

Conclusions

de monsieur l'avocat général C. Wampach
dans l'affaire B 94/1 - Ch. Borremans contre Union économique Benelux

Quant à la procédure

Par contrat écrit du 23 décembre 1992, Madame Chantal Borremans a été engagée, à temps plein, par l'Union économique Benelux, en qualité d'employée, au secrétariat général de l'Union économique Benelux pour la période du 1er janvier 1993 au 31 décembre 1993.

Ce contrat, signé pour l'Union économique Benelux par son Secrétaire général, stipulait que les trois premiers mois étaient faits à l'essai, que pendant le premier mois, aucune des parties ne pouvait mettre fin au contrat sauf pour motif grave et qu'à l'expiration du premier mois, l'engagement pouvait à tout moment, être rompu par chacune des parties, moyennant un préavis de sept jours, notifié par écrit recommandé (article 4).

Le contrat d'emploi stipulait encore que la législation belge relative au contrat d'emploi était applicable pour autant qu'il n'y fût pas dérogé par les dispositions du contrat.

Par lettre recommandée du 22 mars 1993, le Secrétaire général de l'Union économique Benelux a mis fin au contrat d'emploi moyennant un préavis de sept jours. Ce licenciement ne comportait aucune motivation.

Par lettre du 7 avril 1993, Mme Borremans a exercé un recours interne contre cette décision du Secrétaire général du 22 mars 1993 (SG/adm (92) 340) confirmée par lettre du 21 avril 1993 (SG/adm (93) 1-56).

Dans son recours elle a demandé la révision de la décision du Secrétaire général du 22 mars 1993 confirmée par lettre du 21 avril 1993 ainsi que sa réintégration au service de l'Union économique Benelux.

Régulièrement saisie de ce recours, la Commission consultative prévue à l'article 8, alinéa 1er, du Protocole additionnel au Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux, signé à La Haye le 29 avril 1969, a émis le 27 janvier 1994, l'avis prévu au même article.

Dans cet avis, la Commission consultative estimait que la décision attaquée du 22 mars 1993, par laquelle il avait été mis fin au contrat conclu entre parties le 23 décembre 1992 avait été prise à tort et laissait au Secrétaire général le soin d'en tirer les conclusions et de prendre les décisions qui s'imposaient.

Suite à cet avis de la Commission consultative, le Secrétaire général a informé, par lettre du 8 mars 1994 (SG/INT (94) 89), l'avocat de la requérante que le Collège des Secrétaires généraux avait décidé d'octroyer à Mme Borremans une indemnité de préavis de trois mois majoré de l'intérêt légal.

Madame Borremans, qui avait accepté le paiement de cette indemnité de préavis sous toutes réserves et sans reconnaissance préjudiciable, a formé par requête déposée au greffe de la Cour de Justice Benelux le 22 avril 1994, un recours devant ladite juridiction, chambre du "Contentieux des fonctionnaires", contre la décision du Secrétaire général du 22 mars 1993, confirmée par décision du 21 avril 1993.

Dans le cadre de son recours, Mme Borremans demande à la Cour de Justice Benelux, chambre du "Contentieux des fonctionnaires",

A titre principal :

- de mettre à néant la décision de l'Union économique Benelux du 22 mars 1993 mettant fin au contrat liant l'Union économique Benelux ;
- de condamner l'Union économique Benelux à la reprendre à son service ;
- de condamner l'Union économique Benelux à lui régler l'ensemble des rémunérations échues depuis la cessation de la relation de travail, en ce compris les augmentations barémiques et autres qui auraient dû lui être réglées ;

A titre tout à fait subsidiaire :

- de mettre à néant la décision de l'Union économique Benelux du 22 mars 1993 mettant fin au contrat liant l'Union économique Benelux ;
- de condamner l'Union économique Benelux à lui régler la somme provisionnelle de 200.000 Frs à valoir sur six mois de rémunération ;

En tout état de cause :

- condamner l'Union économique Benelux à supporter les frais de représentation et d'assistance conformément à l'article 32 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.

Quant à la recevabilité du recours et à la compétence de la Cour de Justice Benelux, chambre du "Contentieux des fonctionnaires" :

Le recours a été fait dans les forme et délai prévus au Protocole préindiqué concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux.

