

INTRODUCTION

Le présent Protocole a été établi suite à une Recommandation du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux du 15 janvier 1965, dans laquelle le Conseil a exprimé le vœu qu'il soit assuré dans le plus bref délai aux fonctionnaires de l'Union économique Benelux une protection juridique par l'institution d'une juridiction administrative. Cette Recommandation acceptée par les Gouvernements a été reprise au document 52-5 du Conseil.

Le point 2 de l'exposé des motifs explique pourquoi la situation actuelle existant en cette matière ne répond pas aux conditions que requiert une protection juridictionnelle satisfaisante.

Le projet de Protocole et de l'exposé des motifs y afférent a été élaboré par le Groupe de travail ministériel de la Justice du Benelux dans la forme d'un Protocole additionnel au Traité du 31 mars 1965 instituant la Cour de Justice Benelux, étant donné que cette Cour a été désignée en tant que juridiction compétente.

Le Comité de Ministres a transmis le projet, le 29 janvier 1968, pour avis au Conseil interparlementaire consultatif de Benelux.

Le Conseil interparlementaire a publié ce projet sous la référence 89-1. La Commission de législation pénale, civile et commerciale du Conseil a publié, le 14 juin 1968, son rapport qui fait l'objet du document 89-2. Lors de sa séance du 29 novembre 1968, le Conseil interparlementaire a émis à l'unanimité un avis favorable sur le projet (document 89-3) sous réserve que les articles 2, alinéa 2, et 32 soient modifiés ; en outre, le Conseil a exprimé le vœu que le Protocole soit ratifié sans délai dans les trois pays.

Au cours de cette même réunion, les Gouvernements ont accepté les propositions introduites par le Conseil, lesquelles ont été reprises dans le texte du Protocole, ainsi que les modifications que le Conseil souhaitait voir apporter à l'exposé des motifs relatif aux articles 3 et 18. Ensuite, les Gouvernements ont encore légèrement modifié l'article 27, alinéas 1 et 2.

Le texte du Protocole additionnel et de l'exposé des motifs commun a été formellement arrêté par décision du Comité de Ministres du 14 avril 1969, document M (69) 5.

Le Protocole additionnel a été signé le 29 avril 1969, au cours de la Conférence intergouvernementale tenue les 28 et 29 avril 1969 à La Haye.

**Etablissement par le Comité de Ministres
de l'Union économique Benelux
d'un 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**

M (69) 5

Le Comité de Ministres de l'Union économique Benelux,

Vu l'article 19 b) du Traité d'Union Benelux,

Vu l'avis, émis le 29 novembre 1968, par le Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux,

A établi le texte d'un 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, ainsi que d'un Exposé des motifs commun relatif à ce Protocole additionnel.

Ces textes figurent en annexe.

Le Protocole additionnel sera soumis aux Parties Contractantes en vue de sa mise en vigueur, après signature, conformément aux règles constitutionnelles de chacune des Parties Contractantes.

Fait à Bruxelles, le 14 avril 1969.

Le Président du Comité de Ministres,

H.J. de KOSTER

**PROTOCOLE ADDITIONNEL
AU TRAITE RELATIF A L'INSTITUTION ET AU STATUT
D'UNE COUR DE JUSTICE BENELUX
CONCERNANT LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE
DES PERSONNES AU SERVICE DE L'UNION ECONOMIQUE
BENELUX**

Le Gouvernement du Royaume de Belgique,

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg,

Le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas,

Vu le Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, signé à Bruxelles le 31 mars 1965,

Vu la Recommandation du Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux du 15 janvier 1965 et l'avis émis par ce Conseil le 29 novembre 1968,

Désirant attribuer aux personnes au service de l'Union économique Benelux une protection juridictionnelle par l'institution d'une juridiction administrative,

Ont décidé dans ce but de conclure un Protocole additionnel au Traité instituant une Cour de Justice Benelux, et sont convenus des dispositions suivantes :

CHAPITRE I

Compétence

Article 1^{er}

Les personnes au service de l'Union économique Benelux ont un recours juridictionnel dans les cas et suivant les modalités prévus au présent Protocole.

Article 2

1. Il est attribué compétence à la Cour de Justice Benelux pour connaître des recours visés à l'article 1^{er}.
2. Cette compétence est exercée par une Chambre, composée de trois juges, un de chaque pays, désignés par la Cour dans son sein pour une durée de trois ans. La Cour désigne parmi eux le Président et son suppléant. La Cour peut désigner un ou plusieurs suppléants pour chacun des juges.

