B 92/1/5

B E N E L U X - G E R E C H T S H O F

C O U R D E J U S T I C E B E N E L U X

GRIFFIE
Regentschapsstraat 39
1000 BRUSSEL
Tel. 02/519.38.61
Telefax 02/513.42.06

GREFFE
Rue de la Régence 39
1000 BRUXELLES
Tél. 02/519.38.61
Téléfax 02/513.42.06

JUSTICE BENELUX — GERECHTSHOF ★ COUR DE
26 -05- 1993

CD/RH

B 92/1/5

Conclusions

de Monsieur Camille Wampach, avocat général
dans l'affaire B 92/1 - J.L. Vlamynck contre Union Economique Benelux

Quant à la procédure

Par lettre du 10 janvier 1992, adressée au Secrétaire général de l'Union économique Benelux, M. J.L. Vlamynck, en sa qualité de fonctionnaire au Secrétariat général de l'Union économique Benelux, a exercé un recours interne contre la décision CSG/adm (91) 1 du 9 décembre 1991 du Secrétaire général de l'Union économique Benelux portant désignation des agents auxquels sont accordées des biennales supplémentaires ou des primes de fin d'année alors que le requérant n'était pas parmi les bénéficiaires.

Régulièrement saisie de ce recours, la Commission consultative prévue 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 a émis, le 1er juin 1992, l'avis prévu au même article. Cet avis a été communiqué au requérant le 1er juillet 1992.

Par requête du 26 octobre 1992, M. Vlamynck a formé, devant la Cour de Justice Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires", un recours contre la décision CSG/adm (91) 1 du 9 décembre prémentionnée. Il demande l'annulation de la Décision du Secrétaire général du 9 décembre 1991 arrêtant la liste des agents auxquels un avancement plus rapide dans les augmentations intercalaires et/ou des primes de fin d'année sont accordés pour 1991, l'annulation de la décision de rejet

que l'autorité est censée avoir prise en l'absence d'une décision motivée sur le recours interne, la condamnation de la défenderesse à reconsidérer la décision prise à l'égard du requérant, dans le respect des dispositions des articles 3 bis et 15 bis du Règlement pécuniaire annexé au Statut des agents du Secrétariat général de l'Union économique Benelux et des dispositions de la note du Collège des Secrétaires généraux du 21 octobre 1991 fixant les critères et procédures pour l'octroi d'un avancement plus rapide dans les augmentations intercalaires et/ou de primes de fin d'année pour 1991 (doc. CSG (91) 3) ainsi que la condamnation de la défenderesse à la réparation du dommage moral causé au requérant.

Quant à la recevabilité du recours.

Le recours a été fait dans les forme et délai prévus au Protocole préindiqué concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux. En effet en l'occurrence, M. Vlamynck était en droit, en l'absence de toute décision motivée de l'autorité qui avait pris la décision entreprise par le recours interne pendant un délai de 3 mois après l'avis de la Commission consultative, de considérer ce défaut de décision comme une décision de rejet l'autorisant à introduire, dans un délai de 2 mois, un recours devant la Chambre de la Cour.

Néanmoins le recours, dans son ensemble, n'est recevable que dans la mesure où le requérant fait grief à la décision entreprise du Secrétaire général de l'avoir, à tort, exclu du bénéfice de biennales supplémentaires ou de primes de fin d'année. Il est irrecevable, pour défaut d'intérêt, pour autant qu'il tend à l'annulation de la décision octroyant des biennales supplémentaires ou des primes de fin d'année à d'autres fonctionnaires du Secrétariat général de l'Union économique Benelux. J'estime en effet que le requérant n'est habilité à critiquer la décision que dans la mesure où il

serait établi qu'elle lui causerait un grief personnel. Or l'attribution de biennales supplémentaires ou de primes de fin d'année à d'autres fonctionnaires n'est pas de nature à affecter la situation juridique du requérant alors que cette attribution est sans rapport avec la circonstance que le requérant a été privé de pareil bénéfice, privation due exclusivement à une évaluation, par la partie défenderesse, de sa propre situation (voir arrêt de la Cour de Justice Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires" du 6 décembre 1991 dans l'affaire B 90/5 Van Uffelen contre l'Union économique Benelux).

