

**COUR DE JUSTICE**

**BENELUX**

**GERECHTSHOF**

~

B 2016/1/10

ARRÊT / ARREST

Dans l'affaire / in de zaak B 2016/1

**Claudy DEJONGE**  
requérant / verzoeker

*contre / tegen :*

**L'UNION BENELUX / DE BENELUX UNIE**  
partie défenderesse / verwerende partij

*Langue de la procédure : français / procestaal : het Frans*

**Dans l'affaire B 2016/1, la Cour de justice Benelux, Chambre du contentieux des fonctionnaires, a rendu l'arrêt suivant.**

1. Par une requête parvenue au greffe de la Cour de justice Benelux (ci-après : la Cour) le 27 décembre 2016, le requérant a déposé un recours juridictionnel contre la Décision M (2015) 6 du 22 septembre 2015 du Comité de Ministres Benelux portant modification du Règlement des pensions et indemnités forfaitaires à l'occasion de la cessation des fonctions (ci-après : Décision M (2015) 6).

2. Le requérant demande :

- a) d'annuler la Décision attaquée M (2015) 6 à la date de son entrée en vigueur, à savoir le 1<sup>er</sup> octobre 2015 ;
- b) de condamner l'Union Benelux à restaurer en l'état antérieur la situation juridique du requérant au regard de sa pension, tel que l'a décidé la Cour dans son arrêt du 23 avril 2015 ;
- c) de condamner l'Union Benelux à verser au requérant des arriérés de pension depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015 ainsi que les intérêts moratoires calculés au taux légal applicable en Belgique en matière sociale;
- d) de condamner l'Union Benelux, en résumé, au paiement d'une astreinte de 1000 euros par semaine de retard dans l'exécution de l'arrêt à intervenir.

3. L'Union Benelux a déposé, le 15 mars 2017, un mémoire en réponse aux termes duquel elle demande que les demandes du requérant soient déclarées en partie irrecevables et pour le surplus non fondées.

4. À l'audience de la Cour du 12 mai 2017, les positions des parties ont été exposées par le requérant et, au nom de l'Union Benelux, par maître Frederik Vandendriessche, avocat à Bruxelles. Les parties ont déposé des notes de plaidoirie.

5. L'avocat général John Petry a déposé ses conclusions le 29 juin 2017.

Le requérant et l'Union Benelux ont, respectivement le 22 août 2017 et le 28 août 2017, déposé des notes en réponse aux conclusions de l'avocat général.

**Quant aux faits**

6. Le 8 septembre 1969, le requérant est entré en service au secrétariat général de l'Union économique Benelux. Le 22 mai 1984, il a été nommé greffier de la Cour de justice Benelux. À partir de mars 1985 jusqu'à son départ à la retraite, il a exercé la fonction de greffier en chef.

7. Depuis le 12 mars 2007, le requérant a la qualité de fonctionnaire retraité de l'Union Benelux.

8. L'article 9, alinéa 2, du Règlement des pensions de 2007, applicable au requérant, comprend notamment un système de péréquation ainsi libellé : « *Toute majoration postérieure apportée au maximum de l'échelle du traitement du dernier grade de l'intéressé, entraîne la majoration de la pension dans la même proportion et à partir de la même date* ».

9. En vertu de la Décision M (2012) 2 du Comité de Ministres Benelux, un « nouveau statut du personnel pour les membres du personnel du secrétariat général de l'Union Benelux » (ci-après le « nouveau statut du personnel ») est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Le nouveau statut du personnel a notamment instauré de nouvelles conditions de travail, de nouvelles échelles de traitement et un nouveau règlement des pensions. Le nouveau règlement des pensions ne prévoit plus de système de péréquation en faveur des membres du personnel partant à la retraite après l'entrée en vigueur du nouveau statut.

L'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Décision M (2012) 2 prévoit au bénéfice des fonctionnaires, qui étaient déjà à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, une réglementation transitoire ainsi libellée : « *Le règlement des pensions qui était applicable jusqu'à la date d'entrée en vigueur du nouveau statut reste applicable (...) aux membres du personnel qui ont été mis à la retraite avant la date d'entrée en vigueur du nouveau statut (...)* ».

