984.

Contre cette décision du Groupe de travail ministériel, la requérante  
a introduit un recours interne le 23 mars 1984.

Le Secrétaire Général a soumis ce recours le 28 mars 1984, à la  
Commission consultative ' Juridiction administrative ' qui, dans son avis  
émis le 6 août 1985, a estimé entre autres que le recours interne est  
non fondé dans la mesure où il attaque en principe la légalité intrinsèque  
de la majoration contestée de la retenue en vue des pensions opérée sur  
le traitement brut en vertu de la Décision M/adm(83) 8 du 30 décembre 1983,  
que ce même recours interne est cependant fondé dans la mesure où il  
conteste l'application de la Décision avec effet rétroactif au 1er octobre  
1983. Cet avis fut communiqué à la requérante le 8 août 1985.

B 86/1/5

Par note ADM(85)41 du 30 octobre 1985, le Secrétaire général a informé la requérante qu'il avait prolongé, conformément à l'article 12 du Protocole "Protection juridictionnelle" de deux mois le délai de trois mois prévu à l'article 11 du même Protocole.

Par décision M/adm(85)4 du 31 décembre 1985, le Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives a pris la décision que la date "1er octobre 1983" reprise à l'article 2 de la décision du 30 décembre 1983 M/adm(83)8 est remplacée par "1er mars 1984". Il a en outre spécifié que les sommes remboursées en exécution de sa décision seront assorties des intérêts au taux légal applicable en Belgique, à partir du 1er avril 1984 jusqu'au jour du paiement. Cette décision fut portée à la connaissance de la requérante par la note ADM(86) 1 du 6 janvier 1986 du Secrétaire Général.

## **II. Objet du litige.**

La requérante conteste la légalité de la décision M/adm (83)8 du Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives du 30.12.1983 ainsi que celle de la décision M/adm(85)4 du 31.12.85 du même groupe de travail ministériel qui a modifié la prise d'effet de la décision M/adm(83)8 tout en rejetant, implicitement, pour le surplus le recours interne. La requérante demande en outre la restitution des sommes indûment retenues sur son traitement depuis le 1er octobre 1983 en vertu de la décision citée en premier lieu, 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 elle.

## **III. Recevabilité du recours.**

Le recours a été introduit dans le délai prévu par l'article 17 du Protocole "Protection juridictionnelle". Cependant comme il n'y a pas de recours sans intérêt ni grief, le recours est irrecevable, dans la mesure où il s'attaque à la partie de la décision M/adm(85)4, qui statue sur le recours interne, a reconnu ce recours partiellement fondé et a supprimé l'effet rétroactif de la décision en modifiant la date de sa prise d'effet.

Le recours n'est partant recevable que pour autant qu'il s'attaque à la décision M/adm(83)8 du 30.12.1983 ayant majoré le taux de retenue sur les salaires ainsi qu'à la décision M/adm(85)4 du 31.12.1985 dans la mesure qu'elle comporte rejet implicite du recours interne; en d'autres termes, le recours n'est recevable que pour autant qu'il conteste la légalité de la majoration du taux de retenue sur les salaires des agents de l'Union économique Benelux.

#### IV. Quant au fond.

1) En ce qui concerne les trois premiers moyens, qui sont identiques à ceux invoqués dans les affaires B85 / 2,3 et 4, je renvoie à mes conclusions dans ces affaires. J'estime, en me basant sur les motifs y développés, que les trois premiers moyens ne sont pas fondés.

2) Sur le quatrième moyen pris 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 économique Benelux en ce que le Conseil de l'Union économique, en formation restreinte, ne se serait pas prononcé, par un avis écrit, sur l'intitulé, le préambule et le contenu de la proposition de décision M/adm(85)4.

Si l'article 35§3 précité impose au Comité des Ministres et, partant, au Groupe de travail ministériel pour les affaires administrative l'obligation de recueillir, avant de prendre une décision, l'avis du Conseil de l'Union Economique en formation restreinte, il ne prescrit cependant aucune forme spéciale pour la rédaction de cet avis qui peut donc être rédigé sous forme d'un procès-verbal. L'avis sur les différents points du projet de décision ne doit pas nécessairement être formel et exprès, mais peut résulter implicitement du contexte de son ensemble.