Quant à la demande de M. Vlamynck en communication de différentes pièces

A l'audience de la Cour du 1er février 1993, M. Vlamynck a demandé à la Cour d'inviter le Secrétaire général à verser au dossier les documents sur lesquels est fondée sa décision (CSG/adm (91) 1 du 9 décembre 1991). Il avait déjà présenté la même demande à la Commission consultative "Juridiction administrative" qui l'avait rejetée au motif suivant : "La commission rejette la demande du requérant visant une investigation sur les pièces fondant la décision contestée, le dossier administratif ayant été jugé complet".

J'estime à mon tour que le dossier administratif soumis à l'examen de votre Cour est complet et contient tous les éléments d'appréciation permettant de statuer sur les différents points du litige. Cette demande en communication est partant à rejeter comme étant superflue.

Le requérant demande en outre la communication du document officiel instaurant une "indemnité d'automatisation" sans être à même d'en établir l'existence qui par ailleurs est contestée par le Secrétaire général. Cette demande en communication n'est pas non plus fondée et ceci d'autant moins qu'en tout état de cause l'attribution d'une prime d'automatisation à un autre fonctionnaire ne serait pas de nature à affecter la situation juridique du requérant.

Quant au bien-fondé du recours

1) Premier moyen pris de la violation du droit écrit, des principes généraux de droit et des principes de bonne administration ainsi que de l'excès ou du détournement de pouvoir, plus particulièrement de la violation des articles 3 bis et 15 bis du Règlement pécuniaire et des dispositions de la Note "critères et procédures".

Ce moyen reproche à la décision entreprise d'avoir fait du système des biennales supplémentaires et primes de fin d'année un usage abusif dans le but d'introduire une certaine forme d'augmentation déguisée des traitements. Le moyen reproche en outre à la décision entreprise une approche différenciée selon la catégorie d'agents.

Tout comme je l'ai fait à l'occasion de précédentes affaires administratives, je tiens à rappeler qu'en principe, la Cour de Justice Benelux, Chambre "Contentieux des fonctionnaires" n'a à se substituer au pouvoir réglementaire ou à l'administration quant à la fixation des traitements, rémunérations, indemnités, pensions ou autres prestations sociales devant être attribués à un fonctionnaire que tout à fait exceptionnellement, pour le cas où une décision serait contraire, aux Conventions, protocoles, au droit écrit et aux principes généraux de bonne administration et qu'elle serait tout à fait arbitraire, c'est-à-dire non susceptible de jusitification.

Si jusqu'au 1er janvier 1989, l'attribution des rémunérations et des indemnités attribuées aux agents du Secrétariat général reposait essentiellement sur le principe qu'on peut qualifier de "principe d'égalité", il ne fait pas de doute que les avantages créés par les articles 3 bis et 15 bis de la décision M/adm (89) 2 du Groupe de travail ministériel pour les affaires administratives reposent sur le "principe de sélectivité". En effet, ces avantages sont accordés aux

agents particulièrement méritants à désigner par le Secrétaire général qui, pour procéder à une sélection, possède donc un pouvoir discrétionnaire sur base de mérites particuliers. S'il est recommandé de rendre les critères de sélection le plus objectifs possible, toujours est-il que le danger existe que l'application de ces critères à l'égard d'un agent déterminé puisse être ressentie par celui-ci comme injuste alors même que l'application de ces mêmes critères puisse être jugée équitable et juste par la majorité des fonctionnaires concernés.

