BENELUX - GERECHTSHOF

REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. 519.38.61

COUR DE JUSTICE BENELUX

RUE DE LA RÉGENCE 39
1000 BRUXELLES
TÉL. 519.38.61

JUSTICE BENELUX — GERECHTSHOF ★ COUR DE
01 -07- 1991

B 90/6/5

Conclusions de Monsieur Camille Wampach, avocat général, dans l'affaire B 90/6 - recours de M. Fernand Pollefeys, traducteur-directeur, fonctionnaire au Secrétariat général de l'Union économique Benelux, introduit le 4 décembre 1990 devant la Cour de Justice Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires", contre des décisions du Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives.

Quant à la procédure

Par requête du 5 décembre 1989 adressée au Secrétaire général de l'Union économique Benelux, M. Pollefeys, traducteur-directeur, fonctionnaire au Secrétariat général de l'Union économique Benelux a exercé un recours interne contre une décision du Groupe de travail ministériel du 16 octobre 1989, M/adm (89) 3, ayant remplacé, par un règlement y annexé, le règlement en matière de remboursement de frais de déplacement et de séjour annexé à la Décision du Groupe de travail ministériel du 28 mai 1982, M/adm (82) 6, ainsi que contre une décision du même Groupe de travail ministériel du 16 octobre 1989, M/adm (89) 7, qui a rendu applicable aux 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, le règlement en matière de remboursement de frais de déplacement et de séjour annexé à la décision M/adm (89) 3 prémentionnée, qui a fixé le forfait par journée de réunion se tenant en France ou en Allemagne à 2.200 FB et qui a limité les frais d'hôtel remboursés en application de l'article 1er sur base des frais réels à un maximum de 2.800 FB.

Le 10 juillet 1990, la Commission consultative, juridiction administrative, 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.

Le 3 octobre 1990, le Secrétaire général a adressé une lettre à M. Pollefeys où il lui a exposé notamment ce qui suit :

"J'ai l'honneur de vous informer par la présente que je me range à l'avis de la Commission consultative. Il s'ensuit que les règlements en matière de frais de déplacement et de séjour que vous avez attaqués sont maintenus. Je vous informe par ailleurs que, conformément aux considérations de la Commission consultative, j'ai introduit auprès des instances administratives de l'Union une proposition visant à préciser les conditions d'obtention des indemnités en cas de déplacements sur petite distance dans le règlement annexé à la décision M/adm (89) 3.

S'agissant du recours contre la note SG/COM (89) 127 que la Commission a jugé nulle pour excès de pouvoir, j'ai décidé d'abroger formellement le troisième paragraphe, les deux premiers ayant cessé de produire leurs effets".

Par requête du 4 décembre 1990, M. Pollefeys a formé devant la Cour de Justice Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires", un recours contre les décisions du Groupe de travail ministériel du 16 octobre 1989 M/adm (89) 3 et M/adm (89) 7 préqualifiées et contre la décision du Secrétaire général du 3 octobre 1990 rejetant son recours interne introduit le 5 décembre 1989.

M. Pollefeys demande l'annulation de ces trois décisions, et prie la Cour de fixer elle-même le forfait journalier conformément à l'article 28 du Protocole concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux, sinon de condamner l'autorité compétente 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.

Le requérant demande en outre la condamnation de l'autorité défenderesse à lui payer 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.

<u>Quant à la recevabilité du recours</u>

Le recours de M. Pollefeys a été introduit dans le délai de 2 mois prévu à l'article 17 du Protocole concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux sans qu'il soit nécessaire d'examiner si ce délai a été déclenché par la date à laquelle le requérant a eu connaissance de la décision intervenue sur son recours interne (8 octobre 1990) ou par celle à laquelle une décision de rejet est censée prise conformément aux dispositions du chapitre III (12 octobre 1990) alors que dans les 2 hypothèses le délai de 2 mois a été respecté. Pour être complet, je