En l'espèce, la décision M/adm(85)4 se réfère dans son préambule à l'avis du Conseil par la formule "Vu l'avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte" et constate ainsi, d'une façon authentique, l'accomplissement de la formalité exigée par l'article 35§3 précité. En outre, le Secrétaire général adjoint a versé une copie du procès-verbal de la réunion du Conseil de l'Union Economique en formation restreinte tenue à La Haye le 5 novembre 1985.

Il se dégage de ce procès-verbal que le Conseil, en avisant favorablement le projet M/adm(85)4 rapportant la rétroactivité de la mise en vigueur de la décision M/adm(83)8, a implicitement et nécessairement marqué son accord au maintien de l'augmentation du taux de retenue proposé et a ainsi avisé la décision dans son ensemble. Le quatrième moyen n'est donc pas fondé.

3) Sur le cinquième moyen pris de la violation du droit écrit et des formes substantielles prescrites à peine de nullité, ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation :

- a) de l'article 9§2 du Protocole concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union Economique Benelux
- b) et, en conséquence, de l'article 35§3 du Traité par excès de pouvoir en ce que la décision M/adm(85)4, en ne se référant pas à l'avis de la Commission consultative "juridiction administrative" et en ne contenant aucune autre motivation ne répond pas à l'exigence de motivation prévue à l'article 9§2 du Protocole précité.

Avant d'aborder le fond du problème soulevé par ce moyen, je tiens à signaler que je ne partage pas la façon de voir de l'Union économique Benelux.

En effet la décision attaquée avait pour objet a) de décider une augmentation du taux de retenue, en vue de la pension, sur les salaires des agents de l'Union économique Benelux, b) de rendre applicable cette décision avec effet rétroactif. Or la seule autorité habilitée à prendre cette décision était, conformément à l'article 35§3 du Traité d'Union, le Comité des Ministres et, par délégation de pouvoir, le Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives. C'est seulement contre la décision de cette autorité que le recours interne a été introduit de sorte que c'est également cette autorité qui avait l'obligation de statuer sur le recours par une décision répondant aux exigences des articles 35§3 du Traité d'Union et de l'article 9 alinéa 2 du Protocole "Protection juridictionnelle". Il ne peut pas être suppléé à cette décision par une décision émanant d'une autre autorité et plus particulièrement pas par une décision du Secrétaire général, celui-ci n'ayant aucune compétence pour statuer dans le cadre de l'article 35§3 du Traité d'Union.

Il est vrai que d'après les indications de la requête introductive du recours devant la Cour Benelux, le recours vise aussi l'annulation de la note de service NS(84)2 du 24.2.1984 du Secrétaire général; la requérante a cependant spécifié qu'elle ne demande l'annulation de cette note que dans la mesure où elle est prise en conséquence de la décision M/adm(83)8 du Groupe de travail ministériel. Tant le recours interne que le recours devant la Cour Benelux ne peuvent en effet viser, en l'occurrence, les décisions du Secrétaire général que d'une façon indirecte et par voie de conséquence, en ce sens que le sort des décisions du Secrétaire général dépend exclusivement du sort réservé aux décisions du Groupe de travail ministériel. Ce qui est vrai pour la note de service NS(84)2 l'est aussi pour la note ADM(86)1 qui ne fait par ailleurs pas l'objet du recours.

Dans le cadre du moyen, il échet en conséquence d'examiner si la décision M/adm(85)4 du Groupe de travail ministériel répond aux exigences des articles 35§3 du Traité d'Union et de l'article 9 alinéa 2 du Protocole " protection juridictionnelle " qui prévoit que l'autorité statue sur le recours interne par une décision motivée.

En principe, le contenu et la forme des décisions à prendre dans le domaine des traitements et des pensions des fonctionnaires au service de l'Union économique Benelux sont régis par l'article 35§3 du Traité d'Union qui exige entre autres que le Comité des Ministres prenne, en la matière, sa décision sur proposition du Secrétaire général et après avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte. La décision du Comité des Ministres ou du Groupe de travail ministériel, doit donc constater, comme elle l'a d'ailleurs fait en l'espèce, sous peine de nullité l'accomplissement de ces deux formalités.

