

B 90/2/11-3/10-6/8

ARREST VAN 6 DECEMBER 1991
in de zaken B 90/2, 3 en 6

Inzake :
De Heer F. POLLEFEYS, verzoeker, en
Mevrouw A. THIER, verzoekster
tegen
de Benelux Economische Unie, verweerster
Procestaal : Nederlands

ARRET DU 6 DECEMBRE 1991
dans les affaires B 90/2, 3 et 6

En cause :
Monsieur F. POLLEFEYS, requérant, et
Madame A. THIER, requérante
contre
l'Union économique Benelux, défenderesse
Langue de la procédure : le néerlandais

LA COUR DE JUSTICE BENELUX, Chambre "Contentieux des fonctionnaires",
dans les affaires B 90/2 et 6, Pollefeys contre Union économique Benelux
et dans l'affaire B 90/3, Thier contre Union économique Benelux

1. Vu les requêtes dans les affaires B 90/2 et 3, reçues le 28 février 1990 au greffe, par lesquelles les requérants demandent :

"1. l'annulation de la décision du Conseil de l'Union économique en formation restreinte - ci-après dénommé le Conseil - du 28 novembre 1988 modifiant le règlement en matière de remboursement de frais de déplacement et de séjour annexé à la décision du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives - ci-après dénommé le Groupe de travail ministériel - du 28 mai 1982 modifiant le règlement en matière de frais de déplacement et de séjour, doc. M/adm (82) 6, ainsi que l'annulation de la décision de l'Autorité rejetant implicitement le recours interne que le requérant/la requérante a introduit à cet égard le 11 décembre 1988/le 8 février 1989 ;

2. le cas échéant, la fixation par votre Chambre elle-même du forfait journalier conformément à l'article 28 du Protocole concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux, sinon la condamnation de la défenderesse à fixer le forfait journalier visé sous le point 2. a) dudit règlement conformément à la procédure d'adaptation qui y est prévue, plus particulièrement à fixer, avec effet au 1er avril 1988, le forfait journalier à 2.560 FB, soit le montant valable pour les déplacements aux Pays-Bas en vertu de l'arrêté ministériel belge du 24 mars 1988 ;

3. la condamnation de la défenderesse à payer aux requérants l'arriéré des forfaits journaliers dus depuis le 1er avril 1988 pour ses déplacements dans un pays partenaire en raison d'une réunion Benelux, ces sommes avec les intérêts au taux légal applicable en Belgique, à partir des dates des réunions jusqu'au jour du paiement, à titre de compensation pour le préjudice (...)" ;

2. Vu la requête dans l'affaire B 90/6 reçue le 4 décembre 1990 au greffe, par laquelle le requérant demande :

"1. l'annulation de la décision du Groupe de travail ministériel du 16 octobre 1989 modifiant le règlement en matière de remboursement de frais de déplacement et de séjour, doc. M/adm (89) 3, ci-après dénommée 'décision M/adm (89) 3', et de la décision du Groupe de travail ministériel du 16 octobre 1989 concernant le règlement en matière de remboursement de frais de déplacement et de séjour, doc. M/adm (89) 7, ci-après dénommée 'décision M/adm (89) 7', ainsi que l'annulation de la décision de l'Autorité du 3 octobre 1990 rejetant le recours interne que le requérant a introduit à cet égard le 5 décembre 1989 ;

2. le cas échéant, la fixation par votre Chambre elle-même du forfait journalier conformément à l'article 28 du Protocole concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux, sinon la condamnation de la défenderesse à fixer le forfait journalier visé sous le point 2. a) du règlement annexé à la décision M/adm (89) 3 conformément à la procédure d'adaptation qui y est prévue, plus particulièrement à fixer, avec effet au 1er avril 1988, le forfait journalier à 2.560 FB, soit le montant valable pour les déplacements aux Pays-Bas en vertu de l'arrêté ministériel belge du 24 mars 1988 ;

3. la condamnation de la défenderesse à payer au requérant l'arriéré des forfaits journaliers dus depuis le 1er avril 1988 pour ses déplacements dans un pays partenaire en raison d'une réunion Benelux, ces sommes avec les intérêts au taux légal applicable en Belgique, à partir des dates des réunions jusqu'au jour du paiement, à titre de compensation pour le préjudice subi par le requérant" ;