10. Dans sa lettre du 21 mai 2012 adressée au secrétariat général de l'Union Benelux, le requérant a demandé d'appliquer en sa faveur la péréquation prévue à l'article 9 du Règlement des pensions de 2007. Cette demande a été rejetée le 18 juillet 2012. Le requérant a introduit un recours interne contre ce rejet, qui a à son tour été rejeté le 27 juin 2013.

11. Le requérant a ensuite introduit auprès de la Cour un recours juridictionnel contre les décisions du 18 juillet 2012 et du 27 juin 2013. Par son arrêt du 23 avril 2015 (affaire B 2013/1), la Cour :

- a déclaré le recours du requérant recevable et fondé ;
- a annulé les décisions du 18 juillet 2012 et du 27 juin 2013 ;
- a dit pour droit que le système de péréquation prévu à l'article 9, alinéa 2, du Règlement des pensions de 2007 reste applicable, après l'entrée en vigueur du nouveau statut du personnel de l'Union Benelux en date du 1<sup>er</sup> janvier 2012, aux fonctionnaires de l'Union admis à la retraite avant cette date, et qu'il doit être appliqué au bénéfice du requérant ;
- a condamné l'Union Benelux à verser au requérant les arriérés de pension cumulés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, à majorer des intérêts aux taux légaux applicables en Belgique.

12. L'Union Benelux a exécuté l'arrêt de la Cour et a payé au requérant les arriérés de pension dus jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2015 (intérêts légaux inclus), qui ont été calculés en tenant compte du système de péréquation prévu à l'article 9, alinéa 2, du Règlement des pensions de 2007.

13. Le 1<sup>er</sup> octobre 2015 est entrée en vigueur la Décision M (2015) 6.  
Elle apporte trois modifications au Règlement des pensions de 2007 :

(a) Dans les articles 1 et 2, l'article 5 du Règlement des pensions de 2007 est modifié en ce sens que l'âge auquel les anciens fonctionnaires de l'Union Benelux ont droit à leur pension différée passe de 60 à 65 ans. La limite d'âge fixée à 60 ans est maintenue pour les fonctionnaires nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1956.

(b) L'article 3 abroge le système de la péréquation prévu à l'article 9, alinéa 2, du Règlement des pensions de 2007 et dispose que les fonctionnaires qui ont été mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 n'ont plus droit qu'à une pension calculée sur la base des échelles de traitement d'application avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

L'article 3 de la Décision M (2015) 6 est ainsi libellé :

*« Article 3. L'article 9, alinéa 2, de l'ancien règlement des pensions est remplacé comme suit :*

*' À partir ( de la date de l'entrée en vigueur de la présente décision) :*

- une nouvelle péréquation n'est plus possible, ni sur la base d'une adaptation ou majoration des échelles de salaires des membres du personnel actifs, ni sur la base d'un relèvement barémique par l'octroi d'une échelle différente, sans condition, ou après une ancienneté déterminée, ni d'une toute autre manière ;*
- une adaptation ou majoration des échelles de salaire des membres du personnel actifs ou un relèvement barémique par l'octroi d'une échelle différente, sans condition, ou après une ancienneté déterminée qui a eu lieu après le 31 décembre 2011, ne produit plus d'effets sur la pension des ayants droit qui ont été mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et ces ayants droit (...) peuvent uniquement prétendre à une pension calculée sur la base des échelles de traitement applicables avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012' ».*

(c) Dans l'article 6, l'article 33, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement des pensions de 2007 est modifié en ce sens que les pensions ne sont plus payées par anticipation, mais à la fin du mois.

L'article 6 de la Décision M (2015) 6 est ainsi libellé :

*« Article 6. L'article 33, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ancien règlement des pensions est remplacé comme suit : ' Sauf disposition contraire, les pensions sont payées mensuellement en euros, au plus tard à la fin du mois' ».*

14. Le 26 octobre 2015, le requérant a, conformément à l'article 7 du Protocole additionnel du 29 avril 1969 concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux, introduit un recours interne contre la Décision M (2015) 6 auprès du Comité de Ministres.

Dans son avis du 26 septembre 2016, la Commission consultative a considéré que le recours interne est irrecevable dans la mesure où il concerne le relèvement de l'âge de la pension différée

et qu'il doit être rejeté dans la mesure où il concerne l'abrogation du système de la péréquation et la modification de la date de paiement des pensions.

