Benelux
GERECHTSHOF
COUR DE JUSTICE

CONCLUSIONS DANS L'AFFAIRE B 2023/2

Monsieur X[1].
partie requérante

contre

COLLÈGE DES SECRÉTAITRES GÉNÉRAUX et SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'UNION BENELUX
parties défenderesses

[1] À la demande de la partie requérante, ces conclusions sont publiées par le greffe sur le site Internet de la Cour, après que les données qui identifient cette personne physique aient été anonymisées.

1. Sur le cadre réglementaire 3
2. Sur les faits 6
3. Sur la recevabilité du recours 7
3.1. Sur l'intérêt à agir du requérant 7
3.2. Sur le respect du délai à agir 9
3.3. Sur le respect des formalités 10
3.4. Conclusion 10
4. Sur le bien-fondé du recours 10
4.1. Sur la violation des articles 23, 31 et 32 du Statut 10
4.1.1. Arguments des parties 10
4.1.2. Appréciation 11
4.2. Sur la violation du devoir de motivation et du principe de la sécurité juridique 15
4.2.1. Arguments des parties 16
4.2.2. Appréciation 16
4.3. Sur la violation du devoir de sollicitude 18
4.3.1. Arguments des parties 18
4.3.2. Appréciation 19
4.3.2.1. Sur le grief tiré de ce que l'Autorité mit, en 2021, fin au traitement d'attente 20
4.3.2.2. Sur le grief tiré de ce que l'Autorité laissa le requérant sans emploi et sans ressources 20
4.3.2.3. Sur le grief tiré de ce que l'Autorité omit de proposer au requérant une formation ou une nouvelle fonction 21
4.3.2.4. Sur le grief tiré de l'absence de prise en considération par l'Autorité des éléments relatifs au revenu du requérant transmis par ce dernier 22
4.3.2.5. Sur le grief tiré de l'omission, par l'Autorité, de mettre en copie les avocats du requérant des échanges ayant précédé un entretien ayant eu lieu le 5 juillet 2022 23
4.3.2.6. Sur le grief tiré de l'abstention, par l'Autorité, d'émettre une décision motivée de rejet du recours interne 24
4.3.2.7. Conclusion sur le troisième moyen 25
5. Sur la portée de l'annulation 25
6. Sur les dépens 25
7. Conclusions 25

1. Par requête déposée en date du 27 novembre 2023 au greffe de la Cour de justice Benelux (ci-après « *la Cour* »), Monsieur X, ancien membre du personnel du Secrétariat général Benelux (ci-après « *le requérant* »), a introduit un recours juridictionnel, au sens de l'article 1er du Protocole du 29 avril 1969 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 Benelux (ci-après « *le Protocole additionnel* »), dirigé contre la décision du Secrétaire général de l'Union Benelux du 31 octobre 2022 mettant « *une fin définitive à la relation de travail existante avec le Secrétariat général du Benelux avec prise d'effet immédiate à dater de la présente* »[2] et, pour autant que de besoin, contre la décision implicite du 28 septembre 2023 rejetant le recours interne préalable du requérant du 21 novembre 2022 contre la décision attaquée, tout en demandant la condamnation des défendeurs aux dépens.

1. Sur le cadre réglementaire

2. Le Statut des membres du personnel du Secrétariat général Benelux, fixé par décision M(2012)2 du 26 janvier 2012, (ci-après « *le Statut* ») dispose :

> « ***2.1 Conditions de nomination et acte de nomination***
>
> […]
>
> ***Article 10.*** *Les conditions générales d'admission suivantes sont d'application pour pouvoir prétendre à une nomination à une fonction au Secrétariat général Benelux :*
>
> *1° posséder la nationalité de l'un des pays de l'Union européenne ;*
>
> *2° avoir un comportement qui correspond aux exigences de la fonction visée.*
>
> […]
>
> ***3.6 Suppression de fonction ou de poste statutaire***
>
> ***Article 23.*** *§ 1. La suppression d'une fonction ou d'un poste statutaire a pour conséquence que les membres du personnel en surnombre se retrouvent dans une situation de non-activité et sont mis en disponibilité. Cette suppression ne peut pas donner lieu à la perte de la qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux.*
>
> *§ 2. Le Collège des Secrétaires généraux désigne les membres du personnel qui sont en surnombre lors de la suppression d'une fonction ou d'un poste statutaire, compte tenu de l'intérêt du Secrétariat général Benelux. La décision en question est*

[2] Annexe 2 à la requête.

communiquée par le Collège des Secrétaires généraux au membre du personnel concerné.

§ 3. Le membre du personnel en surnombre

1° a droit aux formations qui favorisent une nomination à une autre fonction ;

2° bénéficie, dans la mesure où il satisfait aux exigences imposées, de la préférence pour une nomination à toute fonction vacante ou tout poste statutaire vacant dont l'échelle de salaire est équivalente à l'échelle de salaire de la fonction qu'il occupait auparavant ;

3° bénéficie d'un salaire d'attente conformément au règlement sur le revenu joint à l'annexe 2 du présent statut ;

4° reste, sauf décision contraire du Collège des Secrétaires généraux, soumis à toutes les obligations du statut.

[…]

9 PERTE DE LA QUALITE DE MEMBRE DU PERSONNEL

Article 31. *La qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux d'une personne peut uniquement prendre fin dans les cas prévus par le statut.*

Article 32. *§ l. Le Secrétaire général peut licencier un membre du personnel :*

1° pendant la période d'essai, conformément à l'article 15, §2 ;

2° à la fin de la période d'essai conformément à l'article 14, §5 ;

3° suite à une évaluation insuffisante, conformément à l'article 18, §3 ;

4° suite à une procédure disciplinaire, conformément au règlement de discipline joint à l'annexe 5 du présent statut.

§ 2. Dans les cas suivants, le Secrétaire général procédera d'office au licenciement d'un membre du personnel :

1° Le membre du personnel ne remplit plus les conditions générales d'admission requises pour l'accès à une fonction au Secrétariat général Benelux ;

2° La durée de la période déterminée ou du projet clairement défini pour lequel le membre du personnel a été nommé, a pris fin et la nomination du membre du personnel n'a pas été prolongée ni suivie d'une nouvelle nomination ;

3° Le membre du personnel refuse, dans les cas visés par le règlement des congés joint à l'annexe 4 du présent statut, de subir un examen médical ;

4° Le membre du personnel reste absent plus de dix jours ouvrables sans indiquer de raison valable - malgré une demande d'éclaircissement du Collège des Secrétaires généraux et malgré l'avertissement du Collège des Secrétaires généraux qu'une telle absence donne lieu à un licenciement d'office ;

5° Le membre du personnel accepte une nomination ou un emploi ailleurs.

§ 3. La qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux d'une personne prend également fin dans les cas suivants :

1° Le membre du personnel est mis à la pension conformément au règlement des pensions ;

2° Dans le cas visé au §4.

§ 4. Le membre du personnel peut demander au Secrétaire général de mettre fin à sa nomination, en respectant un délai de préavis de trois mois, qui prend cours le premier jour du mois suivant la notification du préavis par lettre recommandée au Secrétaire général. Le délai de préavis peut être abrégé d'un commun accord. ».

3. L'annexe 2 du Statut, ayant pour objet le Règlement sur le revenu, dispose :

« ***3.4 Traitement d'attente***

Article 12. *§. 1. En cas de suppression de la fonction ou du poste statutaire tel que visé à l'article 23 du statut, le membre du personnel a droit à un traitement d'attente.*

§2. Pendant les six premiers mois, le traitement d'attente mensuel est égal au dernier traitement perçu. Après six mois, le traitement d'attente mensuel est égal à 80% du dernier traitement perçu. À partir de la deuxième année, le traitement d'attente est réduit chaque année de 20%. Cependant, le traitement d'attente ne sera jamais inférieur au nombre d'années de service que compte l'intéressé auprès du Secrétariat général Benelux, multiplié par un quarantième du dernier traitement perçu.

Au mois de mai, le traitement d'attente est calculé, selon la méthode de calcul fixée au premier alinéa, sur la base du dernier traitement perçu majoré du montant du dernier pécule de vacances perçu.

Au mois de décembre, le traitement d'attente est calculé, selon la méthode de calcul fixée au premier alinéa, sur la base du dernier traitement perçu majoré du montant de la dernière indemnité de fin d'année perçue.

§3. Le traitement d'attente est supprimé :

1° si le membre du personnel refuse d'accepter une fonction dont l'échelle de traitement est au moins équivalente à celle de la dernière fonction exercée ;

2° après une période égale à la durée du service auprès du Secrétariat général Benelux et en tout cas après 10 ans ;

3° dès que le membre du personnel est mis à la pension.

