COUR DE JUSTICE BENELUX
GERECHTSHOF

VERTALING

CONCLUSIE IN ZAAK B 2022/1

De heer X[1].
verzoeker

tegen

BENELUX UNIE
verweerster

[1] Op verzoek van de verzoekende partij wordt deze conclusie door de griffie gepubliceerd op de website van het Hof, nadat de gegevens tot identificatie van deze natuurlijke persoon zijn geanonimiseerd.

1. Regelgevingskader ... 3
2. Feiten ... 7
3. Ontvankelijkheid van het beroep ... 9
4. Gegrondbeid van het beroep ... 12
4.1. Geen vermelding van de beroepsmogelijkheden ... 12
4.1.1. Argumenten van partijen ... 12
4.1.2. Beoordeling ... 12
4.2. Schending van het algemene beginsel van de indexering van salarissen en pensioenen bij de Benelux Unie ... 13
4.2.1. Argumenten van partijen ... 14
4.2.2. Beoordeling ... 15
4.3. Schending van het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie ... 20
4.3.1. Argumenten van partijen ... 20
4.3.2. Beoordeling ... 22
4.3.2.1. Grief inzake discriminatie t.o.v. de onder het Reglement 2012-2019 vallende leden van het College ... 22
4.3.2.2. Grief inzake discriminatie ten opzichte van het personeel van het Benelux Secretariaat-generaal ... 23
4.3.2.3. Grief inzake discriminatie ten opzichte van de onder het Reglement 2020 vallende leden ... 25
4.3.2.4. Conclusie betreffende het derde middel ... 27
4.4. Schending van het beginsel van gewettigd vertrouwen ... 27
4.4.1. Argumenten van partijen ... 27
4.4.2. Beoordeling ... 28
5. Kosten ... 30
6. Conclusie ... 31

1. Bij op 24 augustus 2022 ter griffie van het Benelux-Gerechtshof (hierna: "het Hof") neergelegd verzoekschrift heeft de heer X, voormalig Secretaris-generaal van de Benelux Unie (hierna: "Secretaris-generaal"), administratiefrechtelijk beroep ingesteld in de zin van artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie van 29 april 1969 (hierna: "Aanvullend protocol"), welk beroep gericht is tegen de door de Secretaris-generaal van de Benelux Unie per schrijven van 6 januari 2022 medegedeelde beslissing van het Comité van Ministers om voortaan de jaarlijkse indexering van zijn pensioen te weigeren, welke tot dan toe consequent was doorgevoerd sinds verzoeker in 2017 met pensioen was gegaan. De grond voor deze beslissing was dat het Reglement van de arbeidsvoorwaarden voor het College van Secretarissen-generaal zoals vastgesteld bij Beschikking M (2012) 15 van het Comité van Ministers van 10 december 2012, gewijzigd bij Beschikking M (2013) 2 van het Comité van Ministers van 18 november 2013 en gewijzigd met ingang van 1 januari 2020 bij Beschikking M (2019) 17 van het Comité van Ministers van 20 december 2019 (hierna: "het Reglement 2012-2019"), niet voorzag in deze indexering. Daarbij werd ervan afgezien de bedragen die in het kader van deze onverschuldigde indexering waren uitbetaald, terug te vorderen.

2. Verzoeker verzoekt de Derde Kamer van het Hof, die is voorzien in artikel 4*quinquies*, lid 1, sub c), van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux Gerechtshof en op grond van artikel 9*quater* van dit Verdrag bevoegd is voor beroepen inzake de rechtsbescherming van personen in dienst van de Benelux Unie, zoals bedoeld in artikel 1, lid 5, van dit Verdrag, om:

a) de bestreden beslissing nietig te verklaren,

b) te beslissen dat het pensioen jaarlijks per 1 juli moet worden geïndexeerd in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexering van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie ("Brussels International Index"),

c) de Benelux Unie te veroordelen tot betaling van de bedragen die niet zijn uitbetaald ingevolge de niet-indexering vanaf juli 2022,

d) de Benelux Unie te veroordelen in de kosten,

e) overeenkomstig artikel 34 van het Aanvullend protocol, de tenuitvoerlegging ten laste van de Unie toe te staan van een executoriale titel die gevormd wordt door het arrest van het Hof dat een geldelijke verplichting inhoudt.

1. Regelgevingskader

3. Het Verdrag tot herziening van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (hierna: "het Verdrag"), getekend op 17 juni 2008, bepaalt het volgende:

"*Artikel 5*

De instellingen van de Benelux Unie zijn:

[…]

e) het Benelux Secretariaat-generaal.

[…]

Artikel 19

1. *Het College van Secretarissen-generaal is samengesteld uit een Secretarisgeneraal en twee adjunct-Secretarissen-generaal. De leden van het College zijn onderdaan van de Hoge Verdragsluitende Partijen. De drie nationaliteiten zijn binnen het College vertegenwoordigd. Het College geeft leiding aan het Secretariaat-generaal.*

2. *Het College van Secretarissen-generaal bepaalt zijn onderlinge taakverdeling, waarbij de eindverantwoordelijkheid voor de werking van het Secretariaat-generaal berust bij de Secretaris-generaal.*

3. *De Secretaris-generaal en de adjunct-Secretarissen-generaal worden benoemd met een mandaat van vijf jaar met een eenmalige mogelijkheid van vernieuwing.*

4. *Het Comité van Ministers benoemt en ontslaat de Secretaris-generaal en de adjunct-Secretarissen-generaal. Het bepaalt, na advies van de Raad, de schalen voor hun salaris, pensioen en toelagen, alsmede de andere arbeidsvoorwaarden."*

4. Het Reglement 2012-2019, dat van toepassing was van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019, bepaalde het volgende:

*"**1. ALGEMEEN***

***Artikel 1.** Het onderhavige reglement regelt de arbeidsvoorwaarden van de leden van het College van Secretarissen-generaal van het Benelux Secretariaat-generaal.*

***Artikel 2.** Voor de toepassing van dit reglement, wordt verstaan onder:*

1° de 'leden van het College van Secretarissen-generaal': de Secretaris-generaal en de Adjunct-Secretarissen-generaal van het Benelux Secretariaat-generaal, waarbij een lid afzonderlijk aangeduid wordt als 'lid van het College van Secretarissen-generaal';

2° 'salaris': de inkomenscomponent bedoeld in artikel 5;

3° 'vergoedingen': de inkomenscomponenten bedoeld in de artikelen 6 tot en met 10;

4° 'premies': de inkomenscomponenten bedoeld in de artikelen 11 tot en met 16;

5° "jaarsalaris': het salaris maal 12, vermeerderd met het vakantiegeld zoals bedoeld in artikel 6 en de eindejaarsvergoeding zoals bedoeld in artikel 7; […]

[…]

Artikel 4. *De bedragen van de salarissen, vergoedingen en premies*[2] *worden jaarlijks per 1 juli aangepast in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexatie van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie ('Brussels International Index').*

[…]

5. PENSIOEN

Artikel 17. *De leden van het College van Secretarissen-generaal of zij die lid van dit College zijn geweest vanaf de ingangsdatum van dit statuut hebben recht op pensioen nadat hun mandaat eindigt of beëindigd is, en voor zover zij de leeftijd van tenminste 65 jaar hebben bereikt. Zij zullen een maandelijkse pensioenuitkering ontvangen die gelijk is aan:*

N/20 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 3 jaar

Waarbij:

N = aantal jaren van het mandaat uitgeoefend als lid van het College van Secretarissen-generaal bij het Benelux Secretariaat-generaal. Ieder begonnen jaar van een mandaat telt hierbij mee.