Dans sa lettre du 21 octobre 2016, le secrétaire général a notifié, au nom du Comité de Ministres, au requérant que son recours interne était rejeté.

## **Quant au droit**

### ***Sur la recevabilité***

15. L'Union Benelux soutient que le recours du requérant est irrecevable, dans la mesure où il est dirigé contre le relèvement de l'âge de la pension différée de 60 à 65 ans (voir à ce sujet le point 13 sous (a) ci-dessus), étant donné que cette modification ne l'affecte pas personnellement.

Cette fin de non-recevoir est fondée. Le requérant étant pensionné depuis 2007, le relèvement de l'âge de la pension différée à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 ne porte pas atteinte à un quelconque intérêt personnel du requérant. Son recours est par conséquent à cet égard déclaré irrecevable.

16. L'Union Benelux soutient également que le recours du requérant est irrecevable dans la mesure où il est dirigé contre la modification de la date de paiement des pensions (voir à ce sujet le point 13 sous (c) ci-dessus), étant donné qu'il n'y fait opposition qu'incidemment.

Cette fin de non-recevoir est rejetée. Le requérant est concerné par la modification de la date de paiement des pensions et les motifs qu'il invoque pour fonder son recours se rapportent également à cette modification.

### ***Sur la violation alléguée du droit écrit***

17. Comme premier moyen d'annulation de la Décision M (2015) 6, le requérant soutient que celle-ci est contraire au droit écrit.

L'article 37 du nouveau statut du personnel, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, dispose notamment que le Règlement des pensions de 2007 est abrogé. Le requérant soutient qu'il en résulte que le Règlement des pensions de 2007 ne fait plus partie du droit positif de l'Union Benelux. La formulation (figurant sous le point 9 ci-dessus) de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Décision M (2012) 2 a pour effet, selon le requérant, qu'aucun autre texte ne peut s'appliquer (« *reste applicable* ») aux fonctionnaires mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 que celui qui « *était applicable* » avant cette date, à savoir le texte du Règlement des pensions de 2007 en vigueur à la date de son abrogation.

Le requérant fait valoir que ce qui précède a des conséquences pour le Comité de Ministres, étant donné qu'en vertu du principe général du droit « *patere legem quam ipse fecisti* » le pouvoir administratif est lié par ses propres règlements. En raison des dispositions de droit écrit susmentionnées, le Comité de Ministres se trouve, selon le requérant, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012,

dans l'impossibilité juridique d'apporter valablement des modifications au texte du Règlement des pensions de 2007. La compétence du Comité de Ministres, prévue par l'article 20, paragraphe 2, du Traité Benelux, pour fixer, entre autres, les salaires, les pensions et les conditions de travail, doit en effet être exercée en respectant les dispositions - déterminées par le Comité de Ministres lui-même - de l'article 37 du nouveau statut du personnel et de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Décision M (2012) 2.

18. Ce moyen ne peut être accueilli. Lus dans leur ensemble, l'article 37 du nouveau statut du personnel et l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Décision M (2012) 2 ne peuvent raisonnablement être interprétés que dans ce sens que le Règlement des pensions de 2007 a été abrogé pour les fonctionnaires de l'Union Benelux actifs à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2012, mais non pour les fonctionnaires qui étaient déjà à la retraite à cette date. En vertu de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Décision M (2012) 2, le Règlement des pensions demeurait en effet d'application pour les fonctionnaires déjà à la retraite et continuait par conséquent à faire partie du droit positif de l'Union Benelux, fût-ce uniquement pour les fonctionnaires déjà mis à la retraite. De la formulation de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Décision M (2012) 2 suivant laquelle « *Le règlement des pensions qui était applicable jusqu'à la date d'entrée en vigueur du nouveau statut reste applicable aux membres du personnel qui ont été mis à la retraite avant la date d'entrée en vigueur du nouveau statut* » après cette date, il ne suit pas que le Règlement des pensions de 2007 n'est désormais plus susceptible d'être modifié. Il n'existe aucune indication objective que le Comité de Ministres avait l'intention de renoncer par les dispositions précitées à sa compétence de fixer les pensions, découlant de l'article 20, paragraphe 2, du Traité Benelux, incluant la compétence de modifier le règlement des pensions en vigueur. Ni le texte de l'article 37 du nouveau statut du personnel ni celui de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Décision M (2012) 2, ne justifient l'interprétation soutenue par le requérant.