§4. Le membre du personnel qui perçoit un traitement d'attente ne peut pas bénéficier d'allocations d'incapacité de travail ni de congés. Toutefois, le membre du personnel concerné aura droit à l'assurance frais médicaux, à l'assurance dépendance, à l'assurance « décès », à la prime de naissance ou d'adoption et aux allocations familiales. De plus, le membre du personnel qui perçoit un traitement d'attente aura droit au pécule de vacances et à l'indemnité de fin d'année qui seront calculés sur la base du traitement d'attente perçu. ».

2. Sur les faits

4. Le requérant, actuellement âgé de 58 ans, est entré au service du Secrétariat général Benelux le 1er octobre 1991[3]. Il y a exercé la fonction d'agent de polycopie[4]. Cette fonction ayant été supprimée avec effet au 1er mai 2009, le requérant a été désigné comme membre du personnel en surnombre et mis en disponibilité avec effet au 1er janvier 2010[5].

5. À partir de cette date il a touché un traitement d'attente dégressif sur base de l'ancien Statut de 2007 et ensuite de celui de 2012[6]. Le paiement de ce traitement a, conformément à l'article 12, §3, 2°, du Règlement sur le revenu, figurant en Annexe 2 du Statut de 2012, pris fin le 31 décembre 2021[7].

6. Contre la décision du Secrétaire général Benelux l'ayant informé, par courrier du 20 octobre 2021, de la fin du paiement du traitement d'attente[8], le requérant introduisit le 26 novembre 2021 un recours interne en vertu de l'article 7 du Protocole additionnel, lequel fut rejeté[9].

7. La décision du Secrétaire général Benelux ne fit pas l'objet d'un recours du requérant devant votre Cour.

8. Par décision du 31 octobre 2022 (ci-après « *la décision attaquée* ») le Secrétaire général Benelux informa le requérant de ce qui suit :

« *Cher Monsieur X,*

Nous revenons une nouvelle fois vers vous suite à notre dernier courrier daté du 19 août 2022, par lequel vous avez été informé de la décision du Collège des Secrétaires généraux de l'Union Benelux, qu'il est mis fin au traitement d'attente dont vous avez bénéficié, jusqu'au 31 décembre 2021 compris (en application de l'article 12, §3, 2° de l'annexe 2 du Statut du personnel concernant le règlement sur le revenu).

[3] Mémoire en réponse, point 1, page 4.
[4] Idem et loc.cit.
[5] Idem, point 3, page 4.
[6] Idem et loc.cit.
[7] Idem, point 6, page 6.
[8] Idem et loc.cit.
[9] Idem, point 7, page 7, et annexe 9 au mémoire en réponse.

Sur base de nos statuts, et en raison de la fin au traitement d'attente et le fait que votre fonction (polycopiste) a été abolie, il en résulte que nous avons pris la décision de mettre une fin définitive à la relation de travail existante avec le Secrétariat général du Benelux avec prise d'effet immédiate à date de la présente.

Nous vous remercions pour vos années de contribution au Secrétariat général du Benelux.

Veuillez agréer, cher Monsieur Kondo, l'expression de nos sentiments distingués. »[10].

9. Contre cette décision, le requérant forma, le 21 novembre 2022, un recours interne devant la Commission consultative[11]. Ce recours a été jugé fondé par décision de la Commission consultative du 28 juin 2023, aux motifs que « [l]*a Commission considère qu'en l'état, le statut du personnel pour les membres du personnel du Secrétariat général de l'Union Benelux tel qu'adopté en date du 26 janvier 2012 ne permet pas de procéder au licenciement de M. X pour les motifs spécifiés dans le courrier du 31 octobre 2022* »[12].

10. Le Secrétaire général et le Collège des Secrétaires généraux Benelux (ci-après « *l'Autorité* ») n'ayant, à la suite de l'avis de la Commission consultative nonobstant une invitation formelle leur ayant été adressée à cette fin par l'avocat du requérant en date du 25 septembre 2023[13], pas adopté de décision formelle, le présent recours fut introduit le 27 novembre 2023.

3. Sur la recevabilité du recours

11. L'Autorité conteste l'intérêt à agir du requérant[14]. À supposer que cette exception d'irrecevabilité ne soit pas fondée, il y a lieu d'examiner la régularité du recours au regard du délai d'agir et du point de vue de la forme.

3.1. Sur l'intérêt à agir du requérant

12. L'Autorité fait valoir que le requérant est dépourvu d'intérêt à agir. D'une part, la décision ne lui aurait fait subir aucun préjudice personnel, direct, certain, actuel et légitime[15]. En effet, le requérant ne bénéficie depuis le 31 décembre 2021 plus d'aucun traitement d'attente, ce qui impliquerait qu'il ne pourrait par ailleurs plus bénéficier ni de l'assurance frais médicaux, ni de l'assurance-maladie, ni de l'assurance-décès, ni d'aucune autre prime[16]. D'autre part, l'annulation de la décision attaquée ne lui procurerait aucun avantage direct et personnel, même minime[17], son statut de membre du personnel, auquel il a été mis fin par la

[10] Annexe 2 à la requête.
[11] Mémoire en réponse, point 11, page 8.
[12] Annexe 9 à la requête, page 7, deuxième alinéa.
[13] Annexe 10 à la requête.
[14] Mémoire en réponse, points 19 à 24, pages 10 à 12.
[15] Idem, point 19, page 10.
[16] Idem, point 21, page 11.
[17] Idem, point 19, page 10.

décision attaquée, l'empêchant de bénéficier d'allocations de chômage[18] et le requérant ayant, par suite de son refus d'accepter une nouvelle fonction, qui lui avait été proposée par l'Autorité par courrier du 27 septembre 2023[19], manifesté qu'il n'entendait pas occuper de nouveau poste au sein du Secrétariat général Benelux ou se voir offrir des formations y relatives.

13. L'article 23, § 3, du Statut dispose, comme rappelé ci-avant, que « [l]*e membre du personnel en surnombre 1° a droit aux formations qui favorisent une nomination à une autre fonction ; 2° bénéficie, dans la mesure où il satisfait aux exigences imposées, de la préférence pour une nomination à toute fonction vacante ou tout poste statutaire vacant dont l'échelle de salaire est équivalente à l'échelle de salaire de la fonction qu'il occupait auparavant ;* […] ». Ces avantages subsistent même après la fin du paiement du traitement d'attente, la « *suppression* [de fonction ou de poste statutaire] *ne p*[ouvant] [au regard de l'article 23, § 1, du Statut] *pas donner lieu à la perte de la qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux* ». L'annulation de la décision attaquée aurait donc pour effet de procurer au requérant les avantages statutaires précités dont il a été privé par cette décision.

14. En ce qui concerne l'argument de l'Autorité tiré d'un désintérêt allégué du requérant de se faire proposer un nouveau poste ou des formations, donc de son désintérêt à tirer concrètement bénéfice des avantages théoriques que lui procure, après la fin du paiement du traitement d'attente, son état de mise en disponibilité au sens de l'article 23 du Statut, à savoir un « *droit aux formations* »[20] et une « *préférence pour une nomination à toute fonction vacante ou tout poste statutaire vacant* »[21], il y a lieu de relever qu'il résulte des éléments de la cause :

- que le refus du requérant d'accepter le poste qui lui avait été proposé par l'Autorité par courrier du 27 septembre 2023 s'explique, selon celle-ci et selon le requérant[22], par le caractère temporaire de ce poste, donc non, comme soutenu par ailleurs par l'Autorité dans le contexte de la question de l'intérêt à agir du requérant, par un défaut d'intérêt de principe de ce dernier d'accepter tout poste nouveau ou toute formation[23],

- que ce refus s'explique en outre par le fait que le requérant souhaite une réintégration à un poste dont l'échelon est à tout le moins celui dont il bénéficiait au moment de sa

[18] Idem, point 22, page 11.
[19] Idem, point 23, page 12, et annexe 16 au mémoire en réponse.
[20] Article 23, § 3, 1°, du Statut.
[21] Article 23, § 3, 2°, du Statut.
[22] Requête, point 52, page 11 : « *L'annulation de la résiliation du contrat du requérant, annulation recommandée par la commission consultative, devrait avoir comme conséquence de replacer le requérant dans la situation qui était la sienne avant que son engagement ne prenne fin, à savoir l'existence d'un contrat à durée indéterminée, a minima à l'échelon qui était le sien au moment de sa mise en traitement d'attente (échelon 18) avec les avantages qui en découlent* » (c'est nous qui soulignons).
[23] Idem, point 37, page 20 : « *M. X a indiqué qu'il ne souhaitait accepter qu'une fonction à durée indéterminée* […]. *Cependant, la fonction proposée était une nouvelle nomination à durée déterminée.* ». Le poste proposé était circonscrit à une durée de 3 ans, renouvelable (annexe 16 au mémoire en réponse). Comparer avec le point 23, page 12 : « *En outre, il ressort de l'exposé des faits que M. X semble n'avoir en réalité aucun intérêt à exercer une fonction effective au sein de l'Union Benelux ou du Secrétariat de l'Union Benelux* ».

mise en disponibilité, à savoir l'échelon 18, l'Autorité n'ayant proposé de le classer dans le cadre du poste proposé qu'à l'échelon 5[24] et

- que le requérant avait déjà, de sa propre initiative, contacté le Secrétariat général en 2016 pour solliciter sa nomination à différents postes, qui lui ont été refusés par l'Autorité[25].