QUANT A LA PROCEDURE :

DANS LES AFFAIRES B 90/2 ET 3 :

3.1. Attendu que la défenderesse a présenté, le 19 avril 1990, un mémoire en réponse concernant les requêtes susmentionnées ;

3.2. que, par lettre reçue le 22 mai 1990, les requérants ont demandé, pour l'exercice de leurs droits de la défense, d'ajourner l'audience fixée au 28 mai et que, en conséquence, une nouvelle audience a été fixée au 25 juin 1990 ;

3.3. que les points de vue des parties ont été exposés à l'audience publique de la Chambre du 25 juin 1990 par les requérants, au nom du requérant également par la requérante et au nom de la défenderesse par le Secrétaire général;

3.4. que des notes de plaidoirie ont été reçues, au nom des requérants, le 25 juin, le 19 juillet et le 12 septembre 1990 et, au nom de la défenderesse, le 19 juillet 1990 ;

3.5. que monsieur l'avocat général C. Wampach a donné des conclusions écrites le 14 janvier 1991 ;

3.6. que la Chambre a rouvert les débats à la suite de l'introduction de l'affaire B 90/6 et que les parties ont exposé, au cours de cette dernière procédure, dont il sera question plus loin, leur point de vue relatif à la jonction des trois affaires ;

3.7. que les requérants ont encore présenté une note de plaidoirie à cet égard le 25 mars 1991 ;

QUANT A L'AFFAIRE B 90/6 :

4.1. Attendu que la défenderesse a présenté, le 18 février 1991, un mémoire en réponse concernant la requête susvisée ;

4.2. que les parties ont exposé leur point de vue à l'audience du 25 mars 1991 et ont déposé des notes de plaidoirie le même jour ;

4.3. que monsieur l'avocat général C. Wampach a donné des conclusions écrites le 24 juin 1991 ;

QUANT A LA JONCTION :

5. Attendu que lesdites affaires sont étroitement liées entre elles et qu'il doit être statué à leur sujet par un seul et même arrêt ;

QUANT AUX FAITS :

6. Attendu que les faits ci-après sont pertinents :

6.1. Par décision du 16 juillet 1976, doc. M/adm (76) 2, le Groupe de travail ministériel a arrêté un règlement en matière de frais de déplacement et de séjour imputables sur le budget des institutions de l'Union économique Benelux ;

6.2. Ce règlement a été modifié le 28 mai 1982 par décision du Groupe de travail ministériel, doc. M/adm (82) 6, conformément à l'annexe reprise à ladite décision;

6.3. Dans cette annexe, la "Procédure relative à l'adaptation des tarifs précités" dispose que "le Conseil de l'Union économique en formation restreinte peut adapter les montants des frais de déplacement et de séjour précités aux indemnités correspondantes que l'Etat belge accorde à ses fonctionnaires, ce à partir de la même date que la réglementation belge" ;

6.4. Le Conseil a pris, à la date du 28 novembre 1988 et avec effet au 1er janvier 1989, une décision en vue de l'adaptation susvisée tout en ne suivant pas la réglementation belge ;

6.5. Un recours interne a été formé contre cette décision par lettre du 11 décembre 1988 du requérant et par lettre du 8 février 1989 de la requérante ;

6.6. L'Autorité a saisi la Commission consultative "Juridiction administrative" de ces recours internes respectivement le 9 janvier et le 7 mars 1989 ;

6.7. La Commission consultative a rendu son avis le 3 octobre 1989 qui a été transmis le même jour à la requérante ;

6.8. Le Groupe de travail ministériel a pris, à la date du 16 octobre 1989 et avec effet au 1er janvier 1989, une décision M/adm (89) 3 (communiquée au personnel du Secrétariat général par la note SG/COM (89) 127 du 20.11.89) en vue de l'adaptation susvisée. D'autre part, le Groupe de travail ministériel a pris, à la date du 16 octobre 1989 et avec effet le jour de sa signature, une décision concernant le règlement en matière de frais de déplacement et de séjour pour les fonctionnaires et agents du Secrétariat général de l'Union économique Benelux qui se déplacent dans le cadre des concertations découlant de l'Accord de Schengen : M/adm (89) 7 ;