19. Contrairement à ce que fait valoir le requérant, les travaux préparatoires du nouveau statut (cités à la p. 6 de son recours juridictionnel) ne viennent pas à l'appui de son argumentation. Ces travaux comprennent notamment, les passages suivants :

*« Le nouveau système de pension ne s'applique pas aux collaborateurs qui sont déjà ou prennent leur pension à la date d'entrée en vigueur du système. Pour eux, l'ancien régime de pension reste d'application. » (p. 6)*

*« On ne peut toutefois pas arrêter tout simplement l'ancien système au moment de l'introduction du nouveau système en raison des droits acquis à la pension. Les ex-collaborateurs qui sont actuellement retraités touchent encore toujours une pension pendant quelques dizaines d'années. L'intégration de ces droits dans le nouveau système représenterait un coût unique de quelques dizaines de millions d'euros. Nous estimons que cela n'est pas plausible. » (p. 9)*

*« [...] il convient de tenir compte que les droits de pension existants des pensionnés et des collaborateurs actifs selon l'ancien système doivent être respectés. » (p. 10)*

Le requérant fait également référence au passage suivant dans la note du 2 décembre 2011 du Collège des secrétaires généraux :

*« Le statut s'applique à tout le personnel du secrétariat général de l'Union Benelux, pas à ceux qui sont pensionnés avant le 1<sup>er</sup> janvier [2012]. De là le fait que l'ancien règlement des pensions est abrogé. Comme cette abrogation créerait un vide dans la réglementation pour les pensions existantes, nous avons proposé de prévoir dans les dispositions transitoires que l'ancien règlement des pensions reste en vigueur pour les pensionnés ».*

Il ressort en effet de ces passages que l'Union Benelux a voulu respecter les « droits de pension existants » des pensionnés tels que prévus par le Règlement des pensions de 2007. Les « droits de pension existants » étaient cependant toujours soumis à la compétence générale du Comité de Ministres résultant de l'article 20, paragraphe 2, du Traité Benelux de modifier le règlement des pensions en vigueur. Rien ne permet de considérer que le Comité de Ministres a renoncé, par le maintien du Règlement des pensions de 2007 pour les fonctionnaires mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, à sa compétence de modifier ce règlement qui découle du Traité Benelux. Le fait que cette compétence ait continué d'exister, également après le 1<sup>er</sup> janvier 2012, ne met pas les fonctionnaires qui ont été mis à la retraite avant cette date dans une situation moins favorable que celle dans laquelle ils se trouvaient auparavant ; à cet égard, leur position est restée exactement la même qu'antérieurement. De surcroît, leur position est sur ce point identique à celle des fonctionnaires qui sont restés en fonction après le 1<sup>er</sup> janvier 2012 ou qui ont pris leur retraite après cette date, car le Comité de Ministres est également autorisé, en vertu de l'article 20, paragraphe 2, du Traité Benelux, à modifier à l'égard de ces fonctionnaires les conditions de travail en vigueur, les salaires et les pensions.

20. Il résulte de ce qui précède qu'il n'a pas été renoncé à la compétence du Comité de Ministres de modifier le Règlement des pensions de 2007, sur la base de l'article 20, paragraphe 2, du Traité Benelux, ni dans l'article 37 du nouveau statut du personnel ni dans l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Décision M (2012) 2. Le Comité de Ministres n'a donc pas agi en violation de ces dispositions en apportant par la Décision M (2015) 6 des modifications au Règlement des pensions de 2007.

### ***Sur la violation alléguée de l'autorité de la chose jugée***

21. Le requérant soutient en deuxième lieu que l'article 3 de la Décision M (2015) 6, abrogeant le système de péréquation (voir à ce sujet le point 13 sous (b) ci-dessus), viole l'autorité de la chose jugée de l'arrêt de la Cour du 23 avril 2015. Le requérant fait valoir qu'il est dit pour droit dans cet arrêt que le système de péréquation prévu à l'article 9, alinéa 2, du Règlement des pensions de 2007, continue à produire ses effets pour les fonctionnaires Benelux qui ont été mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et qu'il doit être appliqué en faveur du requérant. Selon celui-ci, par l'adoption de l'article 3 de la Décision M (2015) 6, le Comité de Ministres a pris une décision conforme à la position rejetée par la Cour, a abusé de sa compétence relative à la réglementation des pensions et a créé à son profit un recours contre la décision de la Cour.