15. Il s'ensuit que l'allégation de l'Autorité tirée de ce que le comportement du requérant atteste que ce dernier a, en fait, renoncé à tirer profit des avantages théoriques que l'état de mise en disponibilité est susceptible de lui procurer après la fin du paiement du traitement d'attente n'est pas établie.

16. L'annulation de la décision attaquée aurait donc comme effet de permettre au requérant de bénéficier d'avantages (nomination prioritaire et formations) et il n'est pas établi que le requérant aurait renoncé à en tirer concrètement bénéfice. La décision lui a causé préjudice en le privant de ces avantages.

17. Il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité tirée d'un défaut d'intérêt à agir du requérant est à rejeter.

3.2. Sur le respect du délai à agir

18. À la suite de la décision de l'Autorité du 31 octobre 2022 mettant « *une fin définitive à la relation de travail existante avec le Secrétariat général du Benelux avec prise d'effet immédiate à dater de la présente* »[26], le requérant a, conformément à l'article 7 du Protocole additionnel, introduit « *dans le mois qui suit la date à laquelle l'intéressé a pris connaissance de la décision qu'il conteste* »[27], à savoir le 21 novembre 2022[28], d'un recours interne « *auprès de la l'autorité qui a pris ou qui est considérée avoir pris la décision* ». Conformément à l'article 8 du Protocole additionnel, la Commission consultative a rendu son avis le 28 juin 2023[29]. Bien que l'article 9, § 2, du Protocole additionnel dispose que « [l]*'autorité statue* [suite à l'avis de la Commission consultative] *sur le recours interne par décision motivée* » et que l'Autorité a été invitée par le requérant à adopter une décision expresse motivée[30], celle-ci n'a pas pris une telle décision. L'article 11 du Protocole additionnel, figurant au Chapitre III dudit Protocole, dispose, pour ce cas de figure, que « [l]*orsque trois mois se sont écoulés* […] *depuis que l'avis visé au chapitre II* [à savoir l'avis de la Commission consultative] *a été communiqué, l'autorité est considérée, si elle n'a pas*

[24] Requête, point 52, page 11 : « *L'annulation de la résiliation du contrat du requérant, annulation recommandée par la commission consultative, devrait avoir comme conséquence de replacer le requérant dans la situation qui était la sienne avant que son engagement ne prenne fin, à savoir l'existence d'un contrat à durée indéterminée, a minima à l'échelon qui était le sien au moment de sa mise en traitement d'attente (échelon 18) avec les avantages qui en découlent* » (c'est nous qui soulignons) (c'est nous qui soulignons) et pièce 16 au mémoire en réponse, page 2, sous « *Notre offre* » : « *Vous serez engagé(e) à l'échelle 1-échelon 5* ».
[25] Idem, point 5, page 6 et annexe 17. L'Autorité explique que les postes sollicités par le requérant devaient à leur tour être supprimés.
[26] Annexe 2 à la requête.
[27] Article 7 du Protocole additionnel.
[28] Annexe 8 à la requête.
[29] Annexe 9 à la requête.
[30] Annexe 10 à la requête, reproduisant un courriel en ce sens du 25 septembre 2023 adressé par l'avocat du requérant à l'Autorité.

pris de décision, comme ayant pris une décision de rejet ». L'avis de la Commission consultative ayant, en l'espèce, été rendu en date du 28 juin 2023, l'Autorité est, sur base de l'article 11 du Protocole additionnel, considérée avoir rendu une décision implicite de rejet trois mois après s'être fait communiquer l'avis, donc, sans préjudice de la date exacte de communication, qui ne résulte pas des éléments de la cause, au plus tôt en date du 28 septembre 2023.

19. L'article 17 du Protocole additionnel dispose que le recours est « *introduit par requête déposée au greffe de la Cour dans les deux mois qui suivent la date* […] *à laquelle une décision de rejet est censée prise, conformément aux dispositions du Chapitre III* [donc à l'article 11] ». La décision implicite de rejet de l'Autorité étant réputée avoir été adoptée au plus tôt en date du 28 septembre 2023, le délai de recours, de deux mois, a écoulé au plus tôt en date du 28 novembre 2023. Le recours ayant été introduit le 27 novembre 2023, il respecte la condition de délai.

3.3. Sur le respect des formalités

20. La requête respecte les conditions de forme imposées par l'article 6.5 du Règlement de procédure de la Cour de justice Benelux.

3.4. Conclusion

21. La requête est, partant, recevable.

4. Sur le bien-fondé du recours

22. À l'appui de sa requête le requérant fait valoir trois moyens. Il soutient que la décision du 31 octobre 2022 viole :

- les articles 23, 31 et 32 du Statut,
- le devoir de motivation et le principe de sécurité juridique et
- le devoir de sollicitude.

4.1. Sur la violation des articles 23, 31 et 32 du Statut

23. Le requérant critique le fait que la décision du 31 octobre 2022 a procédé à son licenciement dans un cas non prévu par le Statut, partant, en violation de ce dernier.

4.1.1. Arguments des parties

24. Le requérant souligne que la décision attaquée du 31 octobre 2022 l'a, au regard de sa motivation, licencié « [s]*ur base de nos statuts, et en raison de la fin au traitement d'attente et le fait que votre fonction (polycopie) a été abolie* »[31]. Il rappelle que l'article 31 du Statut dispose que « [l]*a qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux d'une personne peut uniquement prendre fin dans les cas prévus par le statut* ». Or, la mise en disponibilité d'un membre du personnel à la suite de la suppression de la fonction ou du poste statutaire occupé par lui « *ne peut* [au regard de l'article 23, § 1, du Statut] *pas donner lieu à la perte de la qualité de membre du personnel* ». Il relève que ce principe a été rappelé par la Commission consultative dans son avis, qui a fait droit à son recours interne.

25. L'Autorité confirme qu'elle a licencié le requérant compte tenu du fait que le traitement d'attente de ce dernier a été supprimé et que sa fonction avait été supprimée. Elle concède que ni la fin du paiement du traitement d'attente, ni la suppression du poste de travail ne sont, considérés isolément, susceptibles de constituer des motifs valables de licenciement au regard du Statut. Elle estime toutefois que le licenciement est, en l'espèce, justifié au regard des circonstances exceptionnelles combinées résultant de ce que le requérant a bénéficié pendant plus de 10 ans d'un traitement d'attente sans prendre aucune initiative pour chercher une nouvelle fonction, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du Secrétariat général. Elle souligne dans ce contexte le refus par le requérant d'accepter, en octobre 2023, un poste équivalant, qui lui aurait permis de bénéficier d'un traitement équivalant, le refus ayant été motivé par le caractère seulement temporaire du poste, ce qui correspondrait toutefois depuis 2012 à sa politique générale. Elle considère que cette attitude du requérant n'est pas conforme aux dispositions du Statut. Elle rappelle que l'article 10, 2°, du Statut érige en condition d'admissibilité à la nomination à un poste au Secrétariat général que le candidat ait « *un comportement qui correspond aux exigences de la fonction visée* » et que l'article 32, § 2, 1°, du Statut autorise l'Autorité à licencier d'office le membre du personnel qui « *ne remplit plus les conditions générales d'admission requises pour l'accès à une fonction au Secrétariat général Benelux* ». Elle déplore que le Statut comporte une lacune sur les conséquences concrètes de la fin du paiement du traitement d'attente. Cette fin de paiement, et l'attitude du requérant, lui permettraient de procéder à son licenciement.

4.1.2. Appréciation

26. L'Autorité a licencié le requérant « [s]*ur base de* [ses] *statuts, et en raison de la fin au traitement d'attente et le fait que* [la] *fonction (polycopie)* [du requérant] *a été abolie* »[32]. Elle développa ces motifs dans le cadre du recours interne formé par le requérant, en précisant que : « *La situation de l'espèce n*['est] *pas expressément visée ni clarifiée dans le Statut. Il* [est] *toutefois dans ses pouvoirs en tant qu'autorité normalement prudente et diligente de mettre un terme à une relation de travail avec un fonctionnaire qui n'exerce*[…] *plus aucune mission depuis plus de 10 ans et après que son traitement d'attente a*[…] *pris fin* »[33]. Elle ajouta « *qu'il n'existait aucune possibilité de* […] *proposer* [au requérant] *une formation adéquate et utile correspondant aussi bien à ses capacités et aptitudes qu'aux postes disponibles au sein de ses services* [et qu'elle avait] *déployé les efforts nécessaires pour*

[31] Annexe 2 à la requête.
[32] Annexe 2 à la requête.
[33] Décision de la Commission consultative du 28 juin 2023 (Annexe 9 à la requête), page 3, dernier alinéa, citant les arguments développés par l'Autorité devant la Commission consultative.

dégager un autre poste adapté au profil du requérant, mais [que] *sa structure organisationnelle actuelle n'en cont*[enait] *pas* »[34].