6.9. Par lettre du 5 décembre 1989, le requérant a formé un recours interne contre ces décisions et contre la note ;

6.10. L'Autorité a saisi la Commission consultative "Juridiction administrative" de ce recours interne le 2 janvier 1990 ;

6.11. Le 28 février 1990, les requérants ont formé un recours juridictionnel dans les affaires B 90/2 et 3 ;

- 6.12. Le 10 juillet 1990, la Commission consultative a rendu son avis concernant le recours interne mentionné sub 6.9. ;
- 6.13. Par lettre du 3 octobre 1990, reçue le 8 octobre, le Secrétaire général (SG/Adm (90) 179) a écrit notamment : "Je me réfère à l'avis de la Commission consultative concernant le recours interne que vous avez introduit (...) (à savoir celui mentionné sub 6.9 ci-dessus). J'ai l'honneur de vous informer par la présente que je me range à l'avis de la Commission consultative. (...). S'agissant du recours contre la note SG/COM (89) 127 que la Commission consultative a jugée nulle pour excès de pouvoir, j'ai décidé d'abroger formellement le troisième paragraphe (à savoir l'interprétation de la notion de "heure raisonnable", attaquée par le requérant, pour se rendre à une réunion transfrontalière par les moyens de transport ordinaires le matin)" ;
- 6.14. Le 4 décembre 1990, le requérant a formé un recours juridictionnel dans l'affaire B 90/6 ;

QUANT AUX DROITS DE LA DEFENSE :

7. Attendu que, dans les affaires B 90/2 et 3, les requérants soutiennent vainement qu'ils ont été lésés dans leurs droits de la défense du fait que le Collège des Secrétaires généraux a décidé (CSG (90) RC 11), entre autres à l'égard de monsieur Raemakers, fonctionnaire du Secrétariat général, agréé par la Cour et disposé à assister les requérants à l'audience, "que les jours où une personne agréée (...), qui est fonctionnaire du Secrétariat général, comparaitra devant (la) Cour (...) seront imputés sur la liste des congés de l'intéressé" ;
8. que l'article 16 du Protocole additionnel concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux, ci-après dénommé le Protocole, qui ne contient aucune disposition concernant la rémunération ou non d'un porte-parole du milieu professionnel, ne fait pas obstacle à pareille décision ;
9. que la circonstance que la personne sollicitée n'était pas d'accord avec la décision prise, n'a constitué pour les requérants aucun obstacle insurmontable à s'assurer convenablement l'assistance en justice, puisque l'audience a été ajournée à cet effet et que les problèmes techniques posés sont limités et bien connus des requérants ;

QUANT A LA RECEVABILITE :

DANS L'AFFAIRE B 90/2 :

10. Attendu que la Commission consultative a rendu à tort l'avis que le recours interne des requérants était irrecevable parce qu'il était dirigé contre le Secrétaire général de l'Union, qui n'est pas l'Autorité qui a pris la décision attaquée, comme requis par l'article 7 du Protocole ;

11. que certes le recours interne commence par les mots "Monsieur le Secrétaire général" et conclut comme suit : "La présente constitue un recours interne auprès du Secrétaire général contre les décisions prises le 28 novembre dernier par le R/A (...)" ;

12. que, toutefois, non seulement les derniers termes mais encore tout le contexte du recours interne montrent que le recours est dirigé contre la décision en cause prise par le Conseil de l'Union économique en formation restreinte qui, à l'instar des autres organes de l'Union, est représenté en règle générale par le Secrétaire général ;

13. que pareil recours satisfait à la disposition de l'article 7 du Protocole, cet article ne précisant pas la forme du recours interne ;

DANS LES AFFAIRES B 90/2 et 3 :

14. Attendu que l'avis du 3 octobre 1989 de la Commission consultative n'a pas été suivi d'une décision de l'Autorité requise, si bien que le recours juridictionnel pouvait être formé jusqu'au 3 mars 1990 au moins, en vertu des articles 11 et 17 du Protocole ;