L'avis de la Commission consultative "juridiction administrative" n'est prévu que dans la procédure du recours interne et ne constitue pas, en principe, un élément constitutif d'une décision prise dans le cadre de l'article 35§3 du Traité d'Union qui, partant n'a pas besoin de mentionner l'accomplissement de cette formalité.

L'avis de la Commission consultative constitue cependant un élément essentiel, obligatoire de la procédure du recours interne. En effet l'article 8 du Protocole "Protection juridictionnelle dispose formellement" qu'il n'est statué sur le recours interne qu'après avis préalable d'une Commission consultative composée .... etc etc".

Dans le cadre du recours interne, la Commission consultative remplit pour ainsi dire les fonctions d'un juge du 1er degré dont l'avis est obligatoirement soumis à la Cour de Justice Benelux. Pour assurer la publicité de cet avis, l'article 9 alinéa 1er du Protocole "Protection juridictionnelle" prévoit un mode de publicité spécial; il prescrit en effet que l'avis de la Commission consultative est communiqué immédiatement à l'autorité dont la décision est attaquée et à la personne qui a introduit le recours interne. L'accomplissement de cette formalité est donc dûment constaté par cette double communication.

En l'espèce, l'avis de la Commission consultative a été communiqué à la requérante le 8 août 1985 et il n'a jamais été soutenu que l'avis n'ait pas été communiqué au Groupe de travail ministériel dont la décision est attaquée. Il s'en dégage non seulement que les prescriptions des articles 8 et 9 alinéa 1er ont été observées mais encore que le Groupe de travail ministériel, en prenant la décision M/adm(85)4 a statué en connaissance de l'avis de la Commission consultative et a, en suivant pour l'essentiel cet avis, implicitement mais nécessairement motivé sa décision par l'adoption de la motivation de l'avis. En effet, l'avis de la Commission consultative, régulièrement communiqué, fait partie intégrante de la procédure du recours interne de sorte que l'autorité, qui doit statuer sur le recours interne peut faire siennes les conclusions de la Commission consultative et motiver ainsi sa propre décision sans avoir besoin de se référer spécialement à l'avis. J'estime en conséquence, en ordre principal, que la décision entreprise est motivée à suffisance de droit et que le cinquième moyen n'est pas fondé.

Je conçois cependant aisément, qu'en présence de la disposition formelle de l'article 9 alinéa 2 du Protocole "Protection juridictionnelle" votre Cour puisse estimer qu'à défaut d'une référence à l'avis de la Commission consultative, la décision entreprise ne répondrait pas à l'exigence de motivation et serait, partant, entachée d'une violation d'une forme substantielle au sens de l'article 13 du Protocole "Protection juridictionnelle."

Des conclusions subsidiaires s'imposent dans cette hypothèse au cours desquelles je tâcherai de répondre à la question de savoir quelles sont les conséquences de la violation d'une forme substantielle et plus spécialement à la question de savoir si une telle violation doit nécessairement entraîner l'annulation de la décision.

La réponse à cette question est fournie par l'article 28 du Protocole "Protection juridictionnelle" rédigé de la façon suivante: " Si le recours porte sur une décision en matière de rémunérations, pensions et autres prestations sociales, la Chambre peut, si elle juge le recours fondé, annuler la décision attaquée et, le cas échéant, déterminer elle-même les rapports de droit entre parties. Elle peut en outre condamner une partie au paiement d'une somme résultant de ces rapports de droit et accorder, si l'équité l'exige, des compensations pour le préjudice subi". Il en résulte, et plus particulièrement de la formule "la Chambre peut" que la Cour, même si elle reconnaît le recours fondé, garde un certain pouvoir d'appréciation pour décider si oui ou non il y a lieu d'annuler la décision attaquée. A mon avis la décision d'annuler ou non devrait dépendre et de la nature de la violation constatée et du degré d'intensité de la violation. Si la décision attaquée est sans base légale, si elle est contraire aux dispositions du Traité d'Union ou si elle est arbitraire au point de manquer totalement de justification, il va sans dire que la Cour serait obligée d'annuler la décision. Par contre, je suis convaincu que du moment où il s'agit d'une violation purement formelle, même s'il s'agit d'une formalité substantielle, la Cour ne devrait se substituer au pouvoir réglementaire ou à l'administration et annuler la décision que si à la suite de la violation purement formelle, les droits des requérants ont été gravement lésés. En l'espèce, la décision a été prise sur base de l'article 35§3 du Traité d'Union par l'autorité habilitée à cet effet, elle n'est contraire à aucune autre disposition du Traité d'Union et elle ne manque pas non plus de justification; en outre les droits de la requérante n'ont pas été violés, alors que l'avis de la Commission consultative lui a été communiqué et qu'elle pouvait se rendre compte que le Groupe de travail ministériel, en suivant pour l'essentiel l'avis de la Commission, avait implicitement motivé sa décision par l'adoption des motifs de l'avis.