27. Elle procéda donc au licenciement sur la constatation de l'existence de deux conditions cumulatives :

- la suppression de la fonction exercée par le membre du personnel, ayant pour effet de placer ce dernier en disponibilité au sens de l'article 23 du Statut, et

- la fin du droit du membre du personnel mis en disponibilité au paiement du traitement d'attente par l'Autorité, sur base de l'article 12, § 3, 2°, du Règlement sur le revenu, annexé au Statut, « *après une période égale à la durée du service auprès du Secrétariat général Benelux et en tout cas après 10 ans* », donc sans que l'Autorité ait été en mesure, avant l'échéance de cette période, de proposer au membre du personnel « *une fonction dont l'échelle de salaire est au moins équivalent à celle de la dernière fonction exercée* »[35].

28. Elle concéda que ce cas de licenciement ne résultait pas expressément du Statut, mais considéra qu'il en découlait implicitement, l'Autorité étant, selon elle, en droit « *de mettre un terme à la relation de travail avec un fonctionnaire qui n'exerce*[…] *plus aucune mission depuis plus de 10 ans et après son traitement d'attente a*[…] *pris fin* »[36].

29. Force est de constater que cette motivation est abstraite et générale. Elle ne repose donc pas sur des motifs tirés de la situation spécifique du requérant. Dans la logique de l'Autorité, le Statut autorise le licenciement de tout membre du personnel mis en disponibilité dont le droit au paiement du traitement d'attente prend fin sur base de l'article 12, § 3, 2°, du Règlement sur le revenu, donc « *après une période égale à la durée du service auprès du Secrétariat général Benelux et en tout cas après 10 ans* » sans que l'Autorité ait été en mesure de lui proposer « *une fonction dont l'échelle de salaire est au moins équivalent à celle de la dernière fonction exercée* »[37].

30. Dans son mémoire en réponse l'Autorité ajoute à cette première cause, abstraite et objective, de licenciement, formellement exposée dans la décision attaquée de licenciement du 31 octobre 2022, une seconde cause, déduite quant à elle de reproches subjectifs, tirés du comportement du requérant. Elle considère que le requérant, parce qu'il n'aurait pas eu un comportement correspondant aux exigences d'une fonction au sein du Secrétariat général Benelux, au sens de l'article 10, 2°, du Statut, pouvait faire l'objet d'un licenciement d'office sur la base de l'article 32, § 2, 1°, du Statut[38]. Elle reproche à cette fin au requérant :

---

[34] Idem et loc.cit.

[35] Cas prévu par l'article 12, § 3, 1°, du Règlement sur le revenu, annexé au Statut, selon lequel, si le membre du personnel accepte la fonction nouvelle lui étant proposée, la mise en disponibilité prend fin, le membre du personnel étant réintégré au service dans le cadre de sa fonction nouvelle, et, si le membre du personnel refuse d'accepter la fonction, le droit au paiement du traitement d'attente est supprimé.

[36] Décision de la Commission consultative du 28 juin 2023 (Annexe 9 à la requête), page 3, dernier alinéa, citant les arguments développés par l'Autorité devant la Commission consultative.

[37] Cas prévu par l'article 12, § 3, 1°, du Règlement sur le revenu, annexé au Statut.

[38] Mémoire en réponse, point 35, pages 18 et 19.

- de ne pas avoir été, au cours de sa période de mise en disponibilité, suffisamment proactif dans la recherche d'une nouvelle fonction[39] et

- de ne pas avoir accepté un poste nouveau, de collaborateur technique, lequel lui avait été proposé par courrier du 27 septembre 2023, donc postérieurement à la décision de licenciement du 31 octobre 2022 et de l'avis de la Commission consultative, du 28 juin 2023[40].

31. Ces reproches sont nouveaux et étrangers aux motifs formulés dans la décision attaquée de licenciement du 31 octobre 2022, sur lesquels cette décision repose de façon formelle. Sauf à admettre que l'Autorité ait voulu formuler dans la décision des motifs différents de ceux qui l'auraient véritablement guidée, ce qui impliquerait, ce qui paraît exclu, qu'elle aurait voulu induire en erreur le destinataire de la décision et, dans le cadre du recours interne, la Commission consultative, sur ses véritables intentions en cachant celles-ci en recourant à une motivation qui n'exprimait pas ses véritables pensées, les motifs formels de la décision sont à considérer comme étant ceux sur lesquels celle-ci repose. Or, ces motifs n'expriment aucun reproche à l'adresse du requérant. Ils se limitent, au contraire, à justifier le licenciement par la conjonction des faits objectifs, à savoir que le requérant a, à la suite de la suppression de sa fonction, été mis en disponibilité et que le droit au paiement d'un traitement d'attente a pris fin. La décision précise, dans ses motifs, que le Statut autorise le licenciement d'un membre du personnel mis en disponibilité, à la suite de la suppression de sa fonction, à partir du moment où son droit au paiement d'un traitement d'attente prend fin. Le licenciement n'est, dans un tel cas, selon la logique des motifs de la décision, pas la sanction d'une faute du membre du personnel, mais la conséquence objective de la fin du droit de ce dernier au paiement d'un traitement d'attente. La décision reposant sur des motifs étrangers à tout reproche de comportement fautif du requérant, les reproches nouveaux de cette nature exposés dans le mémoire en réponse et le grief tiré d'une inadéquation du comportement du requérant avec les exigences inhérentes aux fonctions exercées auprès du Secrétariat général, qui en est déduit, sont dès lors dépourvus de pertinence pour apprécier la légalité de la décision attaquée.

32. En outre, l'Autorité ne saurait, en cours d'instance, substituer une motivation entièrement nouvelle à une motivation initiale erronée[41]. Il s'ensuit que les motifs nouveaux invoqués *ex post*, après le dépôt du recours, introduit contre une décision implicite de rejet du recours interne, l'Autorité ayant jugé opportun de s'abstenir, contrairement à ce que dispose l'article 9, § 2, du Protocole additionnel, de statuer sur ce recours par décision motivée, ne sont, pour cette raison supplémentaire, pas pertinents pour apprécier la légalité de la décision attaquée.

---

[39] « *Ce qui a motivé la décision finale de licencier* [le requérant]*, c'est la concordance de toutes les circonstances exceptionnelles, y compris le fait que* [le requérant] *a bénéficié pendant plus de 10 ans du traitement d'attente, sans prendre aucune initiative pour chercher une nouvelle fonction (à l'intérieur ou à l'extérieur du Secrétariat général)* » (Mémoire en réponse, point 34, page 17, dernier alinéa).

[40] Mémoire en réponse, points 36 et 37, pages 19 et 21.

[41] Tribunal de l'Union européenne, 14 décembre 2022, T-46/22, *Esedra c/ Parlement européen*, ECLI:EU:T:2022:803, point 27 ; idem, 23 mars 2022, T-757/20, *OT c/ Parlement européen*, ECLI:EU:T:2022:156, point 71 ; Tribunal de la Fonction publique de l'Union européenne, 28 septembre 2011, F-23/10, *Finola Allen c/ Commission européenne*, ECLI:EU:F:2011:162, point 98.

33. L'Autorité fait encore valoir, dans son mémoire en réponse, que « *le simple fait que la fonction* [du requérant] *a été supprimée ne constitue* […] *pas un motif de licenciement, puisque ce fait s'est produit plus de dix ans auparavant. Par conséquent, si l'Autorité souhaitait licencier* [le requérant] *pour ce motif, la décision attaquée aurait été prise il y a dix ans.* »[42]. Cette affirmation est contredite par la motivation de la décision attaquée de licenciement du 31 octobre 2022, dans laquelle l'Autorité précise, de façon non équivoque, que : « [s]*ur base de nos statuts, et en raison de la fin du traitement d'attente et le fait que votre fonction (polycopie) a été abolie, il en résulte que nous avons pris la décision de mettre une fin définitive à la relation de travail* […] »[43]. L'Autorité a donc indiscutablement fondé, du moins en partie, sa décision de licenciement sur le fait que la fonction exercée par le requérant avait été supprimée. Elle n'a, bien entendu, pas fondé cette décision exclusivement sur ce fait. Comme exposé ci-avant, la décision repose sur le motif que le Statut autorise de licencier un membre du personnel dont la fonction a été supprimée et qui, par suite, a été mis en disponibilité, du moment que le droit au paiement du traitement d'attente a cessé. La suppression de la fonction du requérant constitue, dans la logique de cette thèse, une condition nécessaire, bien que non suffisante, du licenciement.