De leden van het College van Secretarissen-generaal hebben de keuze [tussen] een maandelijkse pensioenuitkering of de uitkering van dit pensioen als kapitaal op de dag waarop hun mandaat eindigt.

[…]".

5. Het Reglement 2012-2019 is met ingang van 1 januari 2014 aangevuld door Beschikking M (2013) 2 van het Comité van Ministers van 18 november 2013, die in artikel 4 van Bijlage 2 het volgende bepaalt:

*"**Bijlage 2: Wijzigingen aan de arbeidsvoorwaarden van de leden van het College van Secretarissen-generaal van de Benelux Unie***

[…]

Artikel 4. *De artikelen 6 en 7 van het pensioenreglement – bijlage 6 bij het statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal – zoals ingevoegd door bijlage 1 van de onderhavige beschikking, zijn van overeenkomstige toepassing op de leden van het College van Secretarissen-generaal."*

6. De artikelen 6 en 7 van het pensioenreglement, dat als bijlage 6 is opgenomen bij het Statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal, zijn aldus krachtens artikel 4 van Bijlage 2 bij Beschikking M (2013) 2 van het Comité van Ministers van 18 november 2013 van toepassing geworden op de leden van het College en hebben betrekking op respectievelijk het overlevingspensioen en het wezenpensioen, met uitsluiting van het ouderdomspensioen, dat in deze zaak aan de orde is.

7. Artikel 2 van voornoemd pensioenreglement, dat niet formeel van toepassing wordt verklaard door artikel 4 van Bijlage 2 bij genoemde beschikking, bepaalt dat de bedragen van de ouderdomspensioenen, de overlevingspensioenen en de wezenpensioenen van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal *"jaarlijks per 1 juli [worden] aangepast in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexatie van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie in Brussel".*

8. Het Reglement van de arbeidsvoorwaarden voor het College van Secretarissen-generaal zoals dat voortvloeit uit de op 1 januari 2020 in werking getreden Beschikking M (2019) 17 van het Comité van Ministers van 20 december 2019 (hierna: "het Reglement 2020") bepaalt het volgende:

[2] Onderstreping door ons.

*"**1. ALGEMEEN***

***Artikel 1.** Het onderhavige reglement regelt de arbeidsvoorwaarden van de leden van het College van Secretarissen-generaal van het Benelux Secretariaat-generaal.*

***Artikel 2.** Voor de toepassing van dit reglement, wordt verstaan onder:*

1° de 'leden van het College van Secretarissen-generaal': de Secretaris-generaal en de Adjunct-Secretarissen-generaal van het Benelux Secretariaat-generaal, waarbij een lid afzonderlijk aangeduid wordt als 'lid van het College van Secretarissen-generaal';

2° 'salaris': de inkomenscomponent bedoeld in artikel 5;

3° 'vergoedingen': de inkomenscomponenten bedoeld in de artikelen 6 tot en met 10;

4° 'premies': de inkomenscomponenten bedoeld in de artikelen 11 tot en met 16;

5° 'Jaarsalaris': het salaris maal 12, vermeerderd met het vakantiegeld zoals bedoeld in artikel 6 en de eindejaarsbonus zoals bedoeld in artikel 7; […]

[…]

***Artikel 4.** De bedragen van de <u>salarissen, vergoedingen en premies en pensioen</u>[3] worden jaarlijks per 1 juli aangepast volgens de indexatie van de salarissen van de ambtenaren van de Belgische federale overheid van het voorgaande jaar. In de loop van het jaar dat aan de indexaanpassing voorafgaat, moet het bevoegd gezag instemmen met de toepassing van deze indexaanpassing. Met dat oogmerk worden de intentie tot indexaanpassing en het bijhorende percentage uitdrukkelijk opgenomen in de beslissing die het bevoegd gezag voor de begroting van het komende jaar moet nemen.*

[…]

4. PENSIOEN

***Artikel 17.** De leden van het College van Secretarissen-generaal of zij die lid van dit College zijn geweest hebben, vanaf de inwerkingtreding van onderhavig statuut, recht op een pensioen nadat hun mandaat verstrijkt of beëindigd is, en voor zover zij de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt. Ingeval van verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in België zal het Comité van Ministers beslissen om deze verhoging al dan niet toe te passen op de pensioenleeftijd van de leden van het College.*

Zij zullen een maandelijkse pensioenuitkering ontvangen die gelijk is aan:

> *N/40 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 10 jaar vanaf de datum waarop ze daadwerkelijk met pensioen gaan;*
>
> *Waarbij:*
>
> ***N** = aantal jaren dat ze het mandaat als lid van het College van Secretarissen-generaal hebben uitgeoefend, waarbij elk stuk van een jaar dat ze het mandaat hebben uitgeoefend, prorata temporis*

[3] Onderstreping door ons.

meetelt. De rechten op een maandelijks pensioen die een lid van het College van Secretarissen- generaal heeft verworven in de loop van de periode die voorafgaat aan de inwerkingtreding van deze arbeidsvoorwaarden, zoals bepaald in artikel 23, blijven van kracht, onder voorbehoud dat die pensioenrechten worden uitbetaald via maandelijkse betalingen vanaf het moment waarop de wettelijke Belgische pensioenleeftijd is bereikt. Zodra de wettelijke pensioenleeftijd van 65 naar 66 jaar stijgt, wordt het bedrag van de wettelijke pensioenuitkering als volgt berekend:

N/41 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 10 jaar vanaf de datum waarop ze daadwerkelijk met pensioen gaan;

Zodra de wettelijke pensioenleeftijd naar 67 jaar stijgt, wordt het bedrag van de wettelijke pensioenuitkering als volgt berekend:

N/42 x 75% van 1/12 van het gemiddeld jaarsalaris van de laatste 10 jaar vanaf de datum waarop ze daadwerkelijk met pensioen gaan;

Mocht de wettelijke pensioenleeftijd in België opnieuw stijgen, dan zal de berekening van de wettelijke pensioenleeftijd op dezelfde manier worden aangepast.

[…].”

4. Artikel 5 van het Inkomensreglement, dat Bijlage 2 vormt bij het Statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal, bepaalt het volgende:

“De bedragen van de salarissen, vergoedingen en premies worden jaarlijks per 1 juli aangepast in functie van de gemiddelde wijziging van het indexcijfer dat gebruikt wordt voor de indexatie van de wedden van de ambtenaren van de Europese Unie (‘Brussels International Index’).”

2. Feiten

5. Verzoeker was van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2016 Secretaris-generaal van de Benelux Unie en ging per 1 januari 2017 met pensioen. Van 2017 tot 2022 is zijn pensioen jaarlijks geïndexeerd, welke indexering vergelijkbaar was met de indexering voor salarissen, vergoedingen en premies zoals voorzien in artikel 4 van het Reglement 2012-2019 en de indexering voor de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal zoals voorzien in artikel 2 van het op deze personeelsleden toepasselijke Pensioenreglement.

6. Bij brief van 6 juli 2022 heeft de Secretaris-generaal van de Benelux Unie hem het volgende medegedeeld:

”Zoals u weet blijft het arbeidsvoorwaardenreglement voor de Collegeleden 2012-2019 ten aanzien van u van toepassing. Dit reglement bevat evenwel geen bepaling inzake indexering van pensioenbedragen en dit in tegenstelling tot de salarissen, vergoedingen en premies die wel jaarlijks worden geïndexeerd.