Article 3

Cette Chambre connaît des recours :

- a. du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints ainsi que des anciens Secrétaires généraux et Secrétaires généraux adjoints contre les décisions, générales ou individuelles, du Comité de Ministres relatives à leurs rémunérations, pensions et autres prestations sociales, à leur mise en disponibilité pour cause de maladie ou d'infirmité, à leur mise à la retraite pour cause d'incapacité physique, ou aux titres à la pension et aux autres prestations sociales de leurs veuves ou de leurs orphelins ;
- b. des personnes autres que celles visées sous a., se trouvant au service de l'Union ou y ayant été, contre les décisions, générales ou individuelles, d'un organe de l'Union relatives à leurs rémunérations, pensions et autres prestations sociales, aux pensions et autres prestations sociales de leurs veuves ou de leurs orphelins, aux sanctions disciplinaires supérieures à une réprimande écrite, aux mesures de suspension, à la mise en disponibilité, à la cessation définitive des fonctions et, en général, relatives à toute décision affectant leur situation juridique ;
- c. des veuves et orphelins des personnes visées sous a. et b., contre les décisions, générales ou individuelles, d'un organe de l'Union, relatives à leurs pensions et autres prestations sociales.

Article 4

Le Comité de Ministres peut décider que les personnes exerçant ou ayant exercé une fonction de direction au sein des institutions de l'Union, sont considérées, pour l'application des dispositions de l'article 3, comme faisant partie des personnes visées sous a. de cet article.

Article 5

En cas de décès des personnes visées aux articles 3 et 4, leur droit de recours peut être exercé par leurs héritiers et successeurs ; ceux-ci peuvent également reprendre l'instance.

Article 6

Le recours n'a pas d'effet suspensif, sauf si le Président de la Chambre l'ordonne.

CHAPITRE II

Recours interne

Article 7

Le recours devant la Chambre de la Cour, introduit par l'une des personnes visées à l'article 3 sous b. et c. et à l'article 5 n'est recevable que si la décision attaquée est intervenue après un recours interne préalable auprès de l'autorité qui a pris ou qui est considérée avoir pris la décision. Le recours interne doit être interjeté dans le mois qui suit la date à laquelle l'intéressé a pris connaissance de la décision qu'il conteste.

Article 8

1. Il n'est statué sur le recours interne qu'après avis préalable d'une Commission consultative composée, en nombre égal, de fonctionnaires nationaux de chacun des trois pays, dési-

gnés par le Comité de Ministres et de membres élus par scrutin secret et pour une durée de trois ans, par et parmi les personnes visées à l'article 3 littéra b., selon des modalités à fixer par le Comité de Ministres. La Commission consultative est présidée par un juge de l'ordre judiciaire d'un des trois pays, nommé par le Comité de Ministres et ayant voix délibérative.

2. Le Président et chaque membre ont un suppléant, désigné selon les modalités prévues à l'alinéa 1.

Article 9

1. L'avis de la Commission consultative est communiqué immédiatement à l'autorité dont la décision est attaquée et à la personne qui a introduit le recours interne.
2. L'autorité statue sur le recours interne par décision motivée.

Article 10

La Commission consultative fixe son règlement d'ordre intérieur et son règlement de procédure et les soumet à l'approbation du Comité de Ministres.

CHAPITRE III

Silence de l'administration

Article 11

Lorsque trois mois se sont écoulés depuis qu'une personne visée à l'article 3 ou 5 a demandé par écrit à une autorité de prendre une décision ou depuis que l'avis visé au chapitre II a été communiqué, l'autorité est considérée, si elle n'a pas pris de décision, comme ayant pris une décision de rejet.

Article 12

L'autorité peut, par décision motivée et notifiée à l'intéressé, prolonger de deux mois au maximum le délai susvisé.

CHAPITRE IV

Fondement des recours

Article 13

Sauf s'ils sont formés contre une décision infligeant une sanction disciplinaire ou prononçant une suspension préventive avec ou sans retenue de traitement, les recours ne peuvent être fondés que sur la violation du droit écrit ou des formes substantielles, sur l'excès ou le détournement de pouvoir, ou sur la violation de tout principe général du droit.

CHAPITRE V

Représentation et assistance des parties

Article 14

Le Secrétaire général représente l'Union à l'instance, à moins qu'il n'ait un intérêt personnel à l'issue du procès. Dans ce cas, le Comité de Ministres désigne la personne qui représentera l'Union.

Article 15

Le représentant de l'Union peut comparaître en personne ou déléguer au procès un Secrétaire général adjoint, un membre du barreau de l'un des trois pays ou toute autre personne agréée par la Chambre dans chaque cause ; il peut également se faire assister à l'audience par un Secrétaire général adjoint, un membre de l'un des barreaux ou toute autre personne agréée par la Chambre.