34. Ces clarifications étant faites, il se pose la question de savoir si la décision attaquée de licenciement du 31 octobre 2022, prononcée, par référence au Statut, « *en raison de la fin du traitement d'attente et le fait que* [la] *fonction (polycopie)* [du requérant] *a été abolie* »[44], est conforme au Statut, notamment à ses articles 23, 31 et 32.

35. L'article 23, § 1, du Statut dispose que « [l]*a suppression d'une fonction ou d'un poste a pour conséquence que les membres du personnel en surnombre se retrouvent dans une situation de non-activité et sont mis en disponibilité* [mais que] [c]*ette suppression ne peut pas donner lieu à la perte de la qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux* ». Le § 3 de l'article 23 du Statut précise le régime juridique du membre du personnel mis en disponibilité. Ce dernier, qui reste donc « *membre du personnel* », « *a droit aux formations qui favorisent une nomination à une autre fonction* »[45], « *bénéficie, dans la mesure où il satisfait aux exigences imposées, de la préférence pour une nomination à toute fonction vacante ou tout poste statutaire vacant dont l'échelle de salaire est équivalente à l'échelle de salaire de la fonction qu'il occupait auparavant* »[46], « *bénéficie d'un salaire d'attente* »[47] et « *reste, sauf décision contraire du Collège des Secrétaires généraux, soumis à toutes les obligations du statut* »[48].

36. L'article 31 du Statut dispose que « [l]*a qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux d'une personne peut uniquement prendre fin dans les cas prévus par le statut* ». L'article 32 du Statut définit les cas dans lesquels un membre du personnel peut être licencié. Ces cas sont, au regard de l'article 31, à interpréter de façon restrictive. Parmi ces cas de licenciement ne figure pas la mise en disponibilité du membre du personnel, ce qui est confirmé par l'article 23, § 1, du Statut, qui dispose que la « *suppression* [de poste, provoquant la mise en disponibilité du membre du personnel] *ne peut pas donner lieu à la*

[42] Mémoire en réponse, point 33, voir page 17, avant-dernier alinéa.
[43] Annexe 2 à la requête (c'est nous qui soulignons).
[44] Idem.
[45] Article 23, § 3, 1°, du Statut.
[46] Article 23, § 3, 2°, du Statut.
[47] Article 23, § 3, 3°, du Statut.
[48] Article 23, § 3, 4°, du Statut.

perte de la qualité de membre du personnel ». Parmi ces cas ne figure pas non plus la fin du droit du membre du personnel mis en disponibilité à la suite de la suppression de sa fonction au paiement du traitement d'attente, prévu par l'article 23, § 3, 3°, du Statut.

37. La suppression de la fonction du membre du personnel et la mise en disponibilité consécutive ne pouvant, au regard de l'article 23, § 1, du Statut, donner lieu à la perte de la qualité de membre du personnel et cette qualité pouvant uniquement prendre fin, au regard de l'article 31 du Statut, dans les cas prévus par le statut, parmi lesquels, énumérés à l'article 32 du Statut, ne figure pas la fin du droit du membre du personnel mis en disponibilité, à la suite de la suppression de sa fonction, au paiement du traitement d'attente, prévu par l'article 23, § 3, 3°, du Statut, un membre du personnel dont la fonction a été supprimée et qui, par voie de conséquence, a été mis en disponibilité ne peut, contrairement à ce qui a été décidée par la décision attaquée du 31 octobre 2022, pas être légalement licencié « [s]*ur base de nos statuts, et en raison de la fin du traitement d'attente et* [du] *fait que* [sa] *fonction* […] *a été abolie* ». Cette décision méconnaît donc le Statut, qui garantit au membre du personnel que la suppression de sa fonction et sa mise en disponibilité consécutive ne sauraient provoquer la perte de sa qualité de membre du personnel. Cette garantie statutaire subsiste nonobstant la fin du droit au traitement d'attente.

38. Le membre du personnel mis en disponibilité restant, sur base de l'article 23, § 3, 4°, du Statut, soumis à toutes les obligations du statut, l'Autorité est en droit de procéder, même au cours de la période de mise en disponibilité, à son licenciement dans l'un des cas limitativement prévus par l'article 32 du Statut, parmi lesquels figurent l'existence d'une procédure disciplinaire[49] ou le fait que le membre du personnel ne remplit plus les conditions générales d'admission requises pour l'accès à une fonction au Secrétariat général[50]. L'Autorité se réfère, dans son mémoire en réponse, au dernier de ces cas de figure, à savoir le licenciement justifié par un comportement du membre du personnel ne correspondant pas aux exigences de la fonction[51]. Or, comme exposé ci-avant aux points 31 et 32, cette référence n'est pas pertinente, la décision attaquée de licenciement, du 31 octobre 2022, n'ayant pas été basée sur ce cas de licenciement, lequel a été invoqué seulement *ex post*, mais sur le cas *sui generis* d'un licenciement, déduit implicitement du Statut, fondé sur la durée jugée objectivement excessive de l'état de mise en disponibilité du membre du personnel, qui serait caractérisée par la fin du droit au paiement du traitement d'attente.

39. C'est dès lors à juste titre et pour des motifs pertinents que la Commission consultative a pu considérer que la décision attaquée viole le Statut, à savoir ses articles 23, § 1, 31 et 32.

40. Il s'ensuit que le premier moyen est fondé.

4.2. Sur la violation du devoir de motivation et du principe de la sécurité juridique

[49] Article 32, § 1, 4°, du Statut.
[50] Article 32, § 2, 1°, du Statut.
[51] Mémoire en réponse, point 36, pages 19 et 20.

41. Le requérant critique le caractère lacunaire de la motivation de la décision de licenciement.

4.2.1. Arguments des parties

42. Le requérant souligne le caractère vague de la motivation de la décision de licenciement du 31 octobre 2022 et plus particulièrement le défaut d'indication de la disposition du Statut sur laquelle elle se fonde. A ce grief s'ajoute celui du défaut, par l'Autorité, de rejeter par une décision expresse motivée le recours interne et de prendre à cette occasion position à l'égard de l'avis de la Commission consultative. Il estime que le défaut de précision de la décision attaquée sur la base légale sur laquelle elle se fonde contrevient au principe de sécurité juridique.

43. L'Autorité considère que la motivation de la décision du 31 octobre 2022, si elle est succincte, est cependant suffisamment précise pour permettre d'être comprise par son destinataire, ainsi que l'a constaté la Commission consultative. Comme l'article 11 du Protocole additionnel réserve la possibilité d'adopter une décision implicite de refus, elle serait en droit de rendre une telle décision implicite sans s'exposer au reproche d'un défaut de motivation, étant précisé que la motivation d'une telle décision est celle de la décision initiale ayant fait l'objet du recours interne. Elle est d'avis que le principe de la sécurité juridique l'a obligée de clarifier la situation juridique du requérant, à défaut de quoi ce dernier se serait trouvé indéfiniment dans une situation ambiguë.

4.2.2. Appréciation

44. L'obligation de motivation a pour objet, d'une part, de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour apprécier le bien-fondé de l'acte lui faisant grief et l'opportunité d'introduire un recours devant le juge et, d'autre part, de permettre à ce dernier d'exercer son contrôle sur la légalité de l'acte[52]. Elle doit donc permettre à son destinataire d'en connaître les raisons[53], notamment pour le mettre à même de se déterminer en conséquence et aux autorités compétentes de vérifier si la décision est conforme au droit, et notamment de mettre votre Cour en mesure d'exercer son pouvoir de contrôle[54].

45. En l'espèce, la décision de licenciement attaquée, du 31 octobre 2022, comporte une motivation formelle : « *Sur base de nos statuts, et en raison de la fin au traitement d'attente et le fait que votre fonction (polycopie) a été abolie, il en résulte que nous avons pris la décision de mettre une fin définitive à la relation de travail existante avec le Secrétariat général du Benelux avec prise d'effet immédiate à dater de la présente* ».

---

[52] Voir, à titre d'illustration : Cour de justice de l'Union européenne, 9 mars 2023, C-648/22 P, *SB c/ Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA)*, ECLI:EU:C:2023:200, point 8, solution caractérisée par la Cour comme étant une jurisprudence bien établie ; Tribunal de l'Union européenne, 28 février 2024, T-318/22, *Roberto Passalacqua c/ Commission européenne*, ECLI:EU:T:2024:136, point 49.

[53] Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail, 11 mai 2023, Jugement n° 4700, *C c. Eurocontrol*, considérant 4.

[54] Idem, 3 mai 2023, Jugement n° 4695, *A. (n° 4) c. Eurocontrol*, considérant 11.