In het verleden werd uw pensioenbedrag evenwel jaarlijks door onze diensten geïndexeerd. Op instructie van de Benelux-Raad, die heeft aangegeven dat dat een fout was, zullen wij uw pensioenbedrag naar de toekomst toe, vanaf deze maand juli, bij toepassing van genoemd reglement, dan ook niet langer indexeren. Hierbij heeft de Benelux-Raad ons meegedeeld dat de te veel uitbetaalde pensioenbedragen in de periode 2016 tot 2021 die verband houden met de Indexering evenwel niet zullen moeten worden teruggevorderd.

[…]”.

7. In een schrijven van 20 juli 2022 deelde verzoeker aan de Secretaris-generaal van de Benelux Unie het volgende mee:

“Uw brief, gedateerd 6 juli 2022 heb ik op 6 juli per e-mail en op 12 juli per post in goede orde ontvangen.

Ik overweeg om tegen de in de brief meegedeelde beslissing intern in beroep te gaan. In artikel 19 van het ‘Reglement van de arbeidsvoorwaarden voor het College van secretarissen-generaal’, vastgesteld op 10 december 2012, wordt daarvoor een termijn van een maand gesteld.

Echter, vanwege vakantie heb ik eerst vandaag overleg kunnen plegen met mijn advocaat. Ik verzoek u daarom de genoemde termijn te mogen verlengen tot 20 augustus 2022.

Wilt u svp de ontvangst van deze brief bevestigen? En mag ik rekenen op een snelle reactie op mijn verzoek?”

8. Bij brief van 26 juli 2022 antwoordde de Secretaris-generaal van de Benelux Unie als volgt:

”We hebben uw schrijven van 20 juli 2022 goed ontvangen.

U verwijst naar het artikel 19 van het Arbeidsvoorwaardenreglement van de collegeleden om een intern beroep in te dienen tegen de genomen beslissing waarvan u in kennis werd gesteld met ons schrijven van 6 juli 2022.

Dit artikel 19 werd bij een recent arrest van het Benelux-Gerechtshof in strijd bevonden met het Aanvullend Protocol Rechtsbescherming van 29 april 1969. Een intern beroep voor (voormalige) Collegeleden op grond van het Protocol Rechtsbescherming is bijgevolg niet nodig. Indien u een intern beroep wenst in te stellen dient u zich te richten

tot het Gezag dat de beslissing heeft genomen, in casu het Comité van Ministers. U dient dit beroep in te dienen bij het Benelux-Gerechtshof binnen een termijn van 2 maanden nadat de beslissing ter kennis van de betrokkene werd gebracht."

3. Ontvankelijkheid van het beroep

9. Het Aanvullend protocol bepaalt het volgende:

*"**Artikel 1***

Voor de personen in dienst van de Benelux Economische Unie staat administratief-rechtelijk beroep open in de gevallen en op de wijze, voorzien in dit Protocol.

Artikel 2

1. *Aan het Benelux-Gerechtshof wordt de rechtsmacht toegekend om van het in artikel 1 bedoelde beroep kennis te nemen.*

2. *Deze rechtsmacht wordt uitgeoefend door een [...] Kamer, waarin drie rechters [...] zitting hebben. [...]*

Artikel 3

Deze Kamer neemt kennis van het beroep ingesteld door:

a. *de Secretaris-Generaal en de Adjunct-Secretarissen-Generaal alsmede de gewezen Secretarissen Generaal en Adjunct-Secretarissen-Generaal tegen de besluiten, van algemene strekking dan wel betrekking hebbend op afzonderlijke gevallen, van het Comité van Ministers betreffende hun bezoldiging, pensioenen of andere sociale voorzieningen, betreffende op non-activiteitstelling op grond van ziekten of gebreken, betreffende pensionering op grond van lichamelijke ongeschiktheid, dan wel betreffende het recht op pensioen of op andere sociale voorzieningen van hun weduwen of wezen; [...]".*

10. Uit de Gemeenschappelijke memorie van toelichting bij het Aanvullend protocol blijkt het volgende:

"4. Het onderhavige Protocol is van toepassing op alle personen, die in dienst zijn of geweest zijn van de Benelux Economische Unie. [...]

Het Protocol is mede van toepassing op de Secretaris-Generaal en de Adjunct-Secretarissen-Generaal. Met het oog op de bijzondere aard van de door hen vervulde functie is te hunnen aanzien beroep echter beperkt tot de in artikel 3, onder a, omschreven categorieën van besluiten. Zo zal tegen een beschikking van het Comité van Ministers, waarbij zij tijdelijk of definitief uit hun functie worden ontheven

om andere redenen dan lichamelijke ongeschiktheid, geen beroep openstaan. Daarentegen kunnen de financiële consequenties van een dergelijke beschikking voor hun bezoldiging, pensioen of sociale voorzieningen wel voor het Hof worden aangevochten."[4]

11. Hieruit volgt dat uw Kamer bevoegd is om kennis te nemen van beroepen die door voormalige Secretarissen-generaal zijn ingesteld tegen beslissingen van het Comité van Ministers inzake hun pensioenen, dus tegen beslissingen zoals die welke in casu wordt bestreden.

12. In zijn bestreden schrijven stelt de Secretaris-generaal van de Benelux Unie verzoeker ervan op de hoogte dat de indexering van diens pensioen, die tot dan toe had plaatsgevonden, in het vervolg zou worden losgelaten, hetgeen een bezwarende handeling en derhalve een "*beslissing*" inzake het pensioen van de belanghebbende vormt die op grond van artikel 3, sub a, van het Aanvullend protocol vatbaar is voor beroep[5].

13. In artikel 19 van het Reglement 2012-2019 wordt de ontvankelijkheid van het administratiefrechtelijk beroep afhankelijk gesteld van een voorafgaand intern beroep:

*"**Article 19.** § 1. Voor de leden van het College van Secretarissen-generaal staat administratiefrechtelijk beroep open conform het Aanvullend Protocol van 29 april 1969 bij het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, op de wijze voorzien in het voornoemde Protocol.*

§ 2. Een dergelijk beroep is slechts ontvankelijk indien de bestreden beslissing is genomen na een voorafgaand intern beroep bij het Benelux Comité van Ministers. Het intern beroep moet per aangetekende brief worden ingesteld binnen een maand na de dag waarop het betrokken lid van het College kennis heeft genomen van de door hem bestreden beslissing.

§ 3. De in §2 genoemde brief moet minstens de volgende elementen bevatten:

1° De naam en handtekening van de persoon of de personen die het beroep instellen;

2° Een aanduiding van de bestreden beslissing;

3° Een uiteenzetting van de grieven aangaande de bestreden beslissing;

4° Een beschrijving van de beoogde rechtstoestand."

14. Zoals hem was geadviseerd door de Secretaris-generaal van de Benelux Unie in diens schrijven van 26 juli 2022, heeft verzoeker afgezien van het instellen van een dergelijk intern beroep.

[4] Gemeenschappelijke memorie van toelichting bij het Aanvullend protocol, punt 4.
[5] Deze conclusie wordt door de Benelux Unie in haar memorie van antwoord niet betwist.