Article 16

Le requérant peut comparaître en personne ou déléguer au procès un membre du barreau de l'un des trois pays ou toute autre personne agréée par la Chambre dans chaque cause ; il peut également se faire assister à l'audience par un membre de l'un des barreaux ou par toute autre personne agréée par la Chambre.

CHAPITRE VI

Procédure

Article 17

Le recours est introduit par requête déposée au greffe de la Cour dans les deux mois qui suivent la date à laquelle le requérant a eu connaissance de la décision attaquée ou celle à laquelle une décision de rejet est censée prise conformément aux dispositions du Chapitre III.

Article 18

1. Dans un délai à fixer par le Président de la Chambre, le représentant de l'Union dépose au greffe de la Cour un mémoire en réponse à la requête introductive.
2. Ce mémoire est accompagné de tous les documents en possession de l'Union qui peuvent être utiles à l'instruction de l'affaire. Sont notamment à joindre au mémoire, les documents et l'avis de la Commission consultative, ainsi que la décision prise sur le recours interne.

Article 19

Le requérant et son conseil peuvent prendre connaissance des documents déposés par l'Union au greffe de la Cour.

Article 20

Le Président de la Chambre peut enjoindre aux parties de déposer au greffe de la Cour des notes et documents complémentaires.

Article 21

Les parties sont convoquées à l'audience. Les audiences sont publiques, à moins que, pour des raisons touchant à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, la Chambre n'en décide autrement.

Article 22

La Chambre entend les témoins et experts qu'elle a fait citer, soit d'office soit à la demande des parties.

Article 23

Le Président de la Chambre fait prêter serment aux témoins et experts avant qu'ils soient entendus. Le serment est prêté ou, le cas échéant, remplacé par une promesse suivant les modalités prévues par la législation nationale du témoin ou de l'expert.

Article 24

Le Président de la Chambre fixe en équité les indemnités des témoins et experts. Elles sont avancées par l'Union.

Article 25

Lorsqu'elles peuvent justifier d'un intérêt, les personnes visées aux articles 3 et 5 sont habilitées à intervenir dans l'instance.

Article 26

La Cour arrête le règlement de procédure de la Chambre et le soumet à l'approbation du Comité de Ministres.

CHAPITRE VII

Emploi des langues

Article 27

1. Le requérant et les experts utilisent la langue qu'ils auraient utilisée devant la juridiction administrative de leur pays. L'affaire sera traitée dans cette langue.
2. Les témoins utilisent la langue de leur choix.
3. La traduction des documents et des interventions orales est assurée gratuitement par le greffe.

CHAPITRE VIII

Arrêts de la Cour

Article 28

Si le recours porte sur une décision en matière de rémunération, pensions et autres prestations sociales, la Chambre peut, si elle juge le recours fondé, annuler la décision attaquée et, le cas échéant, déterminer elle-même les rapports de droit entre parties. Elle peut en outre condamner une partie au paiement d'une somme résultant de ces rapports de droit et accorder, si l'équité l'exige, des compensations pour le préjudice subi.

Article 29

Si le recours porte sur une décision impliquant une sanction disciplinaire ou une suspension, la Chambre peut, si elle juge le recours fondé, mettre à néant la décision attaquée, et, le cas échéant, y substituer telle peine ou suspension qui lui semblent équitables. Elle peut également accorder au requérant à charge de l'Union, si l'équité l'exige, des compensations pour le préjudice subi.

Article 30

Si le recours porte sur une décision, autre que celles visées aux articles 28 et 29, la Chambre peut, si elle juge le recours fondé, annuler la décision attaquée.

Article 31

Dans les cas où la Chambre annule ou met à néant une décision, elle peut déterminer dans quelle mesure les effets de cette décision sont maintenus pour le passé.

Article 32

Dans 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.

Article 33

Le greffier de la Cour notifie aux parties, dans le plus bref délai, tout arrêt intervenu.

CHAPITRE IX

Exécution

Article 34

Les arrêts de la Chambre qui comportent une obligation pécuniaire, forment titre exécutoire.

Article 35

L'exécution est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu. La formule exécutoire est apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre, par l'autorité nationale, que le Gouvernement de chacun des pays de Benelux désignera à cet effet et dont il donnera connaissance à la Cour et au Secrétaire général.

Article 36

Après l'accomplissement de ces formalités à la demande de l'intéressé, celui-ci peut poursuivre l'exécution forcée en saisissant directement l'organe compétent, suivant la législation nationale.

Article 37

L'exécution ne peut être suspendue qu'en vertu d'un arrêt de la Chambre. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales.

CHAPITRE X

Dispositions finales

Article 38

Les dispositions des articles 2 à 5 et 12 à 14 du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux sont applicables à la procédure visée par le présent Protocole, à moins que celui-ci n'en dispose autrement.