46. Cette motivation, aussi brève soit-elle[55], est claire et compréhensible : le requérant est licencié parce que sa fonction de polycopiste a été supprimée, de sorte qu'il a été, par voie de conséquence, mis en disponibilité, mais que cet état de mise en disponibilité s'est prolongé au point que son droit au paiement d'un traitement d'attente a pris fin sans qu'il n'ait pu être réintégré, donc sans qu'il n'ait été nommé à une autre fonction et que le Statut autorise de licencier un membre du personnel se trouvant dans un tel cas de figure, donc un membre du personnel mis en disponibilité et n'ayant pas pu être réintégré jusqu'au moment de la fin de ses droits au paiement d'un traitement d'attente.

47. Cette motivation n'est juridiquement pas correcte, ainsi qu'il a été vu ci-avant dans le cadre de la discussion du premier moyen : le Statut n'autorise pas de licencier un membre du personnel pour de tels motifs. Cette circonstance n'est toutefois pas pertinente pour apprécier le respect, par l'Autorité, de l'obligation de motivation. Cette obligation est d'ordre formel. Elle est respectée dès que l'acte comporte une motivation, peu importe que celle-ci soit, ou non, juridiquement correcte. Sa finalité est, comme rappelé ci-avant, de permettre au destinataire de l'acte d'en connaître les raisons et d'en apprécier le bien-fondé et l'opportunité d'exercer un contrôle de légalité devant la Commission consultative et devant votre Cour et de permettre à celles-ci d'exercer ce contrôle. L'obligation de motivation, qui doit permettre au requérant d'apprécier l'opportunité de demander un contrôle de légalité et aux autorités et juridictions d'exercer ce dernier, ne suppose donc pas la légalité de la motivation. Les finalités de l'obligation ont été respectées en l'espèce : la motivation a permis au requérant d'exercer un recours interne et ensuite un recours juridictionnel et à la Commission consultative et à votre Cour d'exercer leur contrôle.

48. Le grief tiré d'une violation, par l'Autorité, de l'obligation de motivation dans la décision attaquée de licenciement, du 31 octobre 2022, n'est donc pas fondé.

49. Le requérant critique par ailleurs que l'Autorité a, contrairement à ce qui est prévu par l'article 9, § 2, du Protocole additionnel, omis de statuer par décision motivée sur le recours interne formé par lui devant la Commission consultative. L'Autorité s'est, en effet, abstenue de rendre une décision expresse sur ce recours. Le Protocole additionnel envisage ce cas de figure, d'un silence de l'administration, dans son Chapitre III. Son article 11 dispose que « [l]*orsque trois mois se sont écoulés* […] *depuis que l'avis* [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* ». Le fait que cette décision revêtait, en l'espèce, un caractère purement implicite avait pour conséquence qu'elle n'était, par définition, assortie d'aucune motivation[56]. Il se pose dès lors la question de savoir si l'obligation de motivation n'est pas, par définition, méconnue en cas d'adoption, comme en l'espèce, d'une décision implicite de rejet.

50. La décision implicite de rejet constitue une option réservée à l'Autorité par l'article 11 du Protocole additionnel. La motivation d'une telle décision est nécessairement censée coïncider avec la motivation ou le défaut de motivation de la décision contre laquelle le

[55] Voir, par analogie, idem, 28 juin 2021, Jugement n° 4437, *S.-V. c. UNESCO*, considérant 19.
[56] Idem, 28 avril 2017, Jugement n° 3884, *C.-S. c. OIT*, considérant 6.

recours interne laissé sans réponse était dirigé de sorte que l'examen des motifs de l'une ou l'autre se confond[57].

51. La décision attaquée de licenciement, du 31 octobre 2022, contre lequel le recours interne a été formé, à la suite duquel l'Autorité a adopté une décision implicite de rejet, ayant été motivée, la décision implicite de rejet est également censée être motivée, de sorte que le grief n'est pas fondé.

52. Le requérant critique finalement que le défaut de précision de la décision attaquée de la base légale statutaire sur laquelle celle-ci se fonde constituerait une violation du principe de la sécurité juridique. Or, il a été vu ci-avant, au point 28, que le défaut d'indication, dans la décision attaquée, de base légale statutaire précise s'explique parce que l'Autorité considéra que la cause de licenciement appliquée en l'espèce – déduite de la perdurance d'un état de mise en disponibilité d'un membre du personnel dont la fonction a été supprimée jusqu'au moment où le droit au paiement d'un traitement d'attente a cessé – ne trouve pas de base légale formelle dans le Statut, mais en résulte, selon le point de vue défendu par l'Autorité, implicitement. Dans ces circonstances l'Autorité n'était pas en mesure d'identifier quelle disposition du Statut était la base légale précise de sa décision. En indiquant que celle-ci a été rendue « [s]*ur base de nos statuts* »[58], elle voulut faire comprendre que la décision avait été rendue sur la base du Statut, considéré dans son ensemble, mais non sur la base d'une disposition précise de ce dernier, donc que la décision était, nonobstant le défaut de texte statutaire précis autorisant le licenciement dans le cas donné, conforme avec lui. Cette indication, bien qu'étant succincte, est suffisamment précise pour renseigner le destinataire de la décision et les autorités sur la conviction de l'Autorité selon laquelle le licenciement se justifie sur base du Statut, même si ce dernier n'envisage pas formellement ce cas de licenciement. Le grief n'est dès lors pas fondé.

53. Il s'ensuit que le deuxième moyen est à rejeter.

4.3. Sur la violation du devoir de sollicitude

54. Le requérant critique que la décision de licenciement méconnaît le devoir de sollicitude de l'Autorité, qui, dans ses décisions, doit tenir compte, outre de l'intérêt du service, également de celui du membre du personnel.

4.3.1. Arguments des parties

55. Le requérant soutient que l'Autorité, en mettant fin, en 2021, à son traitement d'attente et en le licenciant par la décision attaquée de 2022, sans lui assigner un autre poste ou lui offrir la possibilité de suivre une formation en vue de favoriser sa nomination à un autre poste et en le laissant sans emploi et sans ressources, n'a pris en compte son intérêt en sa qualité de membre du personnel et a privilégié celui du service. L'Autorité aurait, en outre, méconnu le devoir de sollicitude en omettant de tenir compte, dans le cadre de sa décision de

[57] Cour de justice de l'Union européenne, 27 octobre 1977, 121-76, *Moli/Commission*, ECLI:EU:C 1977 170, point 12.
[58] Annexe 2 à la requête.

licenciement de 2022, des éléments par lesquels le requérant établissait l'absence de revenus complémentaires, en omettant de mettre les avocats du requérant en copie des courriels échangés dans le cadre de l'entretien du 5 juillet 2022 et en s'abstenant d'émettre, à la suite du recours interne du requérant contre la décision de licenciement du 31 octobre 2022, une décision expresse et motivée de rejet.

56. L'Autorité expose qu'il n'existait tout au long de la période de mise en disponibilité du requérant aucun poste vacant approprié qui aurait pu lui être proposé, mais que dès qu'un tel poste s'est libéré, en septembre 2023, elle le lui a proposé, se voyant cependant opposer un refus par lui. Elle rappelle qu'elle lui avait proposé, au début de sa mise en disponibilité, en 2009, un accompagnement, qu'il a cependant refusé. Elle aurait de ce point de vue respecté l'obligation de moyen qui caractérise son devoir de sollicitude, qui lui imposerait, non de proposer des postes de travail ou des formations, mais d'examiner si ces derniers sont susceptibles d'être proposés au membre du personnel mis en disponibilité au regard de son profil et de sa formation. La question de l'existence éventuelle de revenus complémentaires du requérant aurait été étrangère à la décision de licenciement, de sorte que la question de la prise en considération des documents versés à cette fin serait sans objet. Aucune disposition du Statut ne l'obligerait à mettre en copie les avocats du membre du personnel. L'article 11 du Protocole additionnel lui conférerait l'option de rendre une décision implicite de rejet du recours interne, qui s'expliquerait en l'espèce par son espoir d'avoir trouvé, par suite de la proposition d'un nouveau poste de travail au requérant, une solution à l'amiable et par sa conviction que le requérant, en refusant cette offre de poste, devait être conscient qu'elle maintiendrait dans ces circonstances sa décision de licenciement.

4.3.2. Appréciation

57. Le devoir de sollicitude est une notion reflétant l'équilibre des droits et des obligations réciproques que le Statut a créé dans les relations entre l'administration et les membres du personnel, étant précisé que cet équilibre implique notamment que, lorsqu'elle statue à propos de la situation d'un membre du personnel, l'administration prenne en considération l'ensemble des éléments susceptibles de déterminer sa décision et que, ce faisant, elle tienne compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui du membre du personnel concerné[59]. Ce devoir impose à l'administration de traiter les membres de son personnel avec dignité et d'éviter de leur infliger un tort inutile et excessif[60].