15. que cette circonstance n'est pas affectée par le fait que le Groupe de travail ministériel a pris la décision M/adm (89) 3 du 16 octobre 1989 (dont la légalité est contestée dans l'affaire B 90/6), étant donné que cette décision, prise par une Autorité autre que celle qui a pris la décision attaquée et sans qu'un avis eût été demandé à la Commission consultative, ne peut pas être considérée comme la décision sur le recours interne visée aux articles 8, 9 et 11 du Protocole, qui fait courir le délai pour l'introduction du recours juridictionnel ;

16. que les recours formés le 28 février 1990 ont été introduits en temps utile ;

17. Attendu que la défenderesse conteste (encore) la recevabilité du recours juridictionnel au motif que la décision prise le 28 novembre 1988 et attaquée dans les affaires B 90/2 et 3 a été rapportée du fait que le Groupe de travail ministériel, l'organe compétent en cette matière, a pris le 16 octobre 1989 la décision déjà mentionnée (M/adm (89) 3) qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1989, la même date que celle de la décision attaquée dans les affaires B 90/ 2 et 3 ;

18. que, si cette thèse est exacte, le recours est devenu sans objet dans les affaires B 90/2 et 3 ;

19. Attendu que la décision attaquée du 28 novembre 1988, qui vise à l'adaptation des tarifs contenus dans le Règlement relatif aux frais de déplacement et de séjour, a été prise par le Conseil pour la défenderesse ;

20. Attendu, d'une part, que cette décision a été prise par un organe non compétent, comme l'affirment la défenderesse et la requérante dans son deuxième moyen ;

21. que, en effet, la prise de pareille décision, qui fixe des règles concernant les frais de déplacement et de séjour du personnel, appartient, en principe, en vertu de l'article 16 du Traité instituant l'Union économique Benelux, ci-après dénommé le Traité, au Comité de Ministres, et a été déléguée, par l'article 35, alinéa 3, à ce Comité, sur la proposition du Secrétaire général et après avis du Conseil ;

22. que, en l'occurrence, la décision a été prise par le Conseil, se fondant sur une délégation de pouvoir accordée par le Groupe de travail ministériel, laquelle est effectivement énoncée, sous le titre "Procédure d'adaptation des tarifs prévus" en annexe à la décision du 28 mai 1982 du Groupe de travail ministériel, par laquelle ce dernier a apporté des modifications au règlement relatif aux frais de déplacement et de séjour, fixé antérieurement par ce même Groupe de travail par la décision du 16 juillet 1976 ;

23. que le Groupe de travail ministériel était certes lui même compétent en vertu d'une délégation de pouvoirs accordée par le Comité de Ministres, conformément à l'article 21 du Traité, par l'article 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité de Ministres, mais qu'aucune disposition ne prévoit la possibilité d'une subdélégation de pouvoirs par le Groupe de travail ministériel à un autre organe, et encore moins à un organe consultatif, d'où découle la nullité de la décision prise par cet organe ;

24. Attendu, d'autre part, que par la décision M/adm (89) 3 du 16 octobre 1989, en conformité du reste avec l'avis de la Commission consultative rendu sur le recours interne des requérants dans les affaires B 90/2 et 3 et en connaissance de cet avis, l'organe compétent, soit le Groupe de travail ministériel, a pris, sur la même matière que la décision du 28 novembre 1988, une nouvelle réglementation prévoyant la même date d'entrée en vigueur (1er janvier 1989) et sans plus recourir à la subdélégation litigieuse, si bien que l'intention de rapporter la décision attaquée apparaît clairement ;

25. qu'une autorité peut en principe rapporter un règlement illicite, en particulier lorsqu'un recours interne est formé contre ce règlement, et ce pour les motifs indiqués dans ce recours ou touchant à l'ordre public, comme en l'occurrence l'absence de compétence de l'organe qui a accompli l'acte ;

26. qu'il découle de ce qui précède que, en tant que la décision M/adm (89) 3 du 16 octobre 1989 est maintenue, ce qui sera examiné plus loin dans l'affaire B 90/6, la décision du 28 novembre 1988 attaquée dans les affaires B 90/2 et 3 n'existe plus et que le recours juridictionnel dirigé contre cette décision est sans objet et dès lors irrecevable ;