Article 39

1. La Cour de Justice Benelux connaît des questions d'interprétation des dispositions du présent Protocole pour l'application des Chapitres III et V du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux.
2. Cette compétence est exercée par la Chambre prévue à l'article 2 du présent Protocole.

Article 40

Le présent Protocole fera partie intégrante du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, signé à Bruxelles le 31 mars 1965.

Article 41

1. Le présent Protocole sera ratifié et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétariat général de l'Union économique Benelux.
2. Il entrera en vigueur le premier jour du mois qui suivra la date du dépôt du troisième instrument de ratification.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

FAIT à LA HAYE, le 29 avril 1969, en triple exemplaire, en langues française et néerlandaise, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement du Royaume de Belgique :

Pierre HARMEL

Pour le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg :

Gaston THORN

Pour le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas :

J. LUNS

**Exposé des motifs commun 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**

A. GENERALITES

1. Lors de sa réunion du 15 janvier 1965, le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux a approuvé, à l'unanimité, une Recommandation adressée aux trois Gouvernements, dans laquelle le Conseil, suite au vœu exprimé par la Commission de législation dans son rapport sur le projet de Traité relatif à l'institution d'une Cour de Justice Benelux, invitait le Comité de Ministres à examiner dans le plus bref délai les possibilités d'assurer aux fonctionnaires de l'Union économique Benelux une protection juridique par l'institution d'une juridiction administrative.

Au cours de la même réunion, les Gouvernements ont déclaré qu'une suite favorable serait réservée à cette Recommandation, et que le résultat en serait communiqué au Conseil interparlementaire.

2. Les trois Gouvernements sont d'avis que, puisque les fonctionnaires des trois pays disposent d'une protection juridictionnelle légale à l'égard des autorités dont ils relèvent, on ne peut priver d'une protection analogue les personnes au service de l'Union économique Benelux. Si aucune disposition n'a été prise jusqu'à présent pour cette protection juridictionnelle, c'est parce que le cadre organique de l'Union était très modeste à l'origine et qu'il n'a atteint que graduellement ses dimensions actuelles, encore fort restreintes.

En ce moment, aucune disposition ne protège la position juridictionnelle du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints. Les articles de 27 à 31 du Statut du personnel s'appliquent aux autres personnes au service du Secrétariat général. Aux termes de l'article 35, alinéa 3 du Traité d'Union, ces dispositions sont fixées par le Comité de Ministres sur proposition du Secrétaire général et après avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte.

Les dispositions considérées instaurant une Chambre de recours, composée de trois membres, respectivement de nationalité belge, néerlandaise et luxembourgeoise et choisis par le Comité de Ministres parmi les fonctionnaires supérieurs des administrations nationales. L'agent ou l'ancien agent peut saisir cette Chambre d'une plainte au sujet de la fixation de son traitement ou de ses allocations et indemnités, de son droit à la pension ou du calcul de sa pension, d'une mesure disciplinaire, autre que la réprimande, proposée à sa charge, de sa mise en disponibilité par suppression d'emploi et de sa démission d'office pour inaptitude professionnelle ou pour disqualification morale. Le Comité de Ministres statue au vu de l'avis que la Chambre émet sur la plainte.

Il apparait clairement que cette réglementation ne répond pas aux conditions que requiert une protection juridictionnelle satisfaisante. Ces conditions ne sont remplies que si un recours est ouvert auprès d'une juridiction indépendante.

B. COMMENTAIRES DES ARTICLES

CHAPITRE I

Compétence

3. En ce qui concerne la désignation de la juridiction compétente pour connaître le recours, on peut concevoir une option entre la Cour de Justice Benelux et une juridiction spéciale pour ces affaires.

Le choix a porté sur la Cour de Justice Benelux parce qu'il est souhaitable de limiter autant que possible le nombre de juridictions internationales. La désignation de la Cour de Justice Benelux en tant que juridiction compétente a conduit à l'établissement des modalités de la protection juridictionnelle dans un Protocole additionnel au Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux. Les relations entre le Traité et le Protocole sont réglées aux articles 2 et 38 à 40 du Protocole.

Il va de soi que la Cour siégeant en formation plénière, c'est-à-dire à neuf juges, ne se prête guère au traitement des appels en cause. C'est pourquoi l'article 2 du Protocole dispose que la compétence considérée est exercée par une Chambre composée de trois juges, un de chaque pays, désignés par la Cour dans son sein.

4. Ce Protocole s'applique à toutes les personnes qui sont ou ont été au service de l'Union économique Benelux. Il est donc également applicable aux personnes qui ne sont pas ou n'ont pas été au service du Secrétariat général mais qui, par exemple, seront ou auront été occupés dans les services communs à instaurer éventuellement.