signale toutefois que je ne considère pas la lettre du Secrétaire général du 3 octobre 1990 comme décision au sens de l'article 9 alinéa 2 du Protocole, c'est-à-dire comme décision qui clôture la procédure du recours interne et qui déclenche le délai de 2 mois pour exercer le recours devant la Chambre du Contentieux. Il résulte en effet des articles 7 à 9 du Protocole que le recours interne dont le but est d'inviter une autorité qui a pris une décision, à la réviser, déclenche toute une procédure qui prévoit notamment que l'autorité qui a pris ou est censée avoir pris une décision contestée, prenne une décision motivée, après avis préalable de la Commission consultative. En l'espèce, le Groupe de travail ministériel ayant pris la décision attaquée par le recours interne, il appartenait à cette seule autorité de statuer sur le recours interne, le Secrétaire général n'étant pas habilité à se substituer au Groupe de travail ministériel pour statuer sur le recours interne. Il en serait cependant autrement si l'on pouvait admettre que le Secrétaire général avait communiqué au requérant, au nom du Groupe de travail ministériel, une décision que celui-ci avait prise, fait qui ne résulte cependant pas du dossier soumis à la Cour.

Le recours de M. Pollefeys est partant recevable pour autant qu'il vise les décisions M/adm (89) 3 et M/adm (89) 7 du Groupe de travail ministériel.

Le Secrétaire général est cependant habilité à abroger et modifier ses propres notes. En conséquence le recours est irrecevable, pour être sans intérêt, pour autant qu'il vise la note SG/COM (89) 127, alors que le Secrétaire général a formellement abrogé le troisième paragraphe et que les deux autres paragraphes ont cessé de produire leurs effets.

Quant au bien-fondé du recours

I. Sur le premier moyen 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 instituant l'Union économique Benelux, 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.

ad a) D'après l'article 35, alinéa 3, du Traité instituant l'Union économique Benelux, "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."

L'article 21 du même Traité autorise le Comité de Ministres à instituer des Groupes de travail auxquels il peut déléguer certains de ses pouvoirs. En vertu de l'article 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité de Ministres, les pouvoirs réglementaires prévus à l'article 35-3 précité du Traité ont été délégués au Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives.

En vertu de cette délégation, le Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives est habilité notamment à réglementer le cadre organique et les barèmes des traitements, pensions et indemnités des membres du personnel. Ce pouvoir réglementaire n'est d'aucune façon limité ni par l'article 35-3 du Traité ni par la délégation du Comité des Ministres et comporte donc le droit de prendre de nouveaux règlements et d'abroger et modifier, formellement ou implicitement, les anciens règlements. Le Groupe de travail ministériel est sans le moindre doute habilité à établir les barèmes des indemnités et à fixer la procédure relative à l'adaptation des tarifs des frais de déplacement et de séjour tout comme il est habilité à modifier les tarifs existants et à établir une autre procédure relative à l'adaptation des tarifs sans vider pour autant la maxime "patere legem quam ipse fecisti".

Il est vrai que d'après le règlement en matière de remboursement de frais de déplacement et de séjour annexé à la décision M/adm (82) 6, "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."

Nous savons, et tout le monde est d'accord sur ce point, que la délégation accordée au Conseil de l'Union économique est contraire aux articles 35-3 et 21 du Traité instituant l'Union économique Benelux et à l'article 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité de Ministres comme manquant de base légale. Il en résulte qu'à aucun moment le Conseil de l'Union n'était habilité à adapter les montants des frais de déplacement et de séjour aux indemnités correspondantes que l'Etat belge accorde à ses fonctionnaires de sorte que les membres du personnel du Secrétariat général ne sauraient tirer de ce texte la moindre conséquence juridique.