J'estime que dans le présent cas, le Collège des Secrétaires généraux a entrepris des efforts louables, de concert avec les chefs de division et le Comité du Personnel, pour objectiver dans la mesure du possible des notions par définition essentiellement subjectives, telles que "agents particulièrement méritants" ou "nature du travail", "exécution du travail" et surtout "disponibilité et sociabilité".

Cet exposé m'aide à répondre au 1er moyen de la façon suivante : il n'est ni recevable ni fondé.

a) Il est irrecevable pour défaut d'intérêt alors que les griefs invoqués ne sont pas de nature à affecter la situation juridique du requérant, situation qui n'est pas la conséquence des griefs allégués mais d'une évaluation de sa propre situation par le Secrétaire général.

b) Le premier moyen, à le supposer recevable, n'est cependant pas fondé.

En effet, le mode d'attribution des biennales supplémentaires et des primes retenues par le Secrétaire général n'est contraire ni au règlement pécuniaire ni aux principes généraux de droit et des principes de bonne administration du fait qu'il a fait bénéficier de ces avantages un grand nombre de fonctionnaires et que, pour arriver à ce résultat, compte tenu de l'enveloppe budgétaire à sa disposition, le Secrétaire général a limité l'attribution des biennales aux agents les plus proches de leur retraite et celle des primes à une seule par fonctionnaire. Si le règlement pécuniaire autorise

effectivement le Secrétaire général, dans les limites y prévues, à attribuer plus d'une biennale ou plus d'une prime, il ne contient cependant pour celui-ci aucune obligation d'user de cette faculté et d'attribuer à certains fonctionnaires plus d'une biennale ou plus d'une prime.

En procédant comme il l'a fait, le Secrétaire général n'a nullement procédé à une augmentation générale déguisée du traitement mais s'est tenu au règlement pécuniaire et a accordé à certains fonctionnaires particulièrement méritants une augmentation sélective de leur traitement.

Le Secrétaire général s'étant imposé un certain nombre de critères, il était tenu, avant tout, de s'y conformer dans l'attribution des biennales et des primes. Il est vrai qu'une répartition équilibrée entre les différentes catégories de fonctionnaires est souhaitable. Cependant équilibre ne signifie nullement égalité absolue qui par ailleurs ne peut pas être atteinte à la suite d'une application rigoureuse des critères retenus dont le bien-fondé n'a pas été critiqué par le requérant.

Dans ces conditions, le grief de M. Vlamynck d'une approche différenciée selon la catégorie d'agents ne pourrait tout au plus être retenu pour autant qu'il serait établi que, de propos délibéré, le Secrétaire général aurait eu l'intention d'avantager l'une des catégories des fonctionnaires au détriment d'une autre, ce qui n'est nullement prouvé en l'occurence.

2) Deuxième moyen pris de la violation du droit écrit, des principes généraux de droit et des principes de bonne administration ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation des articles 3 bis et 15 bis du Règlement pécuniaire et des dispositions figurant sous le point 3.3., 1er tiret, de la Note "critères et procédures".

Ce moyen reproche en substance à la décision du Secrétaire général d'avoir appliqué, à l'égard des traducteurs, des critères d'évaluation plus sévères qu'à l'égard d'autres catégories de fonctionnaires.

Pour répondre à ce grief, il est utile de rappeler que le Règlement pécuniaire, dans ses articles 3 bis et 15 bis, autorise le Secrétaire général à accorder des biennales supplémentaires ou des primes de fin d'année à des agents particulièrement méritants. Le Règlement accorde donc au Secrétaire général un pouvoir, qui nécessairement mérite la qualification de discrétionnaire, pour choisir les agents particulièrement méritants et pour établir également les critères pour procéder à ce choix. J'estime que par la notion "agents particulièrement méritants" sont visés des agents qui non seulement effectuent leur travail d'une façon normale mais qui encore, dans l'exécution du travail, se distinguent d'une façon particulière, soit par une qualité de travail supérieure à la normale, soit par une disponibilité, une ardeur et une assiduité qui dépassent l'ordinaire.