Le Protocole s'applique aussi au Secrétaire général et aux Secrétaires généraux adjoints. Cependant, considérant la nature particulière de leurs fonctions, le recours, en ce qui les concerne, est limité aux catégories de décisions définies à l'article 3 sous a. Ainsi, une décision du Comité de Ministres mettant momentanément fin à leur fonction pour des raisons autres que l'inaptitude physique ne pourrait faire l'objet d'un recours : par contre, les conséquences financières d'une telle décision quant au traitement, à la pension ou aux prestations sociales peuvent être attaquées devant la Cour.

Il n'est pas exclu qu'à l'avenir certaines personnes au service de l'Union occupent une position quelque peu comparable à celle du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints, par exemple, en qualité de chef d'un service commun dépendant du Comité de Ministres ou d'un Groupe de travail ministériel. L'article 4 du Protocole confère au Comité de Ministres le pouvoir d'assimiler ces personnes au Secrétaire général et aux Secrétaires généraux adjoints, quant à l'ampleur de la protection juridictionnelle prévue par le Protocole.

Le droit de recours est également accordé aux veuves et orphelins des personnes qui ont été au service de l'Union. Ce droit est limité aux décisions relatives aux pensions et autres prestations sociales.

5. Au sujet des décisions susceptibles de recours, il y a lieu de souligner qu'en vertu de l'article 3 un recours peut être introduit aussi bien contre les décisions générales que contre celles ayant trait à un cas particulier, c'est-à-dire aussi bien contre les décisions comportant des règles normatives que contre celles appliquant ces règles à des cas d'espèce. La structure particulière de l'Union interdit de faire un sort différent à ces deux catégories de décisions car, considérant l'exiguité du cadre organique de l'Union, une décision qui, formellement, a une portée générale peut en fait ne toucher qu'une seule ou quelques personnes ; si une décision de ce genre n'était pas susceptible de recours, la protection juridictionnelle envisagée s'en trouverait gravement affectée.

CHAPITRE II

Recours interne

6. Il s'impose de réduire au minimum le nombre d'affaires à traiter par la Chambre en cause de la Cour de Justice Benelux. C'est en se fondant notamment sur cette considération que l'article 7 du Protocole dispose que le recours introduit devant la Chambre n'est recevable que s'il est précédé d'un recours interne auprès de l'autorité qui a pris la décision attaquée. Y font exception, les recours à introduire par le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints.

L'autorité qui a pris la décision ne peut statuer sur ce recours interne qu'après avoir recueilli l'avis d'une Commission consultative à caractère paritaire comprenant, en nombre égal, des assesseurs de l'Union, et des assesseurs désignés par le personnel. Cette Chambre de recours est présidée par un juge de l'ordre judiciaire d'un des trois pays, ayant voix délibérative.

Les assesseurs représentant l'Union à la Commission sont, en nombre égal, des fonctionnaires nationaux de chacun des trois pays du Benelux. Ils sont nommés par le Comité de Ministres.

Les assesseurs représentant le personnel sont élus au scrutin secret et pour une période de trois ans, par et parmi le personnel. Le Comité de Ministres fixe les modalités de ces élections. Le texte du Protocole permet d'organiser les élections de telle sorte que les actes de candidature et les votes aient lieu par catégorie du personnel.

Lorsqu'elle statue sur le recours interne, l'autorité indique les motifs de sa décision. Si elle se range à l'avis exprimé par la Commission consultative, elle n'est toutefois pas tenue de motiver expressément sa décision : il lui suffit de se référer à cet avis, ce qui implique qu'elle a fait siennes les considérations émises par ladite Commission.

CHAPITRE III

Silence de l'administration

7. L'organisation d'une protection juridictionnelle peut perdre une partie de son efficacité si, dans des cas embarrassants, l'administration retarde indéfiniment sa décision.

Ainsi, il suffirait que l'Union, confrontée avec des problèmes délicats, laisse sans réponse la demande introduite par un membre du personnel en vue d'obtenir par exemple un avantage auquel il croit avoir droit, pour que l'intéressé soit empêché de mettre en branle la procédure de recours interne devant précéder toute action devant la Cour de Justice Benelux. Il en serait de même si, après le déroulement de cette procédure préalable, l'Union tardait à prendre position après réception de l'avis de la Commission consultative.

Le Protocole prévoit donc qu'après un délai raisonnable, compte tenu des intérêts respectifs de l'Union et des personnes à son service (3 mois, pouvant être porté à 5 mois par décision motivée), le silence ou l'inertie de l'administration équivaut à une décision implicite de rejet. Celle-ci peut dès lors être attaquée comme telle, dans les mêmes conditions que les décisions explicites.