C'est en définitive le Groupe de travail ministériel qui a fait usage de son droit de réglementation lequel implique aussi le droit d'abroger et de modifier un règlement, et a implicitement abrogé la décision M/adm (82) 6 pour la remplacer par sa nouvelle décision du 16 octobre 1989, M/adm (89) 3, qui établit un nouveau règlement en matière de remboursement de frais de déplacement et de séjour et prévoit aussi une nouvelle procédure relative à l'adaptation des tarifs des frais de déplacement et de séjour. En procédant ainsi, le Groupe de travail ministériel est resté strictement dans le cadre du pouvoir réglementaire défini par le Traité.

ad b) Si en principe la décision du Groupe de travail ministériel est entrée en vigueur le premier janvier 1989 (je reviendrai encore sur l'effet rétroactif de la décision), il n'en est pas de même de la nouvelle procédure d'adaptation qui est destinée à produire ses effets seulement pour l'avenir. Le texte en question qui est de la teneur suivante : "Les montants repris au présent règlement feront l'objet d'un examen annuel lors de la fixation du budget et seront éventuellement modifiés par référence aux adaptations intervenues dans les pays partenaires" montre clairement que la procédure d'adaptation est destinée à régir les futures modifications de tarif et non pas le tarif introduit par la décision-même. En résumé, la décision M/adm (89) 3 du 16 octobre 1989 rend applicable les tarifs qu'elle a établis, au premier janvier 1989 ; par contre, la procédure d'adaptation concerne uniquement la révision, dans le futur, de ces tarifs.

Par conséquent, la décision en question n'a pas pu violer ses propres règles d'adaptation et n'a pas non plus porté atteinte au principe "patere legem quam ipse fecisti".

ad c) La décision du Groupe de travail ministériel du 16 octobre 1989, M/adm (89) 7, concernant le règlement en matière de frais de déplacement et de séjour applicable aux fonctionnaires et agents du Secrétariat général qui se déplacent dans le cadre des concertations

découlant de l'Accord de Schengen rend applicable à ces fonctionnaires et agents le règlement M/adm (89) 3 du même jour qui d'une façon générale règle le remboursement des frais de déplacement et de séjour des fonctionnaires et agents du Secrétariat général, de sorte qu'il n'y a certainement pas d'inégalité entre ces fonctionnaires et agents dans le cadre de leurs activités traditionnelles sur le territoire du Benelux. Par contre, ce règlement fixe également en tenant compte de certaines considérations de fait (distance, coût de vie, dépaysement) le forfait par journée de réunion qui se tient en dehors du territoire du Benelux, en l'espèce en France et en Allemagne. Cette fixation forfaitaire n'est certainement pas non plus contraire au principe de l'égalité de traitement des fonctionnaires et agents du Secrétariat général alors qu'elle s'applique d'une façon égale à tous les fonctionnaires et agents du Secrétariat général possédant les aptitudes requises pour être admis aux travaux nécessaires dans le cadre de l'Accord de Schengen. J'estime en effet que rien ne s'oppose à ce qu'en tenant compte d'une situation de fait particulière, le règlement prévoie également des tarifs des frais de déplacement et de séjour spéciaux qui tiennent compte de cette situation.

Il résulte de ce qui précède que le 1er moyen n'est fondé dans aucune de ses branches.

II. Sur le deuxième moyen 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 de la violation des articles 35-3 du Traité d'Union, 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité de Ministres et du principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

Je suis d'accord pour admettre, avec Monsieur Pollefeys, que l'autorité administrative peut anéantir les vocations fondées sur un règlement ou en modifier les conditions et les modalités d'exercice ; c'est d'ailleurs le sens de mes conclusions prises à propos de la

première branche du premier moyen. J'admets également qu'en principe ces modifications ne devraient pas avoir par elles-mêmes un caractère rétroactif. Je tiens cependant à ajouter tout de suite qu'exceptionnellement l'effet rétroactif peut se justifier pleinement si cet effet a été décrété, comme en l'occurrence, dans l'intérêt des fonctionnaires.

En l'espèce la décision du groupe ministériel du 16 octobre 1989, M/adm (89) 3, a prévu l'effet rétroactif au 1er janvier 1989 pour ne pas priver les fonctionnaires et agents du Secrétariat des avantages d'ordre pécuniaire qui leur avaient été accordés par la décision du Conseil de l'Union économique en formation restreinte du 28 novembre 1988, qui est nulle comme manquant de base légale, et pour les faire bénéficier également à partir du 1er janvier 1989 des dispositions plus favorables contenues dans la décision M/adm (89) 3 elle-même.

