BENELUX - GERECHTSHOF
REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. 519.38.61

GRIFFIE

COUR DE JUSTICE BENELUX
39, RUE DE LA RÉGENCE
1000 BRUXELLES
TÉL. 519.38.61

GREFFE

COUR DE JUSTICE BENELUX - GERECHTSHOF ★ 16 I 1991

B 90/1/7

Conclusions de Monsieur Camille Wampach, avocat général dans l'affaire B 90/1 - recours de M. F. Pollefeys, traducteur-directeur introduit le 28 février 1990 devant la Cour de Justice Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires" contre une décision du Secrétaire général, qui lui a été communiquée le 26 janvier 1989 et qui le dispensait de toute réunion à l'extérieur tant que son recours interne du 11 décembre 1988 concernant le remboursement des frais de déplacement et de séjour était litispendant.

Quant à la procédure.

Par requête du 24 février 1989 M. Pollefeys, traducteur-directeur, a exercé un recours interne contre une décision du Secrétaire général, communiquée à M. Pollefeys le 26 janvier 1989, le dispensant de toute réunion à l'extérieur tant que son recours interne du 11 décembre 1988 concernant le remboursement des frais de déplacement et de séjour serait litispendant;

Le 24 février également, il a adressé à M. le Président de la Chambre "Contentieux des fonctionnaires" une demande tendant à obtenir l'effet suspensif de son recours interne du même jour conformément à l'article 50, alinéas 1er et second du Règlement de procédure de la Cour de Justice Benelux.

Par ordonnance du 12 juin 1989, le Président de la Chambre "Contentieux des fonctionnaires" a déclaré cette demande irrecevable.

Par note adressée à M. Pollefeys le 13 juin 1989 le Secrétaire général lui a fait savoir : "par la présente, je confirme la communication qui vous a été faite verbalement, que la dispense de déplacements à l'étranger est rapportée à compter de ce jour".

Le 3 octobre 1989 la Commission consultative, saisie du recours interne de M. Pollefeys, a émis l'avis prévu à l'article 8, alinéa 1er du Protocole additionnel au Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux, signé à La Haye le 29 avril 1969.

Par requête du 28 février 1990, M. Pollefeys a formé devant la Cour de Justice Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires" un recours contre la décision du Secrétaire général, qui lui avait été communiquée le 26 janvier 1989 par note ADM (89) 5 et qui le dispensait de toute réunion à l'extérieur tant que son recours interne du 11 décembre 1988 concernant le remboursement des frais de déplacement et de séjour serait litispendant; il demande la mise à néant de cette décision en tant qu'elle implique une sanction disciplinaire camouflée ou une suspension partielle au sens de l'article 29 du Protocole concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux et en tant qu'il s'est vu infliger à tort cette sanction du 26 janvier 1989 au 13 juin 1989, date de la levée de la mesure de dispense; il réclame en outre l'octroi, à charge de l'Union, de compensations pour le préjudice subi, qui semblent équitables à la Cour.

Quant à la recevabilité du recours

Monsieur le Secrétaire général estime que le recours de M. Pollefeys devant la Chambre de la Cour est irrecevable, conformément à l'article 7 du Protocole concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux d'après lequel "le recours devant la Chambre de la Cour 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 considérée avoir pris la décision".

Se prévalant du fait que sa décision, communiquée au requérant par la note ADM (89) 5, et faisant l'objet du recours devant la Chambre de la Cour, a été rapportée en date du 13 juin 1989, il estime que le recours est devenu sans objet et qu'il est de ce chef irrecevable.

Le Secrétaire général est en outre d'avis que le recours en question ne peut pas être considéré comme un recours contre une décision censée résulter du silence de l'administration, visée au chapitre III du Protocole, la Commission ayant expressément donné acte à l'Autorité dans son avis, que la mesure de dispense attaquée était levée.

A mon opinion, le moyen d'irrecevabilité proposé par M. le Secrétaire général n'est fondé sous aucun de ces 2 aspects.

En effet, d'après les termes mêmes de la note ADM (89) 28 du 13 juin 1989, la dispense de déplacements à l'étranger n'a été rapportée qu'à compter de ce jour ; elle était partant en vigueur du 26 janvier au 12 juin 1989. Contrairement à l'opinion de M. Pollefeys j'estime que la validité de la décision de rapporter la dispense de déplacements à l'étranger ne se trouve en rien affectée du fait qu'elle est intervenue avant l'avis de la Commission consultative; bien au contraire elle a produit ses pleins effets à partir du 13 juin 1989. M. Pollefeys, sous réserve du bien-fondé de sa demande a donc un intérêt manifeste à exercer, d'abord un recours interne et ensuite, suivant le résultat de ce recours, un recours devant la Chambre de la Cour contre la décision du 26 janvier 1989 pour autant qu'il la querelle de nullité et qu'il estime qu'elle a produit à son égard, pendant une période allant jusqu'au 13 juin 1989 des conséquences jugées préjudiciables.