La Cour de Justice Benelux, chambre "Contentieux des fonctionnaires", est également compétente pour connaître du recours alors que le Protocole, notamment dans ses articles 1er, 2.1, 2.2 et 3b accorde, d'une façon tout-à-fait générale, à toutes les personnes au service de l'Union économique Benelux un recours juridictionnel contre les décisions, générales ou individuelles, d'un organe de l'Union relatives à leurs rémunérations, pensions et autres prestations sociales et relatives à toute décision affectant leur situation juridique et qu'il attribue compétence à la Cour de Justice Benelux, chambre du "Contentieux des fonctionnaires" pour connaître de ces recours.

Cette compétence est d'autant plus justifiée que l'Union économique Benelux jouit, en tant qu'organisation internationale, sur le territoire de chacune des Hautes Parties Contractantes, des immunités reconnues aux Etats étrangers (art. 95.1 du Traité du 3 février 1958 instituant l'Union économique Benelux) et qu'elle jouit partant également de l'immunité juridique de sorte que les Tribunaux belges seraient incompétents pour statuer et qu'en tout état de cause leurs décisions n'auraient aucune force contraignante à l'égard de l'Union économique Benelux.

Quant à la demande de l'Union économique Benelux d'écarter des débats le mémoire de Mme Borremans déposé au greffe de la Cour le 5 août 1994, en réplique au mémoire en réponse de l'autorité déposé le 14 juillet 1994 :

J'estime que cette demande de l'autorité est fondée alors que la production d'un mémoire en réplique n'est prévue ni par le Protocole, ni par le règlement de procédure et qu'une telle production heurterait l'esprit de la procédure y prévu.

Les droits des parties resteront néanmoins sauvegardés puisqu'ils pourront librement et complètement s'expliquer au cours des débats oraux. (voir F. Dumon, *La Cour de Justice Benelux*, page 298).

Quant au bien-fondé du recours

A mon avis, le présent recours ne soulève pas la question de savoir si l'Union économique Benelux est en droit d'engager pour ses services une personne à titre d'employé privé et de soumettre son statut à la législation belge. Cette question devrait comporter une réponse affirmative à condition que la décision soit prise par l'autorité compétente, à savoir le Comité de Ministres qui, sur proposition du Secrétaire général et après avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte, devrait modifier en ce sens le statut du personnel du Secrétariat général.

Comme Mme Borremans avait été engagée par un contrat à durée déterminée, signé par le Secrétaire général, il s'agit en l'occurrence de déterminer quels sont les pouvoirs du Secrétaire général en matière d'engagement et de licenciement du personnel de l'Union économique Benelux. Ces pouvoirs sont définis à l'article 35, alinéa 2, du Traité instituant l'Union économique Benelux qui dispose que "le Secrétaire général nomme et révoque les membres du personnel du Secrétariat général, conformément au statut prévu à l'alinéa 3 du présent article". Les pouvoirs du Secrétaire général sont donc limités ; il ne peut engager et licencier que dans le cadre et les limites du statut du personnel qui s'impose à lui. Il est vrai qu'il est concevable qu'il puisse également se référer dans un contrat d'engagement à la législation belge. Une telle référence aurait cependant uniquement un caractère subsidiaire et subordonné en ce sens qu'elle ne pourrait compléter et suppléer le statut du personnel que sur des points qui n'y sont pas réglés expressément et qu'en tout état de cause une référence à la loi belge ne saurait être en opposition avec les dispositions du statut du personnel Benelux.

L'engagement de Mme Borremans ne peut donc être interprété que selon les normes établies au statut du personnel et de façon à ce qu'il soit conforme aux dispositions statutaires.

S'il est vrai que d'une façon générale les agents engagés par contrat ne sont pas soumis au statut des agents du Secrétariat général, toujours est-il que l'article 1bis qui donne la définition de l'agent sous contrat leur est applicable conformément à l'article 1er, 3. du statut.

Il en résulte que le Secrétaire général dont le pouvoir est limité ne peut engager par contrat un agent qu'aux conditions de l'article 1bis et que tout engagement d'un agent par contrat doit répondre à la définition y prévue.

C'est donc à juste titre que la Commission consultative a admis que les clauses d'engagement doivent être interprétées de façon à être compatibles avec le statut des agents du Secrétariat général.