J'estime en effet que ce règlement est globalement plus favorable pour les fonctionnaires et agents du Secrétariat alors qu'il porte rétroactivement l'indemnité journalière de 1.550 à 1.750 francs et qu'il prévoit pour les déplacements sur petite distance, en cas de logement, une indemnité équivalente à la moitié du forfait journalier pour la journée précédant celle de la réunion. Aucune disposition analogue ne figurait aux règlements antérieurs. En outre il n'est nullement établi que la disposition suivant laquelle pour les déplacements sur petite distance, la nuitée ne sera indemnisée que s'il est impossible de partir le jour même à une heure raisonnable avec les moyens de transport en commun, soit plus défavorable que la disposition antérieure suivant laquelle la nuitée n'était indemnisée que si la réunion débutait à 10.30 heures au plus tard, et ceci d'autant moins que le Secrétaire général, par sa lettre du 3 octobre 1990, a pris l'engagement d'introduire auprès des instances administratives une proposition visant à préciser les conditions d'obtention des indemnités en cas de déplacements sur petite distance et qu'il n'est pas contesté que jusqu'au 20 novembre 1989, le règlement a été appliqué de telle manière que les frais de logement régulièrement déclarés sous l'empire du règlement abrogé ont été d'office considérés, dans l'intérêt des agents, comme répondant à la condition d'heure raisonnable.

Il se dégage de ce qui précède que le 2ème moyen n'est pas fondé.

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

J'estime en premier lieu que ce moyen est irrecevable pour défaut d'intérêt. En effet, à supposer fondées les objections soulevées à l'égard de la décision du groupe ministériel du 16 octobre 1989, M/adm (89) 7, je vois mal de quelle façon cette décision pourrait porter préjudice aux intérêts de M. Pollefeys. Or la recevabilité d'une action présuppose nécessairement un intérêt de la part de celui qui l'intente.

"Pas d'action sans intérêt". Un intérêt d'ordre purement doctrinal ne justifie pas une action, le Traité n'ayant accordé à aucun fonctionnaire ou agent du Secrétariat général le droit d'agir dans "l'intérêt de la loi".

En ordre subsidiaire, j'estime que le moyen n'est pas fondé.

En tant que délégué du Comité de Ministres conformément à l'article 21 du Traité instituant l'Union économique Benelux et de l'article 18 du Règlement d'ordre intérieur du Comité de Ministres, le Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives était

habilité à exercer les pouvoirs réglementaires prévus à l'article 35 alinéa 3 du Traité préindiqué ; il pouvait donc notamment fixer les barèmes des indemnités et toutes les conditions dans lesquelles les membres du personnel doivent accomplir leurs fonctions.

En fixant les barèmes des indemnités, le Groupe de travail ministériel peut, sans doute possible, tenir compte des circonstances particulières dans lesquelles le travail des fonctionnaires doit se dérouler. Les membres du personnel du Secrétariat général restent des fonctionnaires et agents du Secrétariat général peu importe qu'ils accomplissent les tâches qui leur incombent normalement au sein de l'Union économique ou qu'ils travaillent, comme en l'espèce, à l'étranger dans le cadre d'autres tâches assignées au Secrétaire général conformément à l'alinéa 2 de l'article 36 du Traité. Dans les deux hypothèses, ils restent soumis au pouvoir réglementaire prévu à l'article 35 alinéa 3 du Traité qui par ailleurs ne prévoit aucune restriction d'ordre géographique. Il va sans dire que l'assignation d'autres tâches au Secrétaire général ne doit pas nécessairement faire l'objet d'une décision formelle du Comité de Ministres ; elle peut résulter aussi de le politique générale voulue et suivie par les pays membres du Benelux. Or il ne fait pas de doute que les Accords de Schengen se situent dans le cadre de cette politique générale.

C O N C L U S I O N S

Le recours de M. Pollefeys est recevable mais non fondé

Luxembourg, le 24 juin 1991

Camille WAMPACH
Avocat général