22. L'article 3 de la Décision M (2015) 6 apporte deux modifications à l'article 9, alinéa 2, du Règlement des pensions de 2007. Au premier tiret de cette disposition, le système de la péréquation est abrogé pour l'avenir à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015. Cela n'est pas contraire à l'arrêt de la Cour du 23 avril 2015. La motivation et la décision de cet arrêt sont en effet fondées sur le Règlement des pensions de 2007 en vigueur à ce moment. L'arrêt n'exclut pas la possibilité que le Règlement des pensions de 2007 soit modifié ultérieurement avec effet pour l'avenir. Comme déjà considéré plus haut, sous les points 18-20, le Comité de Ministres est en effet demeuré compétent (de la même manière qu'il l'était avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012) pour modifier, en vertu de l'article 20, paragraphe 2, du Traité Benelux, le règlement des pensions.

Au deuxième tiret de l'article 3 de la Décision M (2015) 6, il est prévu qu'à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015, la pension sera calculée sur la base des échelles de traitement qui étaient d'application avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et que le relèvement barémique des échelles salariales pour les membres du personnel actifs qui a eu lieu après le 31 décembre 2011 n'a plus d'effet sur la pension des ayants droit mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Par cette disposition, la pension des ayants droit mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 est ramenée à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 au niveau qui aurait été en vigueur si aucune péréquation n'avait été appliquée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> octobre 2015. Bien que par cette baisse de sa pension à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015, le requérant revienne à un niveau de pension qui aurait été d'application si l'arrêt de la Cour du 23 avril 2015 n'avait pas fait droit à ses prétentions, cela ne constitue pas en soi une violation de l'autorité de la chose jugée. L'étendue de l'autorité de la chose jugée d'un jugement est déterminée par les décisions qui se sont avérées nécessaires dans le cadre du règlement pour statuer sur les différends en cause et tranchés par ce jugement. Dans l'arrêt du 23 avril 2015, il est statué sur le différend concernant le maintien en vigueur du système de péréquation après le 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour les fonctionnaires mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Dans le cadre de ce différend, la Cour s'est prononcée en faveur du requérant. Dans cet arrêt n'est pas examinée la question de savoir si le Comité de Ministres est compétent pour modifier le Règlement des pensions de 2007 avec effet à une date ultérieure. Il n'y est pas davantage abordée la question de savoir si une modification du Règlement des pensions de 2007, faisant retomber, à partir d'une date ultérieure, la pension du requérant au niveau qui aurait été en vigueur si aucune péréquation n'avait été appliquée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012, est licite. Dans son arrêt du 23 avril 2015, la Cour n'a dès lors pas statué sur ces questions litigieuses, de sorte que l'autorité de la chose jugée de cet arrêt ne couvre pas ces questions. Ce n'est que dans le cadre de la présente procédure que ces différends sont soumis à la Cour, et celle-ci ne statuera à leur sujet que dans le présent arrêt.

23. Il résulte de ce qui précède que le moyen pris de la violation de l'autorité de la chose jugée n'est pas fondé. Les modifications apportées par l'article 3 de la Décision M (2015) 6 à l'article 9, alinéa 2, du Règlement des pensions de 2007 produisent exclusivement leurs effets à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 et ne sont pas contraires aux décisions prises par la Cour dans son arrêt du 23 avril 2015 quant aux questions litigieuses soumises à son examen.



***Sur la méconnaissance alléguée du principe de la sécurité juridique par des dispositions rétroactives***

24. Le requérant fait valoir que l'article 3 de la Décision M (2015) 6 prévoit explicitement un retour aux échelles salariales qui étaient d'application avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, qu'en effet, en vertu de cette disposition, il sera procédé le 1<sup>er</sup> octobre 2015 à un nouveau calcul des pensions sur la base des échelles salariales qui étaient d'application avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et où il ne sera plus tenu compte de la péréquation intervenue à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il en résulte, selon le requérant, une violation de droits acquis, contraire au principe de la sécurité juridique.