DANS L'AFFAIRE B 90/6 :

27. Attendu que le recours juridictionnel dans cette affaire a été introduit en temps utile et qu'il est régulier ;

28. que le recours est recevable dans la mesure où il est dirigé contre les décisions M/adm (89) 3 et 7 ;

29. Attendu que le recours n'est toutefois pas recevable en tant qu'il est dirigé contre la note du secrétaire général SG/COM (89) 127 dans la mesure où cette note a été rapportée par la note SG/adm (90) 179 du 3 octobre 1990 ;

QUANT AU DROIT DANS L'AFFAIRE B 90/6 :

30. Attendu que le premier moyen est ainsi formulé :

"Ce moyen est pris de la violation du droit écrit et des principes généraux de bonne administration ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation

a) de l'article 35, alinéa 3, du Traité (...), de l'article 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité de Ministres, M (60) 4 ;

b) du règlement en matière de remboursement des frais de déplacement et de séjour annexé à la décision du Groupe de travail ministériel M/adm (82)6 du 28 mai 1982, de la procédure d'adaptation y prévue et, partant, des prescriptions de forme requises à peine de nullité, ainsi que du principe général de droit 'patere legem quam ipse fecisti' ;

c) du principe d'égalité" ;

31. Attendu que dans le développement du moyen, le requérant précise, en résumé :

- que (a) le Conseil a modifié, par décision du 28 novembre 1988, le règlement en vigueur en matière de remboursement des frais de déplacement et de séjour en méconnaissance de la procédure d'adaptation prescrite dans ledit règlement ;

- que (b) le Groupe de travail ministériel a modifié ce règlement par la décision attaquée M/adm (89) 3 du 16 octobre 1989, avec effet au 1er janvier 1989, en méconnaissance de la procédure qu'il a lui-même prescrite dans cette décision, c'est-à-dire sans avoir effectué l'examen préalable lors de la fixation du budget annuel ;

- que (c) le règlement modifié comme il est dit sub (b) est rendu applicable par l'article 1er de la décision attaquée M/adm (89) 7 aux fonctionnaires et agents du Secrétariat général qui se déplacent dans le cadre des concertations découlant de l'Accord de Schengen, mais, selon l'article 2, à un forfait journalier pour les déplacements Schengen en France et en Allemagne, plus favorable que pour les déplacements Benelux, en violation de l'intention d'"application" de l'article 1er et du principe d'égalité ;

32. Attendu que, comme exposé sub 20 à 23 ci-dessus, en vertu de l'article 35, alinéa 3, du Traité, il n'appartient pas au Conseil, mais au Comité de Ministres, d'arrêter le statut du personnel et les conditions de travail, en particulier les remboursements des frais de déplacement et de séjour du personnel du Secrétariat général ;

33. que le Comité de Ministres a délégué, par l'article 18 du Règlement d'ordre intérieur, ces pouvoirs au Groupe de travail ministériel, qui dès lors décide du maintien, de la modification et du retrait de règles existantes, mais ne peut déléguer ces pouvoirs à un autre organe ;

34. que le requérant invoque dès lors vainement des règles, à savoir une procédure d'adaptation, qui devaient être respectées par un organe non compétent ;

35. Attendu que la nouvelle procédure d'adaptation prescrite in fine sub 4 de l'annexe de la décision M/adm (89) 3 ne concerne que l'avenir, comme il découle du texte même de la disposition ("seront") ;

36. que l'entrée en vigueur immédiate de la réglementation n'est pas incompatible avec cette disposition ;

37. Attendu que pour fixer les frais de déplacement et de séjour en dehors du territoire Benelux, la décision M/adm (89) 7 tient compte des circonstances réelles spécifiques telles que la distance, le coût de la vie et l'expatriation, qui diffèrent de celles existant à l'intérieur du territoire Benelux ;

38. que cette réglementation vaut d'une manière égale pour tous les fonctionnaires et agents du Secrétariat général qui satisfont aux exigences spéciales imposées pour les activités en rapport avec l'Accord de Schengen et qui doivent se rendre en dehors du territoire Benelux ;