15. Ook artikel 7 van het Aanvullend protocol voorziet in de verplichting van een voorafgaand intern beroep, maar stelt de in artikel 3, sub a, bedoelde personen hiervan vrij, dus de Secretaris-generaal van de Benelux Unie, de Adjunct-Secretarissen-generaal alsmede de gewezen Secretarissen-generaal en Adjunct-Secretarissen-generaal:

> *"**Artikel 7.** Het beroep voor de Kamer van het Hof, ingesteld door een persoon, bedoeld in artikel 3 onder b. en c. en in artikel 5, is slechts ontvankelijk, indien de aangevallen beslissing is genomen na een voorafgaand intern beroep bij het gezag dat de beslissing heeft genomen of geacht wordt te hebben genomen. Het intern beroep moet worden ingesteld binnen een maand na de dag waarop de belanghebbende kennis heeft genomen van de door hem bestreden beslissing."*[6]

16. Het Reglement 2012-2019 kan, als handeling die hiërarchisch ondergeschikt is aan het Aanvullend protocol, niet op geldige wijze van dit protocol afwijken. Het in artikel 19 van dit Reglement gestelde vereiste van een voorafgaand intern beroep, waarvoor artikel 7 van het Aanvullend protocol in een vrijstelling voorziet, kan dan ook geen toepassing vinden in strijd met de artikelen 3 en 7 van het Aanvullend protocol.

17. Deze conclusie wordt bevestigd door artikel 6.4 van het Reglement op de procesvoering van het Benelux-Gerechtshof, dat in lid 1 het volgende bepaalt: *"De personen in dienst van de Benelux Unie, bedoeld in artikel 3, onder a), van het Aanvullend Protocol 1969, stellen beroep in door indiening van een daartoe strekkend verzoekschrift binnen twee maanden na de datum waarop zij kennis hebben gekregen van de door hen aangevochten beslissing […]".* In lid 2 ervan staat het volgende: *"Beroepen ingesteld door de personen in dienst van de Benelux Unie, bedoeld in de artikelen 3, onder b) en c), [...] van het Aanvullend Protocol 1969, zijn slechts ontvankelijk nadat de in artikel 9, lid 2, van dat Aanvullend Protocol bedoelde beslissing* [dat wil zeggen de beslissing op het interne beroep] *op het in artikel 7 van het Aanvullend Protocol voorgeschreven voorafgaande interne beroep is genomen."*

18. De conclusie wordt bevestigd in uw arrest van 21 december 2021 in zaak B 2020/1[7].

19. Wat de beroepstermijn betreft, bepaalt artikel 17 van het Aanvullend protocol dat *"het beroep wordt ingesteld door indiening van een daartoe strekkend verzoekschrift bij de griffie van het Hof binnen twee maanden, nadat het aangevallen besluit aan de verzoeker is bekend geworden […]."* In het kader van de in artikel 3, onder b) en c), van het Aanvullend protocol bedoelde beroepen is het *"aangevallen besluit"* dat de in artikel 17 bedoelde termijn in gang zet, de beslissing die wordt gewezen in het interne beroep, dat door artikel 7 van het Aanvullend protocol en artikel 6.4, lid 2, van het Reglement op de procesvoering als voorwaarde voor het beroep wordt gesteld[8]. Aangezien voor de in artikel 3, onder a), van het Aanvullend protocol bedoelde beroepen geen intern beroep wordt vereist, is het *"aangevallen besluit"* in de zin van artikel 17 het in artikel 3, onder a), bedoelde besluit, oftewel in casu de bestreden brief van 6

[6] Onderstreping door ons.
[7] Benelux-Gerechtshof, 21 december 2021, *X vs Benelux Unie*, B 2020/1, punt 21.
[8] Benelux-Gerechtshof, 23 april 2015, *Dejonge vs Benelux Unie*, B 2013/1/21, punt 15.

juli 2022. Verzoeker verklaart op 12 juli 2022 kennis te hebben genomen van deze brief[9]. Aangezien het beroep op 24 augustus 2022 is ingesteld, is de beroepstermijn van twee maanden in acht genomen[10].

20. Het beroep is derhalve ontvankelijk.

4. Gegrondbeid van het beroep

21. Verzoeker stelt dat de bestreden beslissing – de weigering om het pensioen te indexeren – in vier opzichten onrechtmatig is.

4.1. Geen vermelding van de beroepsmogelijkheden

22. Verzoeker hekelt in de eerste plaats het feit dat in de bestreden handeling de beroepsmogelijkheden niet werden vermeld.

4.1.1. Argumenten van partijen

23. Verzoeker stelt dat de bestreden brief van 6 juli 2022 niet vermeldde welke beroepsmogelijkheden openstonden tegen de daarin vervatte beslissing, aangezien deze informatie hem pas in een tweede brief van 26 juli 2022 is meegedeeld.

24. De Benelux Unie betwist dat er enige verplichting tot het vermelden van beroepsmogelijkheden bestaat, in welke verplichting geen enkele toepasselijke bepaling voorziet. Subsidiair voert ze onder verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State van België aan dat het achterwege laten van deze vermelding hoogstens kan leiden tot opschorting van de beroepstermijn, maar dat er in casu geen reden is om een dergelijke opschorting te overwegen aangezien verzoeker zijn beroep binnen de wettelijke termijn heeft ingesteld.

4.1.2. Beoordeling

25. Geen enkele bepaling in het Reglement 2012-2019, het Statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal, het Aanvullend protocol of andere instrumenten die het Benelux-Gerechtshof regelen, bevat aanwijzingen omtrent openstaande rechtsmiddelen en de modaliteiten daarvan in het geval van een door de Benelux Unie gewezen ongunstige

[9] Zie het schrijven van verzoeker aan de Secretaris-generaal van de Benelux Unie van 20 juli 2022 (Bijlage 9 bij de memorie van antwoord van de Benelux Unie).
[10] Artikel 1.27 van het Reglement op de procesvoering, waarnaar in artikel 6.1 van dit Reglement wordt verwezen, bepaalt in lid 6: *"Een in maanden uitgedrukte termijn [...] loopt af [...] bij het einde van de dag die, in de laatste maand van de termijn, dezelfde cijferaanduiding heeft als de dag van de gebeurtenis waardoor de termijn begint te lopen [...]"*. Hieruit volgt dat, wanneer wordt aangenomen dat de brief van 6 juli 2022 – zoals verzoeker verklaart – op 12 juli 2022 is ontvangen (zie vorige voetnoot), de termijn is afgelopen op 12 september 2022, terwijl het beroep is ingesteld op 24 augustus 2022.

beslissing, laat staan dat de betreffende instrumenten bepalingen bevatten die sancties opleggen bij het ontbreken van dergelijke informatie.

26. Het nationale recht van de lidstaten van de Benelux Unie bevat echter bestuursrechtelijke bepalingen die het bestuur verplichten de adressaat van een ongunstige beslissing in kennis te stellen van de openstaande rechtsmiddelen en de niet-naleving van deze verplichting te bestraffen met opschorting van deze rechtsmiddelen[11]. Zo heeft het Grondwettelijk Hof van België als volgt geoordeeld: *"De vermelding van het bestaan van rechtsmiddelen en beroepstermijnen in de betekening van een administratieve beslissing is een essentieel element van het algemeen beginsel van behoorlijke rechtsbedeling en van het recht op toegang tot de rechter"*[12]. Voorts oordeelde het Grondwettelijk Hof: *"In zoverre zij niet voorziet in een sanctie wanneer, in het document waarmee een administratieve beslissing met individuele strekking uitgaande van een [...] overheid ter kennis van een bestuurde wordt gebracht, de mogelijkheid en de termijn om beroep in te stellen tegen die beslissing niet worden vermeld, is de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet."*[13]

27. Als algemeen rechtsbeginsel voor de Benelux Unie dient dan ook de verplichting te worden erkend om in de kennisgeving van administratieve beslissingen het bestaan van beroepsmogelijkheden en beroepstermijnen aan te geven, alsmede de sanctie van opschorting van deze beroepstermijnen in geval van niet-naleving van deze verplichting.