CHAPITRE IV

Fondement des recours

8. Le fondement des recours varie selon la nature des décisions attaquées. Il trouve en partie sa justification dans les effets attachés aux arrêts de la Cour à l'égard des différentes espèces de décisions soumises à sa censure.

a) Décisions impliquant une sanction disciplinaire ou une suspension :

La Cour — qui peut mettre à néant la décision et y substituer sa propre décision (article 29) — statue en réalité comme juge d'appel. Elle doit pouvoir tenir compte de tous les éléments de droit et de fait de la cause, apprécier elle-même en toute liberté la gravité des manquements reprochés au requérant et déterminer le cas échéant les mesures disciplinaires appropriées.

b) Autres décisions :

La Cour statue au contentieux de l'annulation et même complémentaiement, en matière de rémunérations, pensions et autres prestations sociales, au contentieux de pleine juridiction (articles 28 et 30).

Dans l'exercice de cette compétence, la censure des décisions, limitée au contrôle de leur légalité externe et interne, pourrait

se trouver entravée par le caractère assez sommaire et peu élaboré du statut applicable aux personnes au service de l'Union.

Il semble donc nécessaire d'élargir dans toute la mesure du possible le fondement des recours et de ne pas le limiter à la conception étroite de l'excès de pouvoir. C'est pourquoi le Protocole cite notamment comme fondement des recours la violation du droit écrit et celle des principes généraux du droit.

Il en résulte que la Cour pourra, sans devoir recourir à une jurisprudence prétorienne, se prononcer par exemple sur les intérêts du personnel protégés par le droit écrit et les principes généraux du droit et, de manière générale, contrôler largement la légalité externe et interne des décisions attaquées.

CHAPITRE V

Représentation et assistance des parties

9. En général, l'Union économique Benelux est en vertu de l'article 95, alinéa 2 du Traité d'Union représentée par le Secrétaire général.

Pour la représentation de l'Union devant la Cour de Justice Benelux, ce principe est maintenu à une exception près : le Secrétaire général est seul qualifié pour déposer les mémoires et les documents ou pour recevoir les notifications et injonctions de la Cour, sauf lorsqu'il s'agit d'un litige relatif à sa situation personnelle, auquel cas une autre personne est désignée par le Comité de Ministres.

Il doit s'entendre que le simple fait d'avoir pris la décision attaquée en tant qu'institution régulièrement compétente de l'Union ne confère pas au Secrétaire général un intérêt personnel à l'issue du litige et ne justifie pas la désignation d'un représentant spécial de l'Union.

10. Aux audiences de la Cour, les parties ont la faculté de comparaître en personne, assistées ou non soit par un membre d'un des barreaux des trois pays, soit par une personne agréée par la Cour ou encore d'y déléguer une de ces personnes. Il peut en effet se présenter que dans les matières d'ordre technique ou disciplinaire, l'Union puisse faire défendre sans difficultés la décision litigieuse par ses seuls fonctionnaires ou les membres

spécialisés de son personnel, et que le requérant trouve un porte-parole dans son milieu professionnel. Les personnes assistant les parties ou déléguées par celles-ci doivent par déférence pour la Cour être agréées préalablement par celle-ci si elles n'appartiennent pas au barreau d'un des trois pays.

CHAPITRE VI

Procédure

11. Bien que reposant sur les principes communs à l'exercice de toute justice, la procédure devant la Chambre de la Cour de Justice du Benelux, chargée de la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union, présente des caractéristiques particulières : elle est inquisitoire, c'est-à-dire dirigée par le juge et non susceptible d'être entravée par l'inaction des parties ; elle est sommaire, c'est-à-dire simplifiée dans la mesure du possible.
12. Une simple requête déposée au greffe suffit pour saisir la Cour.

Pour des raisons évidentes de sécurité juridique, il importe que la validité des décisions générales et individuelles prises à l'égard des personnes au service de l'Union ne demeure pas indéfiniment incertaine. L'introduction des recours contre ces décisions doit avoir lieu sous peine de forclusion dans un délai de deux mois prenant cours à la date à laquelle le requérant a eu effectivement connaissance de la décision finale, le cas échéant, après épuisement de la procédure de recours interne.

Après l'expiration du délai, il y a prescription des recours. La prescription joue également en ce qui concerne les décisions implicites de rejet, résultant du silence de l'Union dans les circonstances déterminées par les articles 11 et 12.

La Chambre, appelée à statuer au contentieux administratif d'annulation ou de pleine juridiction, doit voir s'instituer devant elle un débat contradictoire et complet. A cet effet, en réponse à la requête introductive, un mémoire est déposé au greffe par l'Union, qui pourra ainsi défendre la décision attaquée et réfuter les moyens invoqués. D'autre part, toutes les pièces utiles du dossier devront être déposées au greffe, où le requérant pourra en prendre connaissance. Il va sans dire que les parties pourront demander à la Chambre d'ordonner

la production des documents dont il serait fait état, et qui ne figurent pas au dossier.

