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 les recours internes sont chacun non fondés dans la mesure où ils attaquent 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 ces mêmes recours internes sont cependant fondés dans la mesure où ils contestent l'application de la Décision avec effet rétroactif au 1er octobre 1983. Cet avis fut communiqué aux requérants le 8 août 1985 qui, le 8 novembre 1985, ont introduit un recours devant la Cour de Justice Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires" conformément aux articles 11 et 17 du Protocole additionnel concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux signé à La Haye le 29 avril 1969.

Entretemps, par note ADM (85) 41 du 30 octobre 1985, le Secrétaire gé-

III. Recevabilité des recours.

Suivant l'article 17 du Protocole "Protection juridictionnelle" 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.

D'après l'article 11 du Protocole(figurant au chapitre III préindiqué) lorsque trois mois se sont écoulés depuis qu'une personne visée à l'article 3 ou 5 a demandé par écrit à une autorité de prendre une décision ou depuis que l'avis visé au chapitre II (avis préalable de la Commission consultative) a été communiqué, l'autorité est considérée, si elle n'a pas pris de décision, comme ayant pris une décision de rejet.

Il résulte de la combinaison de ces deux articles que les requérants, à qui l'avis de la Commission consultative a été communiqué le 8 août 1985 étaient en principe en droit, en l'absence d'une décision statuant sur leurs recours internes, d'exercer un recours devant la Cour après le délai préindiqué de 3 mois. La réponse à la question de savoir quel est le point de départ de ce délai et de quelle façon il échet de le calculer est fournie par l'article 13 du Règlement de procédure de la Cour de Justice Benelux qui, à mon avis, constitue le droit bénéluxien en la matière. L'article 13 en question est de la teneur suivante:

1. Le délai se compte de minuit à minuit. Il est calculé depuis le lendemain du jour de l'acte, du fait ou de l'événement qui y donne cours et comprend tous les jours même le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

2. Lorsque le point de départ d'un délai est déterminé par une notification ou communication, ce délai prend cours le quatrième jour suivant celui de l'envoi ou le jour de la remise contre reçu.

3. Le jour de l'échéance est compris dans le délai. Toutefois lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable.

./.

4. Les jours fériés légaux sont ceux considérés comme tels par le Règlement d'ordre intérieur.

5. Une pièce ou un acte déposé dans la boîte aux lettres du greffe est réputé y déposé la veille du jour de la levée de ladite boîte faite dans les conditions précisées par le Règlement d'ordre intérieur.

6. Le délai établi en mois se compte de quantième à veille de quantième.

L'article 13 soulève un grave problème d'interprétation qui peut être résumé dans les 2 thèses suivantes.

A) L'article 13 forme un ensemble en ce sens que les règles énumérées aux alinéas 1 à 5 sont communes à tous les délais qu'ils soient établis en heures, jours ou en mois de sorte que, pour fixer leur point de départ, il faudrait combiner l'alinéa 6 de l'article 13 avec l'alinéa

consacrer ces mêmes règles. Or, d'après ce droit commun, le dies a quo n'entre jamais dans le calcul du délai. Le point de départ du délai n'est donc pas la date de l'acte ou de l'événement mais bien celle du lendemain.

Dans ces conditions je conclus, en ordre principal, à l'irrecevabilité des recours qui sont sans objet.

B. C'est donc dans un ordre subsidiaire que j'examine la deuxième thèse qui consiste à dire que les cinq premiers alinéas de l'article 13 visent uniquement les autres délais non calculés en mois, que l'alinéa 6 qui vise uniquement les délais calculés en mois, constitue une disposition autonome, qui se suffit par elle-même sans avoir besoin d'être complétée par les autres alinéas de l'article 13. Suivant cette thèse, qui est celle des requérants, le point de départ du délai se situerait à la date de la communication (8 août 1985) et prendrait fin la veille du 8 novembre 1985, c'est-à-dire le 7 novembre 1985. Les recours intro-

S'il est exact que l'article 12 autorise l'autorité à prolonger, par décision motivée, de deux mois le délai prévu à l'article 11, il lui impose cependant en même temps, l'obligation de notifier la décision aux intéressés. Il en résulte, à mon avis, que la décision de prolonger le

Les requérants n'ont donc plus aucun intérêt à s'attaquer à la partie de la décision qui, au moment où le litige est soumis à l'examen de la Cour, leur donne raison. Sous ce rapport leurs recours seraient irrecevables à défaut d'intérêt.

A la lecture plus approfondie de l'article 13 du Règlement de procédure, je m'aperçois qu'on peut encore concevoir une troisième thèse qui concerne plus particulièrement l'interprétation de l'alinéa 2. En développant la thèse A, je suis parti de l'idée que le délai de quatre jours y mentionné concernerait non seulement l'envoi de la notification ou communication, mais également la remise contre reçu.