28. In casu geval heeft dit ontbreken van informatie, dat overigens uit eigen beweging is gecorrigeerd door middel van de aanvullende brief van de Benelux Unie van 26 juli 2022, geen gevolgen, aangezien het beroep is ingesteld in de vorm en binnen de termijn waarin de teksten voorzien. Aan dit ontbreken van informatie kan verzoeker derhalve geen enkel recht ontlenen[14].

29. Hieruit volgt dat het eerste middel ongegrond is.

4.2. Schending van het algemene beginsel van de indexering van salarissen en pensioenen bij de Benelux Unie

[11] Zie ter illustratie: artikel 19, lid 2, van de wetten op de Raad van State van België, gecoördineerd op 12 januari 1973, alsmede Raad van State van België, 26 juni 2012, nr. 219.983, en 12 januari 2022, nr. 252.604; artikel 14 van de *Règlement grand-ducal luxembourgeois du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes et Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg* [Luxemburgse groothertogelijke verordening van 8 juni 1979 betreffende de door de staats- en gemeentebesturen en het administratief hof van het Groothertogdom Luxemburg te volgen procedure], 29 maart 2018, nr. 40851C.
[12] Grondwettelijk Hof van België, 9 december 2021, nr. 7360, punt B.9.2. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet bepalen het volgende: *"Artikel 10. […] De Belgen zijn gelijk voor de wet […]. Artikel 11. Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. […]"*.
[13] Idem, punt B.10.1.
[14] Zie, naar analogie en ter illustratie: *Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg* (bestuursrechtsbank van het Groothertogdom Luxemburg], 2 april 2019, nr. 40668, bevestigd door de *Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg* [administratief hof van het Groothertogdom Luxemburg], 22 oktober 2019, nr. 42830C.

30. Verzoeker voert aan dat de bestreden beslissing is voorbijgegaan aan het algemene beginsel van de indexering van de salarissen en pensioenen.

4.2.1. Argumenten van partijen

31. Verzoeker stelt dat er in de Benelux Unie een algemeen rechtsbeginsel bestaat dat indexering van salarissen en pensioenen vereist. Hij leidt dit beginsel af uit drie elementen. Allereerst vereist een aantal instrumenten van het recht van de Benelux Unie een dergelijke indexering, namelijk, waar het gaat om de salarissen, vergoedingen en premies van de Collegeleden die vallen onder het Reglement 2012-2019, artikel 4 van dat reglement, dat betrekking heeft op de salarissen, vergoedingen en premies van het personeel van het Secretariaat-generaal, evenals artikel 5 van het op dit personeel toepasselijke Inkomensreglement en, waar het gaat om de pensioenen van dit personeel, artikel 2 van het op hen toepasselijke Pensioenreglement. Evenzo zou deze indexering voor de onder het Reglement 2012-2019 vallende Collegeleden uitdrukkelijk worden bevestigd door Beschikking M (2013) 2 van het Comité van Ministers van 18 november 2013, die in artikel 4 van Bijlage 2 bepaalt dat de artikelen 6 en 7 van het Pensioenreglement van de personeelsleden van het Secretariaat-generaal inzake het overlevingspensioen en het wezenpensioen van overeenkomstige (*"mutatis mutandis*") toepassing zijn op de leden van het College en, wat betreft de aan het Reglement 2020 onderworpen Collegeleden, door artikel 4 van dit reglement, dat voorziet in de indexering van de pensioenen van deze Collegeleden. Voorts zou de indexering van de pensioenen sinds een wet van 2 augustus 1971 in België een algemeen toegepast beginsel zijn. Ten slotte is het pensioen van verzoeker, zoals de Benelux Unie erkent, van 2017 tot en met 2021 geïndexeerd.

32. De Benelux Unie wijst erop dat een algemeen rechtsbeginsel het bestaan veronderstelt van wijdverspreide schriftelijke regels die de uitdrukking ervan vormen en van een impliciete wil van de wetgever om deze door hem aangenomen wijdverspreide schriftelijke regels te beschouwen als de uitdrukking van een ongeschreven algemene regel, alsmede het bestaan van een betrekkelijk unanieme consensus over het bestaan van het algemene beginsel, waarbij de rechter zich terughoudend moet opstellen en zich moet onthouden van inmenging in de bevoegdheden van de wetgever door het ondoordacht "ontdekken" van algemene beginselen.

33. De Benelux Unie is van mening dat deze criteria niet worden geëerbiedigd wat betreft het gestelde algemene beginsel.

34. Ten eerste is geen van de door verzoeker aangevoerde bepalingen van dien aard dat ze een indexering van de pensioenen van de leden van het College oplegt. Zo voorziet de op verzoeker toepasselijke bepaling, namelijk artikel 4 van het Reglement 2012-2019, niet in een indexering van de pensioenen. Weliswaar verklaart Beschikking M (2013) 2 van het Comité van Ministers van 18 november 2013 in artikel 4 van Bijlage 2 ervan de artikelen 6 en 7 van het Pensioenreglement van de personeelsleden van het Secretariaat-generaal *mutatis mutandis* van toepassing op de leden van het College, doch deze artikelen, die betrekking hebben op overlevings- en wezenpensioenen, zijn niet relevant voor het in casu aan de orde zijnde ouderdomspensioen. Artikel 2 van het Pensioenreglement van de personeelsleden van het Secretariaat-generaal, dat voorziet in indexering van de pensioenen, is niet van toepassing op

de leden van het College, wier bezoldigings- en pensioenvoorwaarden overigens niet vergelijkbaar zijn met die van de personeelsleden. Hoewel artikel 4 van het Reglement 2020 voorziet in indexering van de pensioenen, moet dit worden gezien in de context van een aanzienlijke vermindering van de voordelen die worden toegekend door de bij dit reglement ingevoerde nieuwe pensioenregeling.

35. Ten tweede voorziet de wetgeving van de lidstaten van de Benelux Unie – met name de Belgische en de Nederlandse wetgeving – niet in een automatische jaarlijkse indexering van de pensioenen, ofwel deze wetgeving geldt voor pensioenen met andere kenmerken dan de ouderdomspensioenen van de leden van het College.

36. Ten slotte kan het bestaan van een algemeen indexeringsbeginsel niet worden afgeleid uit het vanwege het ontbreken van een rechtsgrondslag onjuist toepassen van een indexering in het op zichzelf staande geval van verzoeker. Enerzijds kan een algemeen rechtsbeginsel de handhaving van een onwettige of onregelmatige praktijk niet rechtvaardigen. Anderzijds was verzoeker het enige onder het Reglement 2012-2019 vallende lid van het College dat een dergelijke indexering heeft genoten.