25. En vertu de l'article 20, paragraphe 2, du Traité Benelux, le Comité de Ministres est habilité à introduire des réglementations relatives aux salaires, aux pensions et aux conditions de travail. Cette compétence inclut également la faculté de modifier les réglementations existantes, même si la nouvelle réglementation est moins favorable aux fonctionnaires. En principe, une nouvelle réglementation ne s'applique pas seulement aux situations nées après son entrée en vigueur, mais elle peut également s'appliquer aux conséquences futures de situations nées sous l'empire de l'ancienne réglementation et qui se produisent ou perdurent sous l'empire de la nouvelle réglementation.

Lors de l'exécution de ces compétences, le Comité de Ministres est toutefois tenu de respecter les principes de bonne administration, dont celui de la sécurité juridique. Cela implique notamment qu'il ne peut être porté atteinte aux droits légalement acquis par les fonctionnaires, à moins que cela ne soit justifié par un motif impérieux d'intérêt général et que la mesure soit proportionnée au but poursuivi.

26. L'article 3 de la Décision M (2015) 6 abroge en premier lieu le système de péréquation à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015. Cette abrogation n'a d'effet que pour l'avenir et a pour conséquence qu'un relèvement des échelles salariales des fonctionnaires actifs intervenant après le 1<sup>er</sup> octobre 2015 ne se répercute pas sur la pension des fonctionnaires qui ont été mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Bien qu'une possibilité d'augmentation de la pension soit ainsi supprimée, cela ne constitue pas une violation d'un droit déjà acquis de ces retraités. L'abrogation pour l'avenir du système de la péréquation à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 n'est dès lors pas contraire au principe de la sécurité juridique.

27. En second lieu, l'article 3 de la Décision M (2015) 6 dispose qu'à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 la pension sera calculée sur la base des échelles de traitement qui étaient d'application avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et que le relèvement des échelles salariales pour les membres du personnel actifs qui a eu lieu après le 31 décembre 2011 n'a plus d'effet sur la pension des ayants droit mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Par cette disposition, la pension du requérant est ramenée à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 au niveau qui aurait été en vigueur si aucune péréquation n'avait été appliquée entre

le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> octobre 2015.

Cette disposition signifie que la péréquation, qui est appliquée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 à la pension du requérant, est annulée à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015, mais sans entraîner de baisse rétroactive de la pension pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> octobre 2015.

L'argument qu'en déduit l'Union Benelux, suivant lequel la mesure n'a d'effet que pour l'avenir et qu'il n'est par conséquent aucunement question ici de rétroactivité ou de violation du principe de la sécurité juridique ne peut toutefois être admis. Cette disposition constitue en effet une violation du droit acquis du requérant que le montant de sa pension est déterminé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 par les péréquations appliquées à partir de cette date. De par sa nature, une péréquation de la pension constitue une adaptation structurelle de la pension, en vertu de laquelle l'ayant droit est en droit de réclamer pour l'avenir le montant de pension ainsi adapté ; ce montant adapté constitue désormais la base pour les éventuels taux de majorations (indexations) ou de diminutions (à la suite d'une mesure salariale générale, par exemple). La péréquation à laquelle le requérant avait droit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 en vertu du contenu, alors en vigueur, du Règlement des pensions de 2007, et qui a été appliquée par l'Union Benelux conformément à l'arrêt de la Cour du 23 avril 2015, a ainsi mené à une augmentation structurelle de la pension à laquelle le requérant a droit. En privant le requérant de cette augmentation à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015, l'Union Benelux porte atteinte à un droit acquis par le requérant en vertu du Règlement des pensions de 2007.

28. Les motifs invoqués par l'Union Benelux pour fonder l'introduction de l'article 3 de la Décision M (2015) 6 ne justifient pas cette atteinte au droit acquis du requérant.

À titre explicatif de l'article 3, les considérants de la Décision M (2015) 6 observent tout d'abord que le système de la péréquation est déjà supprimé dans le nouveau statut du personnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour les fonctionnaires actifs qui prennent leur pension après cette date et que cela a donné lieu à une différence de traitement difficilement justifiable et indésirable entre les membres actuels et anciens du personnel de l'Union Benelux, de sorte qu'il est justifié de mettre fin à cette inégalité de traitement.