Il y a dès lors lieu d'admettre que l'engagement de Mme Borremans doit être considéré comme celui d'un agent qui effectue un stage probatoire d'au minimum un an et d'au maximum 2 ans. (art. 1bis du statut)

En tenant compte de cet article, l'engagement de Mme Borremans avait donc une durée d'au moins un an et elle pouvait donc légitimement admettre qu'elle garderait son emploi au moins pendant cette période.

Le présent litige soulève nécessairement la question de savoir si le cas échéant le Secrétaire général était néanmoins en droit de mettre fin au stage probatoire avant son expiration.

La réponse à cette question se complique en raison du fait que l'article 10 du statut des agents du Secrétariat général, qui prévoit la résiliation avant l'expiration du stage moyennant un préavis de deux semaines minimum, n'est pas applicable aux agents engagés par contrat, l'article 10 ne figurant pas parmi les articles déclarés exceptionnellement applicables à ces agents par l'article 1er, 3. du statut.

A mon avis, cette circonstance ne signifie pas qu'aucun licenciement ne soit possible pendant le stage probatoire. Conformément aux principes généraux de droit, il faut admettre qu'un tel licenciement est licite du moment qu'il est justifié par des circonstances qui rendent impossible la continuation des relations de travail, par exemple la faute grave de l'employé ou son incapacité évidente de remplir sa mission. Il va sans dire que ces griefs doivent être portés à la connaissance de l'employé dans la lettre de licenciement et être rédigés d'une façon suffisamment précise pour permettre à l'employé d'apprécier s'il est à même d'établir l'inanité de ces griefs et d'exercer un recours.

En l'espèce, la lettre de licenciement du 22 mars 1993 ne comportait aucune motivation et même par la suite, le Secrétaire général n'a pas réussi à établir un grief valable.

Le licenciement de Mme Borremans est partant contraire au principe de la nécessité d'une motivation des décisions administratives, à l'interdiction de l'arbitraire, aux règles d'une bonne administration et à la légitime confiance dans le respect, par l'autorité, de sa propre réglementation et de l'engagement pris.

Néanmoins, tout en étant irrégulier, le licenciement n'est pas nul et sans effet ; bien au contraire, il a produit un de ses effets essentiels, à savoir il a mis fin définitivement au contrat d'emploi. Mme Borremans ne peut donc pas revendiquer une réintégration dans ses fonctions antérieures et ceci d'autant moins qu'une réintégration n'est pas prévue dans le droit du Benelux et qu'elle paraît incompatible avec la notion même de stage probatoire qui par définition permet à chacune des parties, de mettre fin à l'engagement, sans motivation, à l'expiration du stage. Par ailleurs, une réintégration forcée, contre la

volonté de l'employeur n'est prévue que très exceptionnellement dans la législation des trois pays membres du Benelux. A ma connaissance, une telle réintégration n'est prévue qu'en droit belge pour des employés protégés, par exemple en vertu de leur activité syndicale. Mme Borremans ne fait pas partie de cette catégorie d'employés.

Il se dégage de ce qui précède que Mme Borremans n'a droit, en raison du licenciement irrégulier, qu'à une indemnité à calculer sur base de la perte de rémunération qu'elle a subie du fait qu'elle n'a pas pu terminer son stage probatoire. Pour le calcul de l'indemnité, il échet donc de tenir compte du fait que par le licenciement irrégulier, Mme Borremans, qui avait droit à un engagement pour une durée minimale d'un an, fut privée de neuf mois de travail.

Elle a donc droit, outre l'avis de préavis de trois mois, majoré de l'intérêt légal, déjà reçu, à six mois supplémentaires de préavis, majorés de l'intérêt légal.

Conclusions :

Le recours de Mme Borremans est recevable et fondé dans la mesure qu'il a pour objet une indemnité. Cette indemnité doit être fixée sur base de la perte de rémunération qu'elle a subie en raison du fait qu'à la suite du licenciement irrégulier, elle n'a pu terminer son stage probatoire dont la durée minimum était d'un an en vertu du statut des agents du Secrétariat général.

Luxembourg, le 20 décembre 1994

(s.) Camille Wampach
Avocat général