4.2.2. Beoordeling

37. Het Reglement 2012-2019 legt geen indexering van ouderdomspensioenen op. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door artikel 4 van Bijlage 2 bij Beschikking M (2013) 2 van het Comité van Ministers van 18 november 2013, dat de artikelen 6 en 7 van het in Bijlage 6 bij het Statuut van de personeelsleden opgenomen Pensioenreglement van toepassing verklaart op de leden van het College. Deze laatste twee artikelen hebben namelijk alleen betrekking op het overlevingspensioen en het wezenpensioen, met uitsluiting van het ouderdomspensioen, dat wordt geregeld in de artikelen 3 tot en met 5 van dit Pensioenreglement. Het op de leden van het College van toepassing verklaren van het Pensioenreglement van de personeelsleden blijft derhalve beperkt tot het overlevingspensioen en het wezenpensioen, met uitzondering van het ouderdomspensioen, dat is geregeld in artikel 17 van het Reglement 2012-2019. Bovendien geldt deze vantoepassingverklaring niet voor artikel 2 van het Pensioenreglement van het personeel, dat indexering van de pensioenen voorschrijft, en houdt ze derhalve geen verplichting in om de overlevings- en wezenpensioenen te indexeren, laat staan de ouderdomspensioenen, die er hoe dan ook niet onder vallen. Hieruit volgt dat artikel 4 van Bijlage 2 bij Beschikking M (2013) 2 niet tot gevolg heeft dat artikel 2 van het Pensioenreglement van de personeelsleden, dat indexering van hun pensioenen voorschrijft, van toepassing wordt op de ouderdomspensioenen.

38. Bij gebreke van een formele tekst waarbij de indexering van de ouderdomspensioenen van de onder het Reglement 2012-2019 vallende Collegeleden wordt opgelegd, beroept verzoeker zich op een algemeen rechtsbeginsel dat een dergelijke verplichting zou inhouden. Hij wil het bestaan van dit beginsel afleiden uit verschillende bepalingen die in andere situaties dan de onderhavige een dergelijke verplichting opleggen, namelijk:

- uit artikel 4 van Bijlage 2 bij Beschikking M (2013) 2 van het Comité van Ministers van 18 november 2013, dat de bepalingen van de artikelen 6 en 7 van het

Pensioenreglement van de personeelsleden van het Secretariaat-generaal betreffende overlevingspensioenen en wezenpensioenen *mutatis mutandis* uitbreidt tot de leden van het College, welk artikel hij in verband brengt met artikel 2 van dit reglement. Artikel 4 van Bijlage 2 heeft evenwel geen betrekking op dit artikel 2, dat voorziet in een jaarlijkse indexering van de ouderdoms-, overlevings- en wezenpensioenen van de betreffende personeelsleden;

- uit artikel 4 van het Reglement 2012-2019, dat voorziet in een jaarlijkse indexering van de salarissen, vergoedingen en premies – en dus niet van de ouderdomspensioenen – van de aan dit reglement onderworpen leden van het College;

- uit artikel 4 van het Reglement 2020, dat een jaarlijkse indexering oplegt van de salarissen, vergoedingen, premies en pensioenen van de leden van het College op wie dit reglement van toepassing is;

- uit artikel 5 van het Inkomensreglement, Bijlage 2 bij het Statuut van de personeelsleden van het Benelux Secretariaat-generaal, dat voorziet in een jaarlijkse indexering van de salarissen, vergoedingen en premies van deze personeelsleden, en

- uit het Belgische en Nederlandse ambtenarenrecht, dat soortgelijke bepalingen zou bevatten.

39. Volgens dit betoog vormt het ontbreken van een formele bepaling die een indexering van de pensioenen van de onder het Reglement 2012-2019 vallende Collegeleden voorschrijft, een nalatigheid van de wetgever die moet worden hersteld door een algemeen rechtsbeginsel in te roepen.

40. Er moet worden erkend *"que l'existence d'un principe général du droit peut être induite par le juge des applications particulières qu'en fait la loi dans des cas déterminés* [étant précisé] *que dès lors que le principe est reconnu par le juge, celui-ci en déduit des applications en dehors des situations déterminées par les textes normatifs" [vrije vertaling: "dat het bestaan van een algemeen rechtsbeginsel door de rechter kan worden afgeleid uit de bijzondere toepassingen ervan door de wet in concrete gevallen* [met dien verstande] *dat wanneer het beginsel eenmaal door de rechter is erkend, hij daaruit toepassingen afleidt buiten door de normatieve teksten bepaalde situaties."]*[15]. Het algemene rechtsbeginsel wordt derhalve vastgesteld door middel van *"induction amplifiante" ["versterkende inductie"]*[16]: *"La loi organise des situations juridiques diverses en leur appliquant la même règle générale mais non exprimée. Cette règle générale se découvre par un raisonnement inductif au départ de ces applications particulières. A la règle générale dont ces applications sont issues, on reconnaît les caractères d'un principe général du droit, dont le législateur pourra, le cas échéant, déduire d'autres applications particulières." [vrije vertaling: "De wet ordent verschillende*

[15] Hof van Cassatie van het Groothertogdom Luxemburg, 23 september 2010, Pasicrisie luxembourgeoise, deel 39, blz. 228.
[16] Patrick KINSCH, "Les principes généraux du droit comme éléments de l'ordre juridique luxembourgeois", in *Liber Amoricum Xavier Dieux*, 1e druk, Brussel, Larcier, 2022, blz. 871-891, blz. 882, tweede alinea.

rechtssituaties door er dezelfde algemene maar niet onder woorden gebrachte regel op toe te passen. Deze algemene regel wordt gevonden door inductief redeneren vanuit deze bijzondere toepassingen. De algemene regel waarvan deze toepassingen worden afgeleid, heeft de kenmerken van een algemeen rechtsbeginsel, waaruit de wetgever in voorkomend geval andere specifieke toepassingen kan afleiden."][17].

41. Dergelijke algemene beginselen worden beschouwd als formele bron van het recht[18]: *"En reconnaissant un principe général du droit, le juge lui donne la force obligatoire qui caractérise les normes de droit positif" [vrije vertaling: "Door een algemeen rechtsbeginsel te erkennen, verleent de rechter daaraan de bindende kracht die de normen van het positieve recht kenmerkt."]*[19]. Immers, algemene rechtsbeginselen *"ont valeur de droit positif ; leur autorité et leur force ne se rattachent pas à une source écrite ; ils existent en dehors de la forme que leur donne le texte lorsque celui-ci s'y réfère ; le juge les déclare ; il en constate l'existence […]. Il se forment en dehors du juge, mais, une fois formés, ils s'imposent à lui. Le juge est tenu d'en assurer le respect" [vrije vertaling: "hebben de waarde van positief recht; hun gezag en kracht zijn niet gebonden aan een geschreven bron; zij bestaan buiten de vorm die de tekst eraan geeft wanneer deze ernaar verwijst; de rechter verkondigt ze; hij stelt hun bestaan vast […]. Ze worden buiten de rechter om gevormd, maar eenmaal gevormd worden ze hem opgelegd. De rechter is verplicht erop toe te zien dat ze worden geëerbiedigd"]*[20].