Ce raisonnement constitue en soi un motif valable pour justifier l'abrogation à l'avenir du système de péréquation à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 (comme exposé sous le point 26 ci-dessus), mais n'est pas un motif impérieux d'intérêt général qui justifie une nouvelle privation à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 de l'augmentation structurelle, de par sa nature, de la pension, que les fonctionnaires mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 ont acquis en vertu du système de péréquation qui figurait dans le Règlement des pensions de 2007.

Les considérants mentionnent ensuite qu'une inégalité de traitement est également survenue entre les membres du personnel qui ont été mis à la retraite avant 2012. C'est la conséquence du fait que, dans les nouvelles échelles salariales introduites à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour les membres du personnel encore actifs, le maximum est plus bas pour certaines fonctions et plus élevé pour d'autres, par rapport aux anciennes échelles salariales, de sorte que la péréquation n'a un effet favorable que pour les retraités ayant exercé une fonction qui correspond à cette dernière catégorie.

Ce motif ne permet pas non plus de justifier l'annulation de l'augmentation structurelle de la pension qui a eu lieu pour certains retraités en vertu du système de péréquation qui était prévu par le Règlement des pensions de 2007. La circonstance qu'il n'y ait pas eu d'adaptation équivalente pour toutes les fonctions dans le nouveau statut du personnel relève d'un choix explicite du Comité de Ministres ; la Cour renvoie à ce sujet aux points 21-23 de son arrêt du 23 avril 2015 d'où il ressort qu'une augmentation substantielle des salaires bruts a été délibérément réalisée, notamment pour les « fonctions clés », dont la fonction du requérant fait partie, alors que le contenu des fonctions n'a pas vraiment changé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il n'est pas inacceptable en soi que cette différenciation entre les diverses fonctions soit répercutée par la péréquation sur les pensions des fonctionnaires mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Cela s'inscrit en effet dans le cadre de la nature des fonctions que ces retraités ont exercées auparavant, en combinaison avec la différenciation souhaitée par le Comité de Ministres entre les diverses fonctions du personnel en place. Ce qui précède ne peut donc pas constituer un motif impérieux d'intérêt général pour porter atteinte aux droits acquis du requérant.

29. Et pour finir, les considérants de la Décision M (2015) 6 font remarquer que les pays du Benelux ont diminué le budget pour le Benelux et que c'est pour cette raison que le Comité de Ministres a décidé de diminuer de 2 % le budget du personnel pour l'année 2015 et qu'il est prévu de diminuer le budget Benelux dans les années à venir. A ce sujet, il est également fait référence à l'article 35 du Règlement des pensions de 2007.

La diminution de 2 % du budget du personnel ne peut toutefois justifier le fait que seul un groupe limité de fonctionnaires soit touché par une baisse de revenus. La disposition qui figure au deuxième tiret de l'article 3 de la Décision M (2015) 6 affecte en effet uniquement les fonctionnaires mis à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et, dans ce groupe, exclusivement les retraités qui ont droit, en raison de la péréquation, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012, à une augmentation structurelle de leur pension. Dans la mesure où la baisse du budget du personnel ne peut pas être réalisée par une réduction du cadre du personnel, il convient en principe d'appliquer une éventuelle baisse nécessaire des salaires et des pensions de manière proportionnelle, dans le respect du principe d'égalité, à tous les membres du personnel actifs et retraités. La baisse du budget du personnel ne constitue donc pas un motif impérieux d'intérêt général susceptible de justifier le fait de supprimer un droit acquis à une augmentation structurelle du revenu pour un groupe limité de fonctionnaires retraités.

L'article 35 du Règlement des pensions de 2007 est ainsi libellé : « *Le montant des pensions pourra être revu par le Comité de Ministres si les circonstances le justifient* ». Cette disposition constitue une application de la disposition générale de l'article 20, paragraphe 2, du Traité Benelux, pour les pensions. Egalement dans l'exercice de la compétence octroyée par l'article 35 du Règlement des pensions 2007, le Comité de Ministres est tenu de respecter les principes généraux de bonne administration. Cela signifie que cette disposition ne peut pas non plus justifier une atteinte aux droits légalement acquis par les retraités, à moins que cela ne soit justifié par un motif impérieux d'intérêt général et que la mesure soit proportionnée au but poursuivi. Il a déjà été dit plus haut que les arguments avancés par l'Union Benelux ne constituent pas un motif impérieux d'intérêt général susceptible de justifier une atteinte au droit acquis par le requérant à une

augmentation structurelle de sa pension en vertu du système de péréquation en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2015.

