BENELUX-GERECHTSHOF

KAMER "AMBTENARENRECHTSPRAAK"

COUR DE JUSTICE BENELUX

CHAMBRE "CONTENTIEUX DES FONCTIONNAIRES"

B 83/2-4/5

Traduction

ARRET DU 24 SEPTEMBRE 1984

dans les affaires B 83/2, B 83/3 et B 83/4

En cause :

Monsieur F. Pollefeys, Monsieur W. Raemakers et Madame A. Thier,

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 83/2 - F. Pollefeys, B 83/3 - W. Raemakers, B 83/4 - A. Thier contre Union économique Benelux

Attendu que par requêtes déposées le 18 juillet 1983 au greffe de la Cour, les requérants Pollefeys, Raemakers et Thier, agents du Secrétariat général de l'Union économique Benelux, ont formé un recours juridictionnel en annulation de la Décision du 19 octobre 1982, M/adm (82) 4, du Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives, instaurant une cotisation de solidarité à charge des agents du Secrétariat général de l'Union économique Benelux, ainsi qu'un recours en annulation de la décision du Secrétaire général du 20 juin 1983 qui - statuant sur le recours interne introduit le 16 novembre 1982 par les requérants, conformément à l'article 7 du Protocole du 29 avril 1969 concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux ("le Protocole"), et tendant à la restitution des cotisations de solidarité déjà retenues sur leurs traitements en vertu de la Décision précitée, y compris les intérêts échus, ainsi qu'à la suspension de la retenue de ladite cotisation - a informé les requérants qu'il ne se ralliait pas à l'avis de la Commission consultative émis au sujet des recours internes, avis daté du 2 février 1983 et concluant que les recours internes étaient à considérer comme fondés et qu'il convenait d'abroger la Décision attaquée M/adm (82) 4 ;

Attendu qu'en raison des liens de connexité existant entre ces recours, il y a lieu de joindre ceux-ci pour les vider par un même et seul arrêt ;

Vu les mémoires introductifs du recours juridictionnel des demandeurs ainsi que les mémoires en réponse du Secrétaire général datés 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 les demandeurs le 27 février 1984 ;

Sur les conclusions écrites de l'avocat général Alph. Spielmann, reçues au greffe de la Cour le 27 avril 1984 ;

./.

Attendu que les parties demanderesses ont la qualité exigée par l'article 3 b) du 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 les recours sont réguliers en la forme et quant au délai, d'où il suit qu'ils sont recevables ;

QUANT AUX FAITS :

Attendu que le Groupe de travail ministériel pour les Affaires administratives a, par sa Décision prémentionnée M/adm (82) 4 du 19 octobre 1982, ordonné que les dispositions de la loi belge de redressement du 10 février 1981, instaurant une cotisation de solidarité à charge des personnes rémunérées directement ou indirectement par le secteur public, seraient applicables aux fonctionnaires et agents du Secrétariat général de l'Union économique Benelux, avec entrée en vigueur au 1er novembre 1982 et pour une durée correspondant à celle du maintien en vigueur de la loi belge prérappelée ;

Attendu que par sa note de service NS (82) 13, datée du 28 octobre 1982, le Secrétaire général a informé les demandeurs qu'à partir du mois de novembre (1982), les traitements des agents du Secrétariat général seraient frappés d'une double imposition : a) en exécution de la Décision M/adm (82) 4, une cotisation de solidarité serait prélevée sur tous les traitements, b) ... ;

Attendu qu'il est constant en cause et d'ailleurs non contesté que ces prélèvements ont été effectués à charge des demandeurs au recours ;

./.

Attendu que par lettres de même teneur du 16 novembre 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", les demandeurs ont fait valoir en substance que la loi belge du 10 février 1981 n'était pas applicable aux fonctionnaires et agents du Benelux, ni en raison des personnes frappées par la cotisation de solidarité, ni en raison de la destination légale des prélèvements en droit belge et que partant l'Autorité, ayant néanmoins introduit ladite cotisation et ayant conféré à son produit une destination illicite, avait pris des décisions intrinsèquement illicites et non fondées qui violaient les principes de bonne administration, d'où les demandeurs ont conclu à la restitution des cotisations indûment prélevées et à la suspension de ces prélèvements pour l'avenir ;

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 attaquée M/adm (82) 4 du 19 octobre 1982 n'était pas licite, parce que la loi belge du 10 février 1981, visée dans la Décision, a pour objet de créer un fonds de solidarité auprès de l'Office national de Sécurité sociale (belge), fonds qui est à alimenter par une cotisation de solidarité retenue sur les traitements et dont la perception incombe à l'O.N.S.S., de sorte que, selon la Commission, l'application de la loi belge, par transposition partielle, tant dans sa lettre que dans sa finalité, ne pouvait être réalisée par la Décision attaquée, alors encore qu'il y avait incompatibilité entre ladite loi et l'article 3 de la Décision, visant l'affectation du produit de ladite cotisation de solidarité ; que, pour cette raison, ladite 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 ; que, dès lors, le recours interne était fondé et qu'il convenait d'abroger la Décision attaquée ;

./.

Attendu que par une communication datée du 31 mai 1983, le Secrétaire général a informé les demandeurs qu'en exécution de l'article 12 du Protocole, il prorogeait le délai qui lui était imparti pour prendre une décision, suite à l'avis de la Commission consultative ;

Attendu que par sa communication SG/adm (83) 175 du 20 juin 1983, il a fait savoir aux demandeurs qu'il ne se ralliait pas à l'avis de ladite Commission ; qu'après concertation avec les instances de l'Union, il était apparu, en effet, que les décisions contestées constituaient bien l'expression de la volonté des trois Gouvernements, manifestée par le Groupe de travail pour les Affaires administratives, d'imposer aux fonctionnaires du Benelux des mesures de modération des revenus, équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires de l'Etat belge, telle que cette volonté avait été confirmée lors de la réunion du Groupe de travail du 19 octobre 1982 ; que l'Autorité restait convaincue que cette modération salariale - fût-elle édictée par référence à des mesures prises par l'Etat belge - pouvait être imposée aux fonctionnaires du Secrétariat général sur la base de l'article 35, alinéa 3 du Traité d'Union et des textes statutaires pris en exécution de cet article ;

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 3 de sa Décision M/adm (82) 4 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 barêmes 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 barêmes 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 directement diminuer à la base l'échelle de ces 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 de solidarité, 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 de solidarité à charge des agents du Secrétariat général du Benelux 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 de solidarité est doublement contraire aux règles du droit écrit du 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 ;

./.

Traduction

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 barême" 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 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 pour les Affaires administratives, en procédant ainsi qu'il l'a fait par sa Décision M/adm (82) 4, 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 28 octobre 1982, NS (82) 13, dans la mesure où elle est prise en conséquence de la décision nulle, ainsi que sa décision du 20 juin 1983, SG/adm (83) 175, rejetant les recours internes des demandeurs, 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 aux demandeurs des sommes indûment retenues sous forme de cotisation dite de solidarité, 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 les demandeurs ;

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 19 octobre 1982, M/adm (82) 4, du Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives, la note de service, NS (82) 13, du 28 octobre 1982, dans la mesure où elle est prise en conséquence de cette Décision, ainsi que la Décision du 20 juin 1983, SG/adm (83) 175, rejetant les recours internes,

ordonne, à charge de l'Union, la restitution aux demandeurs des sommes indûment retenues sur leurs traitements sous forme de cotisation dite de solidarité, 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.