42. Het is duidelijk dat, *"*[c]*onfronté avec des difficultés inhérentes au maniement de mécanismes juridiques en dehors des textes légaux le juge aura la sagesse, dans notre système de droit écrit, d'éviter de donner à la notion de principe général du droit une interprétation extensive. […] Il demeurera sur le terrain strict du droit." [vrije vertaling: "geconfronteerd met de moeilijkheden die inherent zijn aan de omgang met juridische mechanismen buiten wetteksten om, zal de rechter in ons systeem van geschreven recht de wijsheid hebben om geen extensieve interpretatie te geven aan het begrip algemeen rechtsbeginsel. […] Hij zal binnen de strikte grenzen van de wet blijven."]*[21] Immers, het *"caractère non écrit des principes généraux du droit oblige à la plus grande prudence lorsqu'il s'agit de les reconnaître comme normes du droit positif. Le juge ne peut constater l'existence d'un principe général du droit que s'il a la certitude que le principe répond à la volonté non exprimée du législateur ou du Constituant et que, dès lors, étant généralement reconnu, il aura la force obligatoire propre aux normes de droit positif. En d'autres termes, le juge doit vérifier, en suivant les règles de la stricte interprétation, que le principe invoqué devant lui possède les caractères de généralités et d'autonomie, seuls susceptibles de le constituer en norme juridique, supplétive de la loi. Il doit s'appuyer sur l'ordre juridique existant. A défaut de rigueur et de réserve, le juge risque d'excéder ses pouvoirs." [vrije vertaling: "het ongeschreven karakter van algemene rechtsbeginselen noopt tot de grootste voorzichtigheid bij de erkenning ervan als normen van positief recht. De rechter kan het bestaan van een algemeen rechtsbeginsel slechts*

[17] Pierre MARCHAL, *Principes généraux du droit*, Brussel, Bruylant, 1e druk, 2014, nr. 22, blz. 28-29.
[18] Amaryllis BOSSUYT, "Les principes généraux du droit dans la jurisprudence de la Cour de cassation", *Journal des tribunaux*, België, 2005, blz. 725 e.v., nr. 58 en aldaar aangehaalde verwijzing.
[19] MARCHAL, reeds aangehaald, nr. 20, blz. 27.
[20] Ganshof VAN DER MEERSCH, procureur-generaal bij het Belgische Hof van Cassatie, "Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit", *Journal des tribunaux*, België, 1970, blz. 557 e.v., en blz. 581 e.v., 568, linkerkolom, tweede alinea (in de aangehaalde tekst zijn de onderstreepte passages cursief gezet).
[21] Idem, dezelfde bladzijde, middelste kolom, eerste alinea.

onderkennen indien hij er zeker van is dat dit beginsel beantwoordt aan de onuitgesproken wil van de wetgever of de grondwetgever en dat het derhalve, wanneer het algemeen wordt erkend, de bindende kracht zal hebben die eigen is aan de normen van het positieve recht. Met andere woorden, de rechter moet volgens de regels van de strikte interpretatie nagaan of het beginsel waarop men zich voor hem beroept, de kenmerken van algemeenheid en autonomie bezit, die het als enige kunnen maken tot een rechtsnorm die het recht aanvult. Het moet gebaseerd zijn op de bestaande rechtsorde. Zonder striktheid en terughoudendheid dreigt de rechter zijn bevoegdheden te overschrijden."][22]. Het inroepen van algemene rechtsbeginselen wordt derhalve gekenmerkt door *"la crainte* [légitime au regard de la force obligatoire reconnue à ces principes] *du juge, dans l'héritage légicentriste de la Révolution française* [qui, par suite des invasions napoléoniennes, a été exporté par la France aux pays du Benelux]*, d'affirmer qu'il y aurait du 'Droit' au-delà des règles écrites et de se voir reprocher de s'ériger, par le biais de cette affirmation, en véritable créateur de droit" [vrije vertaling: "de vrees* [die legitiem is vanwege de aan deze beginselen toegekende bindende kracht] *van de rechter, temidden van de legicentristische erfenis van de Franse Revolutie* [die na de invallen van Napoleon door Frankrijk naar de Benelux-landen is geëxporteerd]*, om te stellen dat er 'recht' zou bestaan buiten de geschreven regels om, en om te worden verweten dat hij zich door deze stelling als een ware schepper van het recht opwerpt."]*[23].

43. Een beroep op algemene rechtsbeginselen in een geval als het onderhavige, waarin sprake zou zijn van een leemte in de wet als gevolg van een vermeend stilzwijgen van de wetgever, berust op de verplichting van de rechter om ook in geval van stilzwijgen, duisterheid of onvolledigheid van de wet uitspraak te doen[24]. Hij streeft ernaar om *"de onuitgesproken wil van de wetgever"* vast te stellen[25]. In een dergelijk geval – dat verschilt van het in casu niet gestelde en niet relevante geval van een algemeen rechtsbeginsel van "constitutionele" aard[26] of, in het kader van de Benelux Unie, een "verdragsmatig" rechtsbeginsel dat zelfs de wetgever bindt – heeft het algemene rechtsbeginsel voor de wet[27] slechts een aanvullende waarde[28].

44. Dit heeft twee gevolgen. Ten eerste kan het algemene rechtsbeginsel niet afwijken van de wet. Rechters *"n'appliqueront* [donc] *les principes généraux du droit dans une matière déterminée qu'en l'absence de volonté contraire expressément manifestée par le législateur"*

---

[22] MARCHAL, reeds aangehaald, nr. 24, blz. 31 (onderstreping door ons).

[23] Irène MATHY, "Les principes généraux : genèse et consécration d'une source majeure du droit administratif", in: S. BEN MESSAOUD en F. VISEUR (dir.), *Les principes généraux de droit administratif*, 1e druk, Brussel, Larcier, 2017, blz. 21-58, zie nr. 9, blz. 27.

[24] MATHY, reeds aangehaald, punt 10, blz. 28. Zie hiervoor artikel 5 van het Belgische Gerechtelijk Wetboek (*"Er bestaat rechtsweigering wanneer de rechter weigert recht te spreken onder enig voorwendsel, zelfs van het stilzwijgen, de duisterheid of de onvolledigheid van de wet."*) of artikel 4 van het Luxemburgse burgerlijk wetboek (*"Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice" [vrije vertaling: "De rechter die weigert recht te spreken onder het voorwendsel van stilzwijgen, duisterheid of onvolledigheid van de wet, kan worden vervolgd wegens rechtsweigering]"*).

[25] MARCHAL, reeds aangehaald, nr. 24, blz. 31.

[26] BOSSUYT, reeds aangehaald, nr. 57, blz. 735; Yves LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 4e druk, Brussel, Larcier, 2021, nr. 105, blz. 112-116.

[27] Algemene beginselen met "constitutionele" waarde vormen eveneens slechts een aanvulling op de Grondwet (of, in het geval van beginselen met "verdragswaarde", op verdragen), terwijl ze hiërarchisch boven de wet staan (LEJEUNE, reeds aangehaald, blz. 113, eerste alinea).

[28] MARCHAL, reeds aangehaald, nr. 24, blz. 31; MATHY, reeds aangehaald, nr. 29, blz. 45.

[vrije vertaling: "zullen de algemene rechtsbeginselen op een bepaald gebied [derhalve] *slechts toepassen indien de wetgever niet uitdrukkelijk het tegendeel voor ogen heeft gehad"]*[29]. Deze oplossing is vaste rechtspraak[30]. Anderzijds kan de wet evenwel afwijken van het algemene rechtsbeginsel. Immers, *"il est évidemment possible à des textes législatifs de […] contredire* [des principes généraux du droit] […] *et d'y déroger" [vrije vertaling: "het is uiteraard mogelijk dat wetteksten [...] in strijd zijn met* [algemene rechtsbeginselen] *[...] en daarvan afwijken"]*[31].