30. Il résulte de ce qui précède que l'article 3 de la Décision M (2015) 6 n'est pas contraire au principe de sécurité juridique, pour ce qui concerne la disposition figurant au premier tiret de cet article (l'abrogation pour l'avenir de la péréquation à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015).

L'article 3 de la Décision M (2015) 6 est toutefois contraire au principe de la sécurité juridique en tant qu'il concerne la disposition figurant au second tiret ( l'annulation à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 de l'augmentation structurelle de la pension à laquelle les retraités ont droit en vertu du système de péréquation, prévu par le Règlement des pensions 2007, en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2015). Cette Décision sera par conséquent annulée dans cette mesure par la Cour à partir de son entrée en vigueur.

Il convient de préciser que cette annulation entraîne d'office et dans la même mesure l'annulation de la version consolidée du Règlement des pensions 2007 prévue à l'article 7 de la Décision et qui est jointe en annexe à celle-ci. Par l'annulation susmentionnée, cette version consolidée perd en effet son fondement. La disposition figurant au deuxième tiret de l'article 9, alinéa 2, de la version consolidée du Règlement des pensions 2007 est par conséquent également touchée par l'annulation de la disposition incluse dans l'article 3, deuxième tiret, de la Décision M (2015) 6.

Par l'annulation de la disposition incluse dans l'article 3, deuxième tiret, la condamnation séparée de l'Union Benelux au rétablissement de la situation juridique initiale n'offre plus d'intérêt au requérant, puisque cette annulation entraîne ce rétablissement de plein droit.

### ***La modification de la date de paiement des pensions***

31. Le requérant s'oppose de manière formelle à la modification de la date de paiement des pensions, qui a été déplacé, par l'article 6 de la Décision M (2015) 6, du début du mois à la fin du mois (voir à ce sujet le point 13 sous (c) ci-dessus). Le requérant n'a toutefois pas contredit le fait que l'Union Benelux a mis progressivement cette modification en œuvre (pendant dix mois, le paiement a été exécuté chaque fois trois jours plus tard). Lors des plaidoiries, le requérant, répondant à une question de la Cour, a déclaré que l'annulation de la Décision M (2015) 6 n'avait, sur ce point, plus d'intérêt pour lui. Il en suit que sa demande y afférente doit être rejetée.

32. Il ne se justifie pas de condamner l'Union Benelux aux dépens de cette procédure au profit du requérant, étant donné qu'il a engagé et poursuivi la procédure sans l'assistance d'un avocat.

Il n'y a pas non plus de raison de condamner l'Union Benelux au paiement d'une astreinte, comme demandé par le requérant, puisqu'il ne fait aucun doute que l'Union Benelux se conformera à la condamnation prononcée. En outre, le protocole additionnel du 29 avril 1969 relatif à la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux ne prévoit pas la possibilité d'imposer une telle condamnation.

### Dispositif

La Cour de justice Benelux, Chambre du contentieux des fonctionnaires :

- déclare irrecevable le recours du requérant, dans la mesure où il est dirigé contre le relèvement de l'âge de la pension différée de 60 à 65 ans, et déclare le recours recevable pour le surplus ;
- déclare nul l'article 3, deuxième tiret, de la Décision M (2015) 6 à la date de son entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> octobre 2015 ;
- condamne l'Union Benelux à verser au requérant les arriérés de pension cumulés depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015, à majorer des intérêts aux taux légaux applicables en Belgique en matière sociale, sur ces montants à partir des échéances respectives des pensions mensuellement dues jusqu'au jour du payement intégral;
- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi jugé par C.A. Streefkerk, président suppléant, G. Santer, membre et A. Fettweis, membre suppléant,

et prononcé en audience publique à Bruxelles, le 21 décembre 2017, par A. Fettweis précité, en présence de A. Henkes, avocat général, et A. van der Niet, greffier.



A. van der Niet



A. Fettweis