J'estime en ordre subsidiaire, que le cinquième moyen n'est pas de nature à entraîner l'annulation de la décision attaquée et que sous ce rapport il n'est partant pas fondé.

- 4) Sur le sixième moyen pris 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) des principes de non-rétroactivité et de motivation des actes administratifs,
  - b) en conséquence, de l'article 35§3 du Traité d'Union pour excès de pouvoir

en ce que le Groupe de travail ministériel a fixé, par décision M/adm(85)4 du 30.12.1985, notifié le 6 janvier 1986, la prise d'effet de la décision M/adm(83)8 au 1er mars 1984 alors cependant qu'il aurait dû abroger la décision M/adm(85)8 qui serait nulle dans son ensemble pour avoir fixé sa mise en vigueur avec effet rétroactif et fixer la prise d'effet de l'augmentation du taux de retenue sur les salaires au moment de la mise en vigueur normale de sa nouvelle décision M/adm(85)4, c'est-à-dire au premier jour du mois qui suit sa notification, soit le 1 février 1986.

Le sixième moyen est subsidiaire au troisième moyen. Si j'ai bien compris la requérante soutiendrait que le Groupe de travail ministériel aurait dû annuler toute entière la décision attaquée qui avait, en méconnaissance des principes généraux régissant la non-rétroactivité des actes administratifs, fixé sa mise en vigueur avec effet rétroactif pour la remplacer par une nouvelle décision sortant elle ses effets, d'après le droit commun bénéluxien, à partir du 1er jour du mois suivant sa notification, soit le 1er février 1986.

Cette thèse de la requérante méconnaît cependant totalement le mécanisme, le sens et la portée du recours interne. En effet ce recours permet à un fonctionnaire au service de l'Union économique Benelux, qui n'est pas d'accord avec une décision d'une autorité de l'Union économique Benelux qui lui cause préjudice, de soumettre à cette autorité ses moyens tendant à une révision totale ou partielle de la décision attaquée. L'autorité saisie du recours peut soit maintenir sa décision totalement ou partiellement, soit la rapporter. Il en résulte que l'autorité qui est saisie du recours interne ne prend pas une nouvelle décision, mais statue



sur le sort de la décision attaquée qui est soit maintenue en totalité ou en partie, soit rapportée.

En l'espèce le Groupe de travail ministériel n'avait pas l'obligation d'annuler la décision entreprise dans son ensemble, la violation invoquée et reconnue n'entachant que la partie de la décision ayant fixé son entrée en vigueur avec effet rétroactif; il pouvait par contre, sans violer ni l'article 35§3 du Traité d'Union ni le principe de la non-rétroactivité des actes administratives, maintenir la décision M/adm(83)8 portant augmentation du taux des retenues sur les salaires tout en décidant que cette décision entrerait en vigueur suivant les règles du droit bénéluxien régissant la matière, à savoir à partir du 1er jour du mois suivant la notification de la décision, soit le 1er mars 1984.

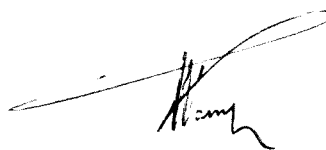
Le sixième moyen n'est donc pas fondé.

### **C o n c l u s i o n s**

**Aucun des six moyens n'étant fondé, il y a lieu de rejeter le recours.**

Luxembourg, le 4 juin 1986.

L ' A v o c a t   G é n é r a l



Camille Wampach