58. Le requérant considère que l'Autorité a méconnu à son égard le devoir de sollicitude en six circonstances, à savoir :

- en mettant fin, en 2021, au paiement du traitement d'attente,

- en le laissant, à la suite de la décision de licenciement, sans emploi et sans ressources,

- en omettant de lui proposer une formation ou une nouvelle fonction,

[59] Cour de justice de l'Union européenne, 25 avril 2024, C-218/23 P, *NS c/ Parlement européen*, ECLI:EU:C:2024:358, point 112.
[60] Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, 22 mai 2023, Jugement n° 4687, *R.C.S. c. OMS,* considérant 5.

- en omettant de prendre en considération les documents versés par lui. attestant l'absence de revenus complémentaires provenant d'activités annexes,

- en omettant de mettre en copie, dans le cadre des échanges antérieurs à une entrevue avec lui, ayant eu lieu le 5 juillet 2021, les avocats de ce dernier et

- en omettant de rendre une décision expresse motivée sur son recours interne.

4.3.2.1. Sur le grief tiré de ce que l'Autorité mit, en 2021, fin au traitement d'attente

59. Le requérant reproche à l'Autorité d'avoir violé son devoir de sollicitude « *en mettant fin au traitement d'attente, la première décision de 2021* [le] *laiss*[ant] […]*, à l'âge de 56 ans, sans plus aucune ressource* »[61].

60. Par courrier du 20 octobre 2021, l'Autorité informa le requérant que, conformément aux dispositions du Statut, le paiement du traitement d'attente prendra fin le 31 décembre 2021[62]. Contre cette décision le requérant introduisit un recours interne[63], dans le cadre duquel la Commission consultative émit, le 18 mai 2022, un avis négatif[64] et qui fut rejeté par décision expresse motivée de l'Autorité du 19 août 2022[65], contre laquelle le requérant ne forma pas de recours juridictionnel.

61. Le présent recours, dirigé contre la décision de licenciement du requérant, est étranger à ces décisions, qui concernent la question différente du droit au paiement de l'indemnité d'attente. Dans un ordre subsidiaire, le bien-fondé de ces décisions, y compris en ce qui concerne le respect par l'Autorité du devoir de sollicitude, ne peut, en l'absence de recours juridictionnel formé contre elles en temps utile, plus être actuellement remis en discussion. Dans un ordre encore plus subsidiaire, la cessation du paiement du traitement d'attente constitue, ainsi que le confirme l'avis de la Commission consultative, une application pure et simple du Statut, au respect duquel l'Autorité est tenue.

62. Il s'ensuit que le grief n'est pas fondé.

4.3.2.2. Sur le grief tiré de ce que l'Autorité laissa le requérant sans emploi et sans ressources

[61] Point 65 de la requête.
[62] Pièce 7 annexée au mémoire en réponse.
[63] Pièce 3 annexée à la requête.
[64] Pièce 4 annexée à la requête.
[65] Pièce 6 annexée à la requête.

63. Le requérant fait valoir que « *la décision contestée de résiliation avec effet immédiat a* […] *un effet préjudiciable énorme sur le requérant, qui se retrouve à bientôt 60 ans, sans emploi et sans ressources* »[66].

64. S'agissant du reproche tiré de ce que le requérant se trouve, à la suite de la décision attaquée de licenciement, sans emploi, il est à relever que le requérant est depuis le 1er janvier 2010 mise en disponibilité à la suite de la suppression de sa fonction[67]. Il n'exerce donc, depuis cette date, plus de fonction et n'a dès lors plus d'emploi. La décision de licenciement n'a donc pas eu pour effet de lui faire perdre son emploi. Elle s'est limitée à mettre fin au lien qui, nonobstant la suppression bien antérieure de sa fonction, subsistait encore entre lui et le Secrétariat général au regard de sa qualité de membre du personnel mis en disponibilité. Ce reproche manque dès lors en fait.

65. S'agissant du reproche tiré de ce que le requérant se trouve, à la suite de la décision de licenciement, sans ressources, il est à rappeler que, à la suite de sa mise en disponibilité à partir du 1er janvier 2010, le requérant était rétribué par un traitement d'attente, que le droit au paiement de ce traitement a, conformément aux dispositions du Statut, pris fin le 31 décembre 2021, que le requérant avait formé contre cette décision un recours interne qui, après avis négatif de la Commission consultative, avait été rejeté par l'Autorité, décision contre laquelle le requérant s'abstint de former un recours juridictionnel. Le requérant ne bénéficiait donc plus d'aucune rémunération de la part du Secrétariat général au moment de son licenciement, le 31 octobre 2022. Ce dernier n'a donc pas eu pour effet de le priver de ressources. Le reproche manque donc également en fait.

66. Il s'ensuit que le grief n'est pas fondé.

4.3.2.3. Sur le grief tiré de ce que l'Autorité omit de proposer au requérant une formation ou une nouvelle fonction

67. Le requérant reproche à l'Autorité d'avoir, à son égard, violé le devoir de sollicitude « *en mettant fin au traitement d'attente* […] *sans lui offrir la possibilité de pouvoir suivre une formation afin de se voir réassigner sur un autre emploi* »[68] et en ce que « *la décision contestée de résiliation avec effet immédiat* [laisse] […] *le requérant* […] *sans se voir offrir une quelconque opportunité d'être réassigné ailleurs, malgré ce qui est pourtant prévu par le Statut* »[69].

68. Le premier des deux reproches ainsi formulés, qui critique l'Autorité d'avoir mis fin au traitement d'attente sans lui offrir une formation en vue d'un emploi, est, dans la mesure où il se réfère à la cessation, en 2021, du droit du requérant au paiement du traitement d'attente, étranger au présent recours, dont l'objet est le licenciement du requérant, décidé le 31 octobre 2022. Dans un ordre subsidiaire, le bien-fondé de la décision de cessation du paiement du traitement d'attente n'est, en l'absence de recours juridictionnel formé contre elle, plus

[66] Point 69 de la requête.
[67] Pièce 5 annexée au mémoire en réponse.
[68] Point 65 de la requête.
[69] Point 69 de la requête.

susceptible d'être attaqué à ce stade. Dans un ordre plus subsidiaire, le reproche n'est pas fondé, l'Autorité ayant, en date du 27 septembre 2023, proposé au requérant une fonction nouvelle[70].

69. Le second des deux reproches, qui critique l'Autorité d'avoir licencié le requérant sans lui offrir la possibilité d'être réassigné à une autre fonction, n'est pas fondé, l'Autorité ayant, en date du 27 septembre 2023, proposé au requérant une fonction nouvelle[71].

70. Il s'ensuit que le grief n'est pas fondé.

4.3.2.4. Sur le grief tiré de l'absence de prise en considération par l'Autorité des éléments relatifs au revenu du requérant transmis par ce dernier

71. Le requérant se plaint, au regard du respect, par l'Autorité, du devoir de sollicitude, que la décision de licenciement, du 31 octobre 2022, « *a été prise en ignorant totalement les éléments envoyés par le requérant le 30 août et justifiant les sommes apparaissant sur ses déclarations de revenus, après l'avoir accusé d'avoir reçu des revenus complémentaires* »[72].

72. Il a été vu, ci-avant, au point 60, que l'Autorité avait informé le requérant par courrier du 20 octobre 2021 de ce que, conformément aux dispositions du Statut, le paiement du traitement d'attente prendra fin le 31 décembre 2021[73]. Le requérant avait formé contre cette décision un recours interne, ayant donné lieu à un avis négatif de la Commission consultative, à la suite duquel l'Autorité émit, en date du 19 août 2022, une décision expresse motivée de rejet du recours interne, contre laquelle le requérant s'abstint d'introduire un recours juridictionnel. Dans cette décision du 19 août 2022, l'Autorité, dans le souhait déclaré « *de clarifier avec vous* […] *la relation juridique qui subsiste à ce jour avec le Secrétariat Général du Benelux* »[74], demanda « *de justifier les revenus de travail que vous avez déclarés pendant l'année 2013* »[75] ainsi que de « *transmettre les mêmes informations concernant la provenance des revenus déclarés pour 2010 et 2011* »[76]. Cette demande d'information avait plus particulièrement pour finalité de permettre à l'Autorité de vérifier la véracité de l'affirmation du requérant de « *n'avoir trouvé aucune autre activité professionnelle pendant la période durant laquelle* [il avait] *bénéficié du traitement d'attente* »[77]. Cette finalité s'explique, à bien comprendre, par le souhait de l'Autorité de vérifier s'il y avait, le cas échéant, lieu d'appliquer l'article 32, § 2, 5°, du Statut, qui dispose que « [d]*ans les cas suivants, le Secrétaire général procédera d'office au licenciement d'un membre du personnel :* […] *5° Le membre du personnel accepte une nomination ou un emploi ailleurs* ».

[70] Pièce 16 annexée au mémoire en réponse.
[71] Idem.
[72] Point 67 de la requête.
[73] Pièce 7 annexée au mémoire en réponse.
[74] Pièce 6 annexée à la requête.
[75] Idem.
[76] Idem.
[77] Idem.