13. Comme l'exige par ailleurs l'organisation d'une protection juridictionnelle efficace, la procédure est dirigée par le juge.

Le président de la Chambre fixe le délai du dépôt du mémoire en réponse et enjoint aux parties de déposer les notes et les documents nécessaires pour parfaire l'exposé des points litigieux et la constitution du dossier.

Toujours en application du principe de la procédure inquisitoire, il importe que la Chambre puisse, particulièrement en matière disciplinaire, entièrement élucider les points délicats par l'audition de témoins et d'experts. Elle y procède en citant ces personnes de sa propre initiative ou à la demande des parties.

Pour assurer la sincérité des témoignages, les témoins et experts sont entendus sous serment, prêté selon les particularités de leur législation nationale.

14. Il peut se présenter que certaines personnes aient un intérêt à l'issue d'un litige auquel elles ne sont pas parties. C'est le cas par exemple pour un membre du personnel dont la promotion serait attaquée par un candidat évincé. Il est de bonne justice de leur permettre d'intervenir volontairement à l'instance, à condition qu'ils justifient de cet intérêt.

CHAPITRE VII

Emploi des langues

15. Pouvoir exercer son recours et participer à l'instance dans sa propre langue constituent une garantie de bonne justice. Aussi le litige doit-il être instruit et vidé dans la langue du requérant, c'est-à-dire que le mémoire introductif, le mémoire en réponse, les notes complémentaires et les pièces de procédure sont établis dans cette langue.

Plutôt que de laisser au requérant le choix absolu de la langue de l'instance — ce qui pourrait donner lieu à des manœuvres — le texte se réfère à un critère objectif : la langue qui serait

utilisée par le requérant s'il devait porter un litige analogue devant la juridiction administrative de son pays. Pour les requérants de nationalité luxembourgeoise ou néerlandaise, la langue à utiliser sera donc respectivement le français ou le néerlandais ; pour les requérants de nationalité belge, la langue à utiliser sera celle déterminée par l'article 25, par. 4, de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, modifié par la loi du 15 avril 1958.

La même règle s'applique aux experts. Les témoins utilisent bien entendu la langue de leur choix. Les interventions des experts et témoins sont traduites d'office et gratuitement si elles sont faites dans une langue autre que celle de la procédure.

Pareillement, les documents reposant au dossier ou déposés en cours d'instance sont traduits s'ils sont rédigés dans une langue autre que celle de la procédure.

CHAPITRE VIII

Arrêts de la Cour

16. Le souci d'assurer aux personnes au service de l'Union économique Benelux une protection juridictionnelle aussi complète que possible amène à constater que l'attribution à la Cour de la seule compétence d'annulation n'est pas suffisante, en raison principalement du caractère assez sommaire du statut applicable à ces personnes. Celles-ci peuvent se trouver dans une situation anormale, sans qu'aucune disposition formelle du statut ait été violée et sans qu'aucun excès de pouvoir puisse être relevé.

Aussi a-t-il paru nécessaire de donner à la Cour une plus large compétence en certaines matières.

17. Dans les recours relatifs aux décisions en matière de rémunérations, pensions et autres prestations sociales, la Chambre statuera tant au contentieux de l'annulation qu'au contentieux de pleine juridiction. Elle pourra donc, si elle juge le recours fondé, annuler d'une part la décision attaquée et déterminer d'autre part, le cas échéant, les rapports de droit entre parties en y substituant son propre arrêt (Article 28).

Par ailleurs, la détermination exacte de ces relations peut avoir pour conséquence de faire naître dans le chef du requérant certains droits de nature civile ou de faire apparaître que l'attitude précédemment adoptée à son égard par l'autre partie lui a injustement porté préjudice.

Plutôt que de laisser au requérant, à défaut de règlement amiable, la charge aléatoire si pas impossible, de réclamer devant les tribunaux nationaux le paiement des sommes réellement dues à titre de rémunérations, pensions et prestations sociales ou encore le paiement de la compensation pour le préjudice subi, il paraît de bonne justice de charger en outre la Chambre de fixer elle-même directement le montant de ces sommes et de prononcer à charge de la partie succombante la condamnation au paiement du solde dû et, si l'équité l'exige, au paiement de compensations en réparation du préjudice subi.

18. Si le recours est relatif à une décision impliquant une sanction disciplinaire ou une suspension, la Chambre statuera comme juge d'appel. Si elle juge le recours fondé, elle pourra mettre à néant la décision attaquée et y substituer telle peine ou suspension qui lui semblent équitables. Il s'agit donc d'une voie de réformation dans laquelle la Chambre statue à nouveau sur le fond.