39. que la règle de l'article 1er de la décision et le principe d'égalité ne sont donc pas méconnus ;

40. que dès lors le premier moyen ne saurait être accueilli ;

41. Attendu que le deuxième moyen est pris de :

"la violation du droit écrit, ainsi que des principes généraux de droit et des principes de bonne administration de même que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement (...) violation des articles 35, alinéa 3, du Traité, 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité de Ministres et du principe de non-rétroactivité des actes administratifs" ;

42. Attendu que dans le développement du moyen, le requérant précise, en résumé, que la décision M/adm (89) 3 du 16 octobre 1989 énonce qu'elle entre en vigueur le 1er janvier 1989, par conséquent avec effet rétroactif, ce qui implique que l'indemnité de logement pour les petites distances est remplacée rétroactivement par une nouvelle qui est moins favorable ;

43. Attendu que la défenderesse expose, sans être contredite, que le requérant n'a pu subir de préjudice par cette rétroactivité, étant donné que le règlement a été appliqué pour le passé, à savoir jusqu'au 20 novembre 1989, en ce sens que les déclarations des frais d'hôtel faites sous l'empire du règlement illicite ont été réputées conformes au nouveau règlement ;

44. que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt dans le chef du requérant ;

45. Attendu que le troisième moyen est pris de :

"la violation du droit écrit ainsi que détournement de pouvoir, plus particulièrement violation des articles 16, 35, alinéa 3, et 37 du Traité, 19 de la Convention du 14 janvier 1964 conclue en exécution de l'article 37, alinéa 2, du Traité, 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité de Ministres, ainsi que violation du règlement financier établi conformément à l'article 1er de la Convention précitée" ;

46. Attendu que dans le développement du moyen, le requérant précise, en résumé :

- que le Groupe de travail ministériel n'était pas l'organe habilité à fixer, par référence à l'article 35, alinéa 3, du Traité, un règlement concernant les frais de déplacement et de séjour dans le cadre des concertations découlant de l'Accord de Schengen, puisque cet Accord ne fait pas partie intégrante du Traité et que l'Accord de Schengen ne prévoit pas non plus pareille compétence, de sorte que le Groupe de travail ministériel s'est servi des compétences à lui déléguées à d'autres fins que celles prévues ;
- que le Groupe de travail ministériel n'est habilité à réglementer les frais de déplacement et de séjour que s'ils découlent du fonctionnement des institutions de l'Union économique Benelux et que les institutions fonctionnant dans le cadre de l'Accord Schengen ne sont pas des institutions de l'Union économique Benelux, de sorte que l'annexe de la décision M/adm (89) 3 a été rendue illicitement applicable aux fonctionnaires qui se déplacent dans le cadre de l'Accord de Schengen ;
- que ni le Comité de Ministres en vertu de l'article 36, alinéa 2, du Traité, ni l'Accord de Schengen n'ont assigné au Secrétaire général de tâche formelle à cet égard ;

47. Attendu qu'il ne ressort ni du moyen ni de son développement que le requérant, qui ne travaille pas dans le cadre de l'Accord de Schengen, ait un intérêt quelconque à l'annulation de la décision M/adm (89) 7 et que pareil intérêt n'est pas établi ;

48. que le moyen est irrecevable ;

49. Attendu que, la demande en annulation formulée au point 1 de la requête devant être rejetée, les demandes faites sous les points 2 et 3, qui se fondent sur cette nullité, ne sauraient davantage être accueillies ;

PAR CES MOTIFS :

50. Joint les affaires B 90/2, B 90/3 et B 90/6 ;

51. Dit irrecevables les recours des requérants dans les affaires B 90/2 et B 90/3 ;

52. Dit le recours du requérant dans l'affaire B 90/6 pour partie irrecevable et pour partie non fondé ;

53. Constate que les dépens s'élèvent à néant.

Ainsi jugé par Messieurs R. Soetaert, président, P. Kayser, C.H. Beekhuis, membres suppléants,

et prononcé en audience publique à Bruxelles, le 6 décembre 1991, par monsieur R. Soetaert, préqualifié, en présence de messieurs C. Wampach, avocat général, et C. Dejonge, greffier en chef suppléant.