Dans ces conditions, le Collège des Secrétaires généraux était en droit de retenir, dans sa note CSG (91) 3 concernant les critères et procédures pour l'octroi d'un avancement plus rapide dans les augmentations intercalaires et/ou de primes de fin d'année pour 1991, 3 catégories de critères se rapportant à la nature du travail, à l'exécution du travail et à la disponibilité et sociabilité, critères entre lesquels il existe un lien très étroit.

Il est évident que ces critères ne peuvent être appliqués d'une façon identique à toutes les catégories d'agents ; bien au contraire, l'application de ces critères dépend essentiellement de la fonction exercée et de la nature du travail. Ainsi par exemple ne peut-on certainement pas appliquer ces critères de la même façon à un administrateur qu'à un traducteur.

Je suis d'avis que le Secrétaire général, en se basant pour l'octroi d'une biennale supplémentaire ou d'une prime de fin d'année sur le critère de disponibilité et de sociabilité, - critère qui nécessairement doit s'apprécier eu égard aux deux autres critères - était habilité à sélectionner un traducteur dont le mérite particulier était de traduire dans deux directions. Pendant l'année 1991, pour une raison qui ne ressort pas du dossier, le requérant n'avait pas fait de traduction dans les 2 directions.

Je répète qu'un agent qui remplit normalement son travail dans les conditions convenues lors de son entrée en fonction n'a, de ce seul chef, pas droit aux avantages prévus au Règlement pécuniaire ; encore faut-il qu'il se distingue soit par une qualité de travail qui sort de l'ordinaire, soit par une disponibilité particulière qui peut se concrétiser par une traduction dans les 2 directions. La disponibilité particulière peut en effet se traduire par la volonté d'assumer volontairement des tâches spéciales, qui sortent du cadre normal de l'exercice de la fonction. Vu sous cet angle, la traduction dans les 2 directions est un critère de sélection au sens du Règlement pécuniaire même si son application peut avoir pour résultat d'exclure, de certains avantages, un agent qui n'y répond pas.

Le second moyen n'est donc pas fondé.

3) Troisième moyen pris de la violation du droit écrit, des principes généraux de droit et des principes de bonne administration, ainsi que de l'excès de pouvoir et plus particulièrement de la violation des articles 3 bis et 15 bis du Règlement pécuniaire et des dispositions figurant au point 3.3, 1er tiret, de la Note "critères et procédures".

Ce moyen reproche à la décision entreprise d'avoir interprété le critère "travailler dans trois langues et dans deux directions" d'une façon délibérément restrictive en excluant la traduction par écrit et en retenant uniquement l'interprétation.

Ce moyen manque en fait alors qu'il n'est nullement prouvé que le Secrétaire général ait eu l'intention de restreindre le critère "travailler dans trois langues et dans deux directions" à l'interprétation pour en exclure la traduction par écrit. Bien au contraire, dans une lettre du 9 décembre 1991, le Secrétaire général avait écrit entre autres "Le Collège se félicite de la volonté que vous avez manifestée d'effectuer des travaux de traduction dans deux directions et en tiendra compte désormais". Ce passage de la lettre laisse supposer que dans l'optique du Secrétaire général la traduction par écrit n'était nullement exclue du critère des trois langues et des 2 directions.

Par ailleurs, il n'est pas non plus établi que le Secrétaire général ait écarté l'offre du requérant de traduire dans 2 directions en vue d'étouffer toute manifestation de zèle et pour le priver éventuellement des avantages prévus aux articles 3 bis et 15 bis du Règlement pécuniaire.

Le troisième moyen n'est donc pas fondé.

4) Quatrième moyen pris de la violation du droit écrit ou de formes substantielles, des principes généraux de droit et des principes de bonne administration ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation des articles 3 bis et 15 bis du Règlement pécuniaire.

Ce moyen reproche à la décision entreprise une motivation insuffisante.