L'alinéa 2, en le prenant à la lettre, comporte peut-être une autre interprétation en ce sens que le délai de quatre jours vise uniquement l'envoi de la notification ou communication alors qu'en cas de remise contre reçu, le délai commencerait à courir le jour même de la remise contre reçu. Je tiens à signaler cette interprétation alors qu'il résulte des renseignements qui m'ont été fournis que l'avis de la Commission consultative a été effectivement communiqué aux requérants le 8 août 1985 contre récépissé. Il va sans dire que si on admet cette interprétation, les recours seraient recevables dans les limites indiquées dans mes développements consacrés à la thèse B.

IV. Quant au fond.

Etant donné que je conclus en ordre principal à l'irrecevabilité des recours, je n'examinerai les trois moyens que dans un ordre subsidiaire pour le cas où votre Cour adopterait la thèse développée sub B et suivant laquelle les recours seraient recevables.

1) Sur le premier moyen tiré 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 fait à La Haye le 3 février 1958 en ce que le Conseil de l'Union économique, en formation restreinte,qui ne s'est prononcé que sur l'effet rétroactif éventuel de la décision, n'a pas émis d'avis écrit sur l'intitulé, le préambule et la partie de la décision proposant de porter à 7,5% le taux de la retenue sur les traitements des agents du Secrétariat général.

./.

Lorsqu'une loi ou un règlement prescrit de recueillir un avis déterminé, cet avis constitue, en principe, une formalité substantielle qui doit être accomplie sous peine de nullité. Il va sans dire que cet avis doit être préalable à la décision et qu'il doit être émis par écrit. Une forme spéciale pour un tel écrit n'est cependant pas prévue, l'écrit peut valablement être rédigé sous forme d'un procès-verbal. En l'espèce, la décision M/adm(83)8 du 30 décembre 1983 constate formellement l'accomplissement de cette formalité par la mention " Vu l'avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte". Il résulte en outre du procès-verbal R/A(83)PV3 du 15 décembre portant sub 3 l'intitulé "Retenue pour pension (lettres SG/adm(83) 213, 214 et 215 + doc M/adm(83)8 - projet note du Comité du Personnel PC(83)42 " que le projet de décision a été soumis dans son ensemble au Conseil de l'Union économique en formation restreinte. Si le Conseil n'a fait des observations formelles que sur le problème de l'effet rétroactif éventuel de la décision, toujours est-il qu'il n'en résulte pas moins du procès-verbal que le Conseil, en réaffirmant la volonté d'assurer une application automatique et immédiate des mesures belges, a marqué son accord avec la forme et le contenu du reste de la décision et a ainsi, implictement mais nécessairement, avisé favorablement la décision sous ce rapport.

Le premier moyen n'est dès lors pas fondé.

2) Sur le deuxième moyen pris de la violation du droit écrit et des principes généraux de droit ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation

a) du principe de bonne administration qui veut que les décisions d'autorités administratives seront portées par leur motivation.

b) en conséquence, des articles 35, alinéa 3 et 37, alinéa 2 du Traité, - par excès de pouvoir.

Si j'ai bien compris, ce moyen soulève à l'égard de la décision M/adm(83)8 un double grief

contraire aux règles de droit régissant le statut du personnel de l'Union économique Benelux qui ne contiendrait aucune obligation de transposer, dans son statut, toutes les modifications apportées au statut pécuniaire des agents de l'Etat belge. La décision, en se référant à la politique belge en matière salariale, serait donc portée par une motivation contraire aux règles régissant le statut des agents de l'Union économique Benelux.

2) la décision, en décidant pour ces motifs, une majoration du taux des retenues sur le traitement des agents du Secrétariat général, serait contraire aux règles du droit écrit du Benelux comme constituant indirectement un mode de financement partiel de l'Union non prévu par le Traité l'instituant.

Si les échelles du traitement des agents de l'Union économique Benelux s'établissent, conformément aux dispositions formelles de l'article du Règlement pécuniaire, par référence à des échelles de traitements de l'Etat belge, force est de constater que le Règlement des pensions et indemnités forfaitaires à l'occasion de la cessation des fonctions ne prévoit aucune référence obligatoire aux pensions de l'Etat belge. Dans ces conditions, pour ne citer qu'un exemple, une décision du Secrétaire général augmentant le taux des retenues sur les salaires des agents du Secrétariat général, prise sur base d'un arrêté royal belge portant augmentation de la retenue sur les salaires des agents de l'Etat belge, serait certainement illégale et nulle, mais non parce que cette décision serait portée par une motivation non conforme aux statuts des agents de l'Union économique Benelux, mais parce qu'elle manquerait de base légale.

En effet, sauf exception formellement prévue, les décisions administratives ne sont pas assujetties à l'obligation de la motivation expresse, c'est-à-dire, qu'il n'est pas nécessaire qu'elles mentionnent obligatoirement les motifs qui les ont inspirées.