La décision du Secrétaire général du 13 juin 1989 qui a rapporté la dispense de déplacements à l'étranger, tout en produisant ses effets à partir de cette même date n'est cependant pas à considérer comme décision au sens de l'article 9 alinéa 2 du Protocole, c'est-à-dire comme une décision qui clôturerait le recours interne et dont l'absence prolongée pendant

3 mois, considérée comme décision de rejet, déclencherait, le cas échéant, le délai prévu à l'article 17 du Protocole pour introduire le recours devant la Chambre de la Cour.

Il résulte en effet des articles 7 à 9 du Protocole qu'en cas de recours interne régulièrement introduit, comme en l'occurrence, ce recours déclenche toute une procédure qui prévoit que l'autorité qui a pris ou est censée avoir pris la décision contestée, ne peut statuer sur le recours interne, par une décision motivée, qu'après avis préalable de la Commission consultative. Par ailleurs en l'espèce, le Secrétaire général avait effectivement saisi la Commission consultative qui a émis son avis le 3 octobre 1989.

Il en résulte que le Secrétaire général n'ayant pas pris ni communiqué une décision motivée au sens de l'article 9 alinéa 2 prémentionné, il est censé avoir pris, trois mois après l'avis de la Commission consultative, une décision de rejet de sorte que le recours introduit le 28 février 1990 par M. Pollefeys devant la Chambre de la Cour l'a été dans le délai de 2 mois à partir de la décision de rejet.

Le Secrétaire général est encore d'avis qu'en tout état de cause la demande en dédommagement de M. Pollefeys ne serait pas recevable pour ne pas avoir fait l'objet d'une demande préalable au recours.

Cette objection ne me semble pas être fondée. Il résulte en effet de l'économie des articles 7 à 9 ainsi que de l'article 28 du Protocole que le recours interne, préalable au recours devant la Chambre de la Cour n'est qu'un recours en modification et en annulation qui ne vise que la validité de la décision attaquée; en effet, par ce recours, l'autorité qui a pris la décision contestée est invitée à annuler ou à modifier sa décision dans le sens voulu par le requérant.

Si à la suite du recours devant la Chambre de la Cour, celle-ci estime devoir annuler la décision attaquée, elle peut déterminer elle-même les rapports de droit entre parties. Dans cette hypothèse, pour éviter qu'éventuellement une action d'ordre civil devant une autre juridiction soit encore nécessaire, elle est habilitée, exceptionnellement, à condamner en outre 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 qu'une demande en dédommagement du préjudice résultant d'une décision annulée est de la seule compétence de la Chambre de la Cour qui en peut être saisie directement sans qu'il soit nécessaire de la soumettre préalablement ni à l'autorité qui a pris la décision attaquée et annulée, ni à la Commission consultative.

J'estime donc que le recours de M. Pollefeys est recevable.

Quant au bien-fondé du recours

Avant d'aborder l'examen proprement dit du bien-fondé du recours, il s'avère nécessaire de circonscrire la mission confiée à la Chambre de la Cour dans le domaine des attributions qui lui sont conférées par l'article 28 précité du Protocole. A cet effet je renvoie à l'ouvrage intitulé "La Cour de Justice Benelux" (pages 246 et 247) de Monsieur F. Dumon, Procureur général honoraire à la Cour de Cassation de Belgique et ancien chef du Parquet de la Cour de Justice Benelux, qui s'est exprimé de la façon suivante :

"La Cour devra aussi faire preuve de grande prudence et de réserve lorsqu'on lui demandera de "déterminer elle-même les rapports de droit entre parties" (article 28 du Protocole) et de "faire naître (ainsi) dans le chef du requérant certains droits de nature civile...." (exposé des motifs, no 17, deuxième

alinéa). Il est, en effet, anormal qu'une juridiction puisse ainsi 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.

La Cour ne le fera, dès lors, que lorsque la décision ou la carence à ce sujet de l'administration notamment est arbitraire, c'est-à-dire non susceptible de justification. La Cour devra, évidemment, se conformer aux dispositions de l'article 28 du Protocole - "déterminer, elle-même, les rapports de droit entre parties" - et prendre donc certaines décisions qui seront exceptionnelles pour une juridiction.

Quelles seront ces décisions ? Il semble se déduire des explications données dans l'exposé des motifs qu'elles consisteront spécialement à fixer le montant des rémunérations, pensions et autres prestations sociales, ou même les périodes pour lesquelles elles sont ou seront dues.