La décision M/Adm (89) 2 n'impose au Secrétaire général que l'obligation de motiver les décisions qui accordent les avantages prévus aux articles 3 bis et 15 bis.

Avant de prendre sa décision sur l'octroi des biennales supplémentaires et des primes de fin d'année par décision CSG/adm (91) 1, le Secrétaire général avait fait établir, par une note du Collège des Secrétaires généraux (CSG (91) 3), les critères et procédures pour l'octroi d'un avancement plus rapide dans les augmentations intercalaires et/ou de primes de fin d'année pour 1991. Dans sa décision préindiquée CSG/adm (91) 1, il s'est référé d'une façon formelle à cette note qui lui a servi de base pour prendre sa décision. En procédant ainsi il a, à mon avis, par la référence formelle à la note en question, motivé à suffisance de droit sa décision d'octroi des biennales et des primes de fin d'année.

Soulignons encore que le requérant était au courant de la note CSG (91) 3 ; en effet, le 29 novembre 1991, il avait rédigé une note au Collège des Secrétaires généraux par laquelle il avait invité celui-ci à bien vouloir tenir compte aussi du commentaire ci-avant lors de l'examen des avis émanant des chefs de division.

5) Cinquième moyen pris de la violation du droit écrit, des principes généraux de droit et des principes de bonne administration, ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation des articles 3 bis et 15 bis du Règlement pécuniaire et des dispositions figurant sous le point 2.1 de la Note "critères et procédures".

Ce moyen reproche à la décision entreprise d'avoir tenu compte de l'avis des chefs de divisions évaluant leurs propres mérites.

Ce moyen est irrecevable pour défaut d'intérêt alors que le grief formulé n'affecte en rien la situation juridique du requérant.

Il n'est pas non plus fondé alors que la proposition des chefs de division est formellement prévue à la Note "critères et procédures", que les chefs de division ne se trouvent exclus du bénéfice des biennales ou des primes de fin d'année par aucun texte réglementaire et que le Secrétaire général gardait le pouvoir de suivre ou de ne pas suivre la proposition des chefs de division pour autant que leurs propositions les concernaient eux-mêmes.

6) Sixième moyen pris de la violation du droit écrit, des principes généraux de droit et des principes de bonne administration, ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation des articles 3 bis et 15 bis du Règlement pécuniaire et des dispositions figurant sous le point 3.3 de la Note "critères et procédures".

Ce moyen n'est pas fondé en raison des considérations plus amplement développées lors de l'examen du 5ième moyen.

7) Septième moyen pris de la violation du droit écrit, des principes généraux de droit et de bonne administration, ainsi que de l'excès de pouvoir, plus particulièrement de la violation des articles 3 bis et 15 bis du Règlement pécuniaire et des dispositions sous le point 3.3 de la Note "critères et procédures".

Le moyen fait grief à la décision entreprise d'avoir introduit une double rétribution en ce sens que d'un côté les agents associés à la gestion du réseau et au projet d'automatisation seraient bénéficiaires respectivement de biennales ou de primes de fin d'année sur base des critères de "gestion du réseau" et de "projet d'automatisation" et que de l'autre côté ils auraient également bénéficié des nouveaux barèmes et échelons entrés en vigueur fin 1991, avec effet rétroactif au 1er janvier 1991, barèmes destinés à rémunérer adéquatement les agents en question.

Ce moyen manque en fait alors que le tableau des barèmes et échelons mentionné par le requérant constitue une augmentation générale de tous les barèmes des salaires, en vertu de la liaison établie avec les barèmes de l'Etat belge et ne constitue nullement un avantage pécuniaire particulier réservé aux seuls agents associés à la gestion du réseau et au projet d'automatisation.

Conclusions.

Le recours, dans la mesure où il est recevable, n'est pas fondé, aucun des sept moyens du requérant ne pouvant être retenus.

Luxembourg, le 19 mai 1993.

L'Avocat général,

Camille Wampach