L'article 29 lui donne pour le surplus la possibilité, si l'équité l'exige, d'accorder également au requérant des compensations à charge de l'Union pour le préjudice subi.

19. Lorsque par contre la Chambre est appelée à connaître des décisions autres que celles prises en matière de rémunération, de pensions et autres prestations sociales, et en matière disciplinaire ou de suspension, l'article 30 dispose qu'elle peut, si elle juge le recours fondé, annuler la décision attaquée. C'est dire qu'elle statue seulement en principe au contentieux de l'annulation jugé ici suffisant ; néanmoins, l'article 31 l'habilite à évoquer, dans une certaine mesure du moins, également le fond en lui donnant la possibilité de déterminer dans quelle mesure les effets de la décision annulée sont maintenus pour le passé. Il s'agira des recours du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints contre les décisions générales ou individuelles du Comité de Ministres relatives à leur mise en disponibilité pour cause de maladie ou d'infirmité et à leur mise à la retraite pour cause d'incapacité physique, ainsi que des recours des autres personnes se trouvant au service de l'Union ou y ayant été, soit contre les décisions générales ou individuelles d'une institution de l'Union, relatives à leur mise

en disponibilité, à la cessation définitive de leurs fonctions pour une cause autre que disciplinaire, soit contre toute décision affectant leur situation juridique.

20. L'article 32, qui habilite la Chambre à liquider les dépens, lui laisse par ailleurs la latitude de se prononcer sur la contribution au paiement de ceux-ci. Elle pourra en conséquence, selon les circonstances de la cause, soit condamner une partie à tous les dépens, soit compenser en tout ou en partie ceux-ci entre les parties. Toutefois, dans certaines circonstances, il serait injuste que la partie ayant introduit le litige doive supporter ses propres frais par suite de l'attitude adoptée par la partie adverse. C'est pourquoi, cet article prévoit la possibilité pour la Chambre d'inclure totalement ou partiellement les frais de représentation ou d'assistance du requérant dans les dépens.
21. Selon l'article 33, le greffier de la Cour est chargé de notifier sans retard aux parties tout arrêt intervenu, qu'il soit interlocutoire ou définitif.

CHAPITRE IX

Exécution

22. Les articles 34 à 37 traitent de l'exécution forcée des arrêts de la Chambre en cause de la Cour de Justice Benelux qui qui comportent une obligation pécuniaire.

Lesdits articles sont la reproduction quasi textuelle de l'article 192 du Traité C.E.E.

L'article 34 reprend l'alinéa premier dudit article dont pourtant il ne reproduit pas la restriction selon laquelle seules forment titre exécutoire les décisions qui comportent une obligation pécuniaire à la charge des personnes autres que les Etats. Pareille restriction n'a pas besoin d'être introduite pour les décisions de la Chambre puisque les recours dont celle-ci a à connaître ne concernent jamais les Etats.

Les articles 35, 36 et 37 reproduisent textuellement les alinéas 2, 3 et 4 du susdit article 192 du Traité C.E.E.

CHAPITRE X

Dispositions finales

23. L'article 38 rend applicables à la procédure visée par le présent Protocole, les dispositions du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, concernant le siège (art. 2) et l'organisation de celle-ci (art. 3 à 5), la procédure proprement dite et les frais de justice (art. 12 et 13) ainsi que les frais de fonctionnement de la Cour, du greffe et du service de traduction (art. 14), dans la mesure où le Protocole ne comprend pas de règles particulières à ce sujet.
24. Bien qu'il s'agisse d'un Protocole au Traité relatif à l'institution et au statut de la Cour, il a paru souhaitable de consacrer un article à la compétence de celle-ci pour interpréter les dispositions du Protocole, afin d'éviter tout controverse lorsque la question se pose devant une juridiction nationale.

Il convenait d'autre part d'écarter l'application du chapitre IV concernant la compétence consultative. Cette compétence ne peut, en effet, être exercée qu'à la demande des Gouvernements et on ne voit pas les cas dans lesquels ceux-ci pourraient avoir intérêt, en cette matière, à demander l'avis de la Cour étant donné qu'il s'agira toujours d'un conflit entre l'Union économique et une personne au service de celle-ci.

L'alinéa 2 de l'article 39 prévoit que la compétence attribuée à la Cour par l'alinéa 1, sera exercée par la Chambre prévue à l'article 2. Il convenait, en effet, de ne pas alourdir la procédure.

25. En vertu de l'article 40, le présent Protocole fera partie intégrante du Traité. Il en résulte qu'il aura la même durée que celui-ci et ne pourra être dénoncé séparément.