Le requérant répondit à cette demande par courrier du 30 août 2022[78], auquel il annexa les documents demandés.

73. Dans sa décision attaquée de licenciement, du 31 octobre 2022[79], l'Autorité motiva le licenciement par la fin du traitement d'attente, intervenue le 31 octobre 2021, du requérant mis en disponibilité à partir du 1er janvier 2010 par suite de la suppression de la fonction qu'il avait exercée, donc par l'importance de la durée de la mise en disponibilité, qui se poursuivait jusqu'à la fin du droit au traitement d'attente sans que le requérant n'ait pu être intégré dans une autre fonction. Elle ne fit pas valoir, à titre de cause de licenciement, l'acceptation par le requérant d'un « *emploi ailleurs* » au sens de l'article 32, § 2, 5°, du Statut. Les documents versés par le requérant en annexe de son courrier du 30 août 2022, dans le contexte de la vérification de l'existence éventuelle d'un emploi extérieur au Secrétariat général Benelux, ont dès lors permis à l'Autorité de se convaincre que le requérant avait à juste titre et de façon véridique affirmé ne pas avoir accepté un emploi auprès d'un tiers, sinon n'ont pas été jugés pertinents ou suffisants pour justifier un licenciement sur base de l'article 32, § 2, 5°, du Statut.

74. Le licenciement n'ayant pas été décidé sur base de l'article précité, en raison d'un emploi qui aurait été accepté par le requérant auprès d'un tiers, les documents, dont la pertinence se limite à apprécier l'existence éventuelle d'un tel emploi, sont étrangers à la décision attaquée et dépourvus de pertinence pour apprécier la légalité de celle-ci.

75. Il s'ensuit que le grief n'est pas fondé.

4.3.2.5. Sur le grief tiré de l'omission, par l'Autorité, de mettre en copie les avocats du requérant des échanges ayant précédé un entretien ayant eu lieu le 5 juillet 2022

76. Le requérant soutient que, « *alors que le Secrétariat était tout à fait au courant de l'intervention de ses avocats dans le dossier* […] *depuis novembre 2021, ce dernier a omis de les mettre en copie de ses échanges à partir de juin, date à laquelle le requérant a été prié de se présenter à un entretien (le 5 juillet)* »[80].

77. Le requérant s'était fait assister d'avocats dans le cadre du recours interne, formé le 26 novembre 2021, contre la décision de l'Autorité, du 20 octobre 2021, l'ayant informé du fait que le paiement du traitement d'attente prendra fin le 31 décembre 2021[81]. À la suite de l'avis de la Commission consultative du 31 mai 2022, dans lequel celle-ci incitait l'Autorité à s'entretenir avec le requérant aux fins de clarifier le statut juridique de ce dernier[82], l'Autorité

[78] Pièce 7 annexée à la requête.
[79] Pièce 2 annexée à la requête.
[80] Point 68 de la requête.
[81] Pièce 3 annexée à la requête.
[82] Pièce 4 annexée à la requête, page 7, sous « Avis », troisième alinéa.

l'invita, par courrier du 10 juin 2022, à un entretien qui devait initialement se tenir le 29 juin 2022[83], mais eut finalement lieu le 5 juillet 2022[84]. Elle rejeta, par décision du 19 août 2022, le recours interne du requérant et invita ce dernier à lui communiquer certains documents relatifs à l'existence éventuelle d'un emploi auprès d'un tiers au cours des années 2010 à 2012[85]. Elle adopta le 31 octobre 2022 la décision attaquée de licenciement[86]. Elle adressa finalement, par courrier du 27 septembre 2023, à la suite de l'avis positif de la Commission consultative du 28 juin 2023 sur le recours interne du requérant contre la décision de licenciement, une offre d'emploi à ce dernier[87]. Il ne résulte d'aucun élément du dossier que les courriers et décisions précités de l'Autorité des 10 juin 2022, 19 août 2022, 31 octobre 2022 et 27 septembre 2023 aient été adressés, outre au requérant, également, en copie, aux avocats de ce dernier, qui avaient rédigé en son nom les recours internes des 26 novembre 2021[88], contre la décision mettant fin au paiement du traitement d'attente, et 21 novembre 2022, contre la décision de licenciement[89], et avaient, par courriel du 25 septembre 2023, invité l'Autorité a rendre une décision expresse motivée sur le second de ces deux recours internes[90]. Il ne résulte par ailleurs d'aucun élément du dossier que les avocats du requérant aient été invités ou autorisés à assister à l'entretien du 5 juillet 2022.

78. Le Statut n'impose pas à l'Autorité d'adresser ses courriers ou décisions en original ou en copie aux avocats des membres du personnel. Il ne résulte d'aucun élément du dossier que le requérant ou les avocats de ce dernier aient adressés à l'Autorité une demande y relative. Le requérant ne fait finalement pas valoir si et dans quelle mesure l'omission de la transmission des documents émis par l'Autorité aux avocats du requérant, non sollicitée par ce dernier, lui a causé un préjudice.

79. Il s'ensuit que le grief n'est pas fondé.

4.3.2.6. Sur le grief tiré de l'abstention, par l'Autorité, d'émettre une décision motivée de rejet du recours interne

80. Le requérant expose finalement que l'omission, par l'Autorité, d'émettre une décision expresse motivée sur le recours interne formé par lui contre la décision de licenciement l'a mis dans « *l'incertitude* »[91], méconnaissant ainsi, de ce point de vue, le devoir de sollicitude.

81. L'article 11 du Protocole additionnel prévoit la possibilité pour l'Autorité de ne pas donner de réponse explicite à un recours interne et l'adoption dans un tel cas d'une décision implicite, contre laquelle un recours peut être formé. Par conséquent, le simple fait que

[83] Pièce 5 annexée à la requête.
[84] Avis de la Commission consultative du 28 juin 2023 (pièce 9 annexée à la requête), page 2, avant-dernier alinéa.
[85] Pièce 6 annexée à la requête.
[86] Pièce 2 annexée à la requête.
[87] Pièce 16 annexée au mémoire en réponse.
[88] Pièce 3 annexée à la requête.
[89] Pièce 8 annexée à la requête.
[90] Pièce 15 annexée au mémoire en réponse.
[91] Point 71 de la requête.

l'Autorité n'a pas rendu de décision expresse sur le recours interne ne constitue pas, en soi, une violation du devoir de sollicitude à l'égard du requérant[92].

82. Il s'ensuit que le grief n'est pas fondé.

4.3.2.7. Conclusion sur le troisième moyen

83. Aucun des griefs invoqués à l'appui du troisième moyen, tiré d'une violation du devoir de sollicitude, n'étant fondé, le moyen est à rejeter.

5. Sur la portée de l'annulation

84. Il a été vu ci-avant que le premier moyen est, de l'avis du soussigné, fondé. Si vous suivez cette conclusion, il y a lieu de s'interroger sur la portée de la décision d'annulation à rendre. Le requérant a, en effet, demandé l'annulation de la décision expresse de licenciement rendue par l'Autorité en date du 31 octobre 2022 et, pour autant que de besoin, celle de la décision implicite de rejet du recours interne formé contre cette décision[93].

85. La décision implicite attaquée est, sur la base de l'article 11 du Protocole additionnel, présumée constituer une décision de rejet du recours interne. Ainsi qu'il a été vu ci-avant au point 50, les motifs de cette décision implicite sont censés se confondre avec ceux de la décision expresse ayant fait l'objet du recours interne. L'illégalité de la décision expresse attaquée se communique donc à la décision implicite de rejet du recours interne. Il y a dès lors lieu d'annuler simultanément les deux décisions.

6. Sur les dépens

86. L'article 32 du Protocole additionnel dispose que « [d]*ans son arrêt définitif, la Chambre liquide les dépens et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci. Elle peut inclure totalement ou partiellement les frais de représentation ou d'assistance du requérant dans les dépens.* ».

87. Si vous suivez les présentes conclusions, il y aura lieu de déclarer le recours fondé. L'Autorité succombant, il est proposé de la condamner aux dépens.

7. Conclusions

88. Le soussigné conclut de :

---

[92] Tribunal de Fonction publique de l'Union européenne, 28 septembre 2015, F-73/ 14, *Kriscak c/ Europol*, ECLUI:EU:F:2015 :111, point 71.
[93] Dispositif de la requête.

- déclarer le recours recevable et fondé ;

- annuler la décision 22-SG-I-p(NO-252)FR du Secrétaire général de l'Union Benelux du 31 octobre 2022 ;

- annuler la décision implicite de rejet, par le Secrétaire général de l'Union Benelux, du recours interne formé, en date du 21 novembre 2022, par le requérant contre cette décision ;

- condamner l'Union Benelux aux dépens.

Luxembourg, le 1er juillet 2024

Le Premier avocat général

John PETRY