Par contre, les décisions administratives doivent avoir une base légale, c'est-à-dire qu'elles doivent émaner d'autorités qui y sont habilitées par des dispositions législatives ou réglementaires fondamentales qui servent de base légale à la décision administrative, qui en traceront le cadre et en fixeront les limites.

Pour examiner si la décision entre dans le cadre dressé par la loi de base, il est concevable de pouvoir tenir compte de la motivation qui a inspiré la décision.

./.

La décision M/adm(83)8 a été rédigée, quant à sa forme, suivant les règles édictées par l'article 13 de la Décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux arrêtant le règlement d'ordre intérieur dudit Comité qui prévoient entre autres a) l'indication des dispositions en vertu desquelles la décision est arrêtée, précédée du mot "Vu"

b) éventuellement la motivation commençant par le mot "Considérant"

Un simple regard sur la décision M/adm(83)8 permet de constater qu'elle a été prise sur base des articles 35, alinéa 3 du Traité instituant l'Union économique Benelux et l'article 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité des Ministres. Le texte de ces dispcsitions est le suivant:

article 35, alinéa 3 du Traité d'Union: " Le statut du personnel, le cadre organique, les barèmes des traitements, pensions et indemnités, ainsi que toutes conditions dans lesquelles les membres du personnel doivent accomplir leurs fonctions sont fixés par le Comité de Ministres sur proposition du Secrétaire général et après avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte."

article 18 du Règlement d'ordre intérieur: Pour les affaires administrativ il est institué un Groupe de travail ministériel auquel sont délégués les pouvoirs du Comité des Ministres prévus aux articles 34, 35, 37 et 39 du Traité d'Union.

Il se dégage de ces deux dispositions que le Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives, auquel sont délégués, en la matière, les pouvoirs attribués en principe au Comité des Ministres, peut fixer les barèmes des traitements et des pensions; il est donc en droit de modifier le Règlement pécuniaire et le Règlement

ce qui équivaut à une diminution des traitements, mais à la condition formelle que ces retenues servent aux fins en vue desquelles les retenues ont été effectuées, c'est-à-dire pour faire face aux déperses occasionnées par le paiement des pensions et pour en assurer le paiement également à l'avenir. Cette exigence résulte de la jurisprudence de la Chambre "Contentieux des fonctionnaires" de la Cour de Justice Benelux et notamment de son arrêt du 24 septembre 1984 dans l'affaire B 83/1 - M. H. Dereymaker contre Union Economique Benelux dont l'un des attendus est le suivant:

„ 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 ccntribution 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 ccnditions 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 ccmpétence 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

./.

réménérations 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

De ce qui précède, on peut conclure que les retenues décrétées par la décision entreprise ne sont destinées ni à alimenter un fonds spécial, ni à procurer à l'Union économique Benelux des recettes qui ne sont pas en rapport avec le paiement des pensions de ses agents; que bien au contraire, elles servent à contribuer au paiement des pensions qui sont, je viens de l'indiquer, à charge du budget annuel du Secrétariat général. L'augmentation du taux des retenues sur les salaires étant en rapport direct avec le paiement des pensions, comme constituant une part contributive à ces paiements, il n'y a violation ni de l'article 35 alinéa 3 ni de l'article 37 alinéa 2 du Traité instituant l'Union économique Benelux.

Avant de conclure sur le deuxième moyen, j'estime qu'il est indispensable de présenter encore l'observation suivante:

On peut à la rigueur interpréter le deuxième moyen encore en ce sens qu'il reproche à la décision entreprise une violation du droit écrit et des principes généraux du droit ainsi qu'un excès de pouvoir pour avoir augmenté le taux des retenues sur le salaire, alors qu'une telle mesure ne se justifiait pas.

A mon avis, il n'appartient en principe pas à la Cour de se substituer au pouvoir réglementaire ou à l'administration quant à la fixation des traitements, rémunérations, pensions et autres prestations sociales devant être attribués à un fonctionnaire. Néanmoins si l'article 28 du Protocole concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux accorde à la Cour le droit de déterminer elle-même les rapports de droit entre parties et de faire naître dans le chef des requérants certains droits de nature civile, toujours est-il que la Cour devrait se montrer extrêmement prudente et ne devrait intervenir que lorsque la décision attaquée est tout-à-fait arbitraire, c'est-à-dire non susceptible de justification (Voir Cour de

Affirmer qu'une décision qui, en temps de crise économique où un effort contributif supplémentaire est demandé aux salariés de presque tous les pays pour le financement de leurs pensions, décrète à ces fins une augmentation du taux des retenues sur les salaires en vue de la pension, est arbitraire, constitue un pas que je n'ose pas franchir.

Conclusion : Le deuxième moyen n'est pas fondé non plus.

3). Sur le troisième moyen tiré de la violation du droit écrit et des