Des objections importantes viennent à l'esprit. D'une part la Cour ne pourrait, hormis pour des cas tout à fait exceptionnels, déroger aux règles du statut relatives aux traitements, pensions et "autres prestations sociales". D'autre part, la Cour devra, dans toute la mesure compatible avec les responsabilités et pouvoirs extraordinaires et inattendus que lui confie l'article 28 du Protocole, respecter les attributions et responsabilités de l'administration et des autorités politiques. Des décisions individuelles prises par la Cour ne peuvent pas paralyser le fonctionnement des services publics, lui nuire ou le fausser".

Je suis entièrement d'accord avec ces propos de Monsieur Dumon et, en examinant le bien-fondé du recours de M. Pollefeys, je me laisserai guider par les règles de réserve et de prudence y énoncées.

D'après l'article 35-2 du Traité du 3 février 1958 instituant l'Union économique Benelux "Le Secrétaire général nomme et révoque les membres du personnel du Secrétariat général, conformément au statut prévu à l'alinéa 3 du présent article".

L'article 36 du même Traité précise la mission du Secrétaire général de la façon suivante : "Le Secrétaire général assure le secrétariat du Comité de Ministres, du Conseil de l'Union économique, des Commissions et Commissions spéciales, et des organismes subordonnés éventuels; il est chargé de coordonner dans le domaine administratif l'activité de ces institutions, d'établir, le cas échéant, les liaisons nécessaires et de faire toutes suggestions utiles à l'exécution du présent Traité, compte tenu de la compétence des autres institutions de l'Union. Les services du greffe du Collège arbitral sont assurés par le Secrétaire général. Le Comité de Ministres peut assigner d'autres tâches au Secrétaire général".

Il en résulte que le Secrétaire général est, entre autres, investi du pouvoir de répartir les travaux de traduction et les missions d'interprétation en fonction du volume des travaux et des capacités et disponibilités des traducteurs interprètes. Il est partant en droit de désigner un traducteur déterminé pour remplir des missions d'interprétation à l'étranger et de désigner un autre pour remplir les mêmes missions au siège du Secrétariat général sans que cette mesure soit en soi discriminatoire.

Il n'est pas contesté et, par ailleurs, la jurisprudence de la Chambre de la Cour est également dans ce sens, que les missions d'interprète font partie de la fonction du traducteur du Secrétariat général ; c'est pour cette raison que le Secrétaire général désigne, à juste titre, cette fonction sous le vocable de traducteur-interprète. Cependant la mission d'interpréter peut s'exercer indistinctement tant au siège du Secrétariat général que dans les autres pays du Benelux et l'engagement comme traducteur-interprète ne contient certainement pas pour celui-ci une garantie de pouvoir exercer la mission d'interprète en totalité ou

partiellement en dehors du siège du Secrétariat général. On ne saurait, partant, déduire du fait que le requérant est désigné pour remplir temporairement sa mission d'interprète plutôt à Bruxelles qu'à un autre endroit du Benelux qu'il est partiellement suspendu à exercer les fonctions qui découlent de son engagement en tant que traducteur-interprète.

Comme je viens de l'exposer la dispense, limitée dans le temps, d'exercer des fonctions d'interprète à l'étranger ne pourrait être annulée par la Chambre de la Cour que si cette décision du Secrétaire général était absolument arbitraire, dépourvue de toute justification et présentait exclusivement le caractère d'une sanction déguisée. Si, j'admets que d'un point de vue tout à fait subjectif M. Pollefeys pouvait la ressentir comme telle, il ne faut cependant pas oublier qu'il est lui même à l'origine de cette décision. En effet, à la suite de ses récriminations à propos des indemnités de séjour à l'étranger insuffisantes, il a provoqué cette décision du Secrétaire général qui, de son côté, pouvait légitimement admettre rendre service à M. Pollefeys en lui évitant d'engager, à l'étranger, des frais excessifs non remboursés.

Je suis d'avis que d'après les principes généraux régissant nos législations, la bonne foi se présume et qu'en l'occurrence M. Pollefeys n'a pas rapporté, à suffisance de droit, la preuve que le Secrétaire général, en le dispensant de se déplacer à l'étranger, soit sorti de son rôle et ait voulu, sans justification aucune, lui infliger, par une voie détournée, une sanction disciplinaire pour avoir exercé un recours devant la Chambre de la Cour.

Le recours en annulation et la demande en dédommagement ne sont donc pas fondés.

Conclusions

Le recours de M. Pollefeys est recevable; il n'est cependant pas fondé.

Luxembourg, le 14 janvier 1991.

Camille Wampach

Avocat général