45. In casu heeft de wetgever zich uitgesproken over de indexering van de pensioenen van de leden van het College die onder het Reglement 2012-2019 vallen. In artikel 4 van dit Reglement wordt bepaald dat de salarissen, vergoedingen en premies worden geïndexeerd, met uitzondering van de pensioenen, die niet worden genoemd. Artikel 4 van het Reglement staat dus los van artikel 2 van het Pensioenreglement van Bijlage 6 bij het personeelsstatuut of artikel 4 van het Reglement 2020, dat voorziet in indexering van de pensioenen van de personeelsleden of van de leden van het College die onderworpen zijn aan het Reglement 2020. Bovendien verklaart Beschikking M (2013) 2 in artikel 4 van Bijlage 2 ervan weliswaar een aantal bepalingen van het Pensioenreglement van Bijlage 6 bij het personeelsstatuut van toepassing op de onder het Reglement 2012-2019 vallende leden van het College, maar ze beperkt deze toepasselijkheid tot de artikelen 6 en 7 van dit reglement, die betrekking hebben op de overlevings- en wezenpensioenen, met uitsluiting van artikel 2 van het reglement, dat betrekking heeft op de indexering van de pensioenen.

46. De wetgever heeft zich dus wel degelijk uitgesproken over de indexering, die hij aan de orde heeft gesteld in artikel 4 van het Reglement 2012-2019. Hij is evenzeer ingegaan op de kwestie in hoeverre dit reglement zo nodig moet worden aangevuld met het Pensioenreglement in Bijlage 6 bij het personeelsstatuut, welke kwestie hij heeft opgelost in artikel 4 van Bijlage 2 bij Beschikking M (2013) 2. Door te weigeren om in artikel 4 van het Reglement 2012-2019 te voorzien in indexering van de pensioenen en door in artikel 4 van Bijlage 2 bij Beschikking M (2013) 2 te weigeren om artikel 2 van het Pensioenreglement van Bijlage 6 bij het personeelsstatuut, dat voorziet in indexering van de pensioenen, van toepassing te verklaren, heeft hij ondubbelzinnig zijn voornemen kenbaar gemaakt om de ouderdomspensioenen van de aan het Reglement 2012-2019 onderworpen leden van het College niet te indexeren.

47. Aangezien de wetgever ondubbelzinnig zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om de indexering van deze pensioenen te weigeren, kan deze beslissing van de wetgever niet zonder bevoegdheidsoverschrijding worden tenietgedaan door bij rechterlijke beslissing een algemeen rechtsbeginsel toe te passen dat, in strijd met deze wil, een recht op indexering erkent.

48. Hieruit volgt dat dit middel ongegrond is.

---

[29] VAN DER MEERSCH, reeds aangehaald, 573, middelste kolom, eerste alinea.

[30] Zie ter illustratie: Hof van Cassatie van België, 30 oktober 2000, nr. S.99.0171.N, Belgische Pasicrisie, nr. 587, blz. 1645; idem, 10 december 2009, nr. F.08.0038.N, Belgische Pasicrisie, nr. 736, blz. 2957; idem, 10 november 2016, nr. C.16.0142.F, Belgische Pasicrisie, nr. 637, blz. 2165.; Raad van State van België, 24 oktober 2019, nr. 245.893.

[31] KINSCH, reeds aangehaald, blz. 876, tweede alinea.

4.3. Schending van het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie

49. Volgens verzoeker vormt de weigering om zijn pensioen te indexeren een schending van het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie.

4.3.1. Argumenten van partijen

50. Verzoeker wijst erop dat het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie met name wordt gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet, door artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en door het recht van de Europese Unie, met name door artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

51. Hij beschouwt zich in twee opzichten als slachtoffer van ongerechtvaardigde discriminatie.

52. Enerzijds impliceert de bestreden beslissing dat de leden van het College die hun functie onder het Reglement 2012-2019 hebben uitgeoefend niet in aanmerking komen voor indexering van hun ouderdomspensioen, terwijl, ten eerste, diezelfde leden op grond van artikel 4 van Bijlage 2 bij Beschikking M (2013) 2 van het Comité van Ministers van 18 november 2013 in aanmerking komen voor indexering van de overlevings- en wezenpensioenen die voortvloeien uit de uitoefening van hun functie, ten tweede, de personeelsleden van het Secretariaat-generaal op grond van artikel 2 van het Pensioenreglement voor deze personeelsleden recht hebben op indexering van hun pensioenen en, ten derde, de leden van het College die hun werkzaamheden onder het Reglement 2020 verrichten, op grond van artikel 4 van dit reglement recht hebben op deze indexering. Dit verschil in behandeling is niet gebaseerd op enig objectief criterium.

53. Anderzijds is verzoeker het enige lid van het College dat zijn werkzaamheden onder het Reglement 2012-2019 heeft verricht en van een dergelijke beslissing tot niet-indexering in kennis is gesteld, zodat het gaat om een op zichzelf staand besluit dat in zijn individuele geval is genomen. De beslissing discrimineert hem dus op persoonlijke titel zonder objectieve rechtvaardiging.

54. De Benelux Unie is van mening dat verzoeker, die de bewijslast draagt, niet heeft aangetoond dat, ten eerste, de situatie van de onder het Reglement 2012-2019 vallende leden van het College, op wie de beslissing betrekking heeft, vergelijkbaar is met die van de personeelsleden van het Secretariaat-generaal en die van de aan het Reglement 2020 onderworpen leden van het College, die indexering van hun pensioen genieten, en, ten tweede en subsidiair, een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor dit verschil in behandeling ontbreekt.

55. Wat betreft het verschil in behandeling tussen leden van het College op wie het Reglement 2012-2019 van toepassing is en personeelsleden van het Secretariaat-generaal, voor welke laatstgenoemden in tegenstelling tot eerstgenoemden een indexering van de pensioenen geldt, merkt de Benelux Unie op dat deze twee categorieën personen zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden, aangezien zij duidelijk verschillende functies, taken en verantwoordelijkheden hebben. Dit verschil in situatie wordt gekenmerkt door het politieke karakter van de benoeming van de leden, hun politieke rol, hun initiatiefrecht en hun taken van diplomatieke aard, die in tegenstelling staan tot de louter administratieve rol – dus zonder politiek karakter – van het personeel van het Secretariaat-generaal. Dit gebrek aan vergelijkbaarheid tussen beide categorieën van personen zou de noodzaak wegnemen om hen op soortgelijke wijze te behandelen. Subsidiair zou het verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd en redelijk zijn. De pensioenregeling van het personeel van het Secretariaat zou namelijk aanzienlijk minder gunstig zijn dan die van de Collegeleden op wie het Reglement 2012-2019 van toepassing is. Uit het oogpunt van pensioenopbouw bouwen de leden van het College per dienstjaar aldus tweemaal zoveel pensioenrechten op als het personeel, en zij bouwen zelfs rechten op voor dienstjaren die zijn vervuld vóór de inwerkingtreding van het Reglement 2012-2019, hetgeen in verzoekers geval betekent van 2007 tot en met 2011. In tegenstelling tot het personeel zijn ze vrijgesteld van de betaling van een persoonlijke bijdrage aan de financiering van de socialezekerheids- en pensioenverzekeringen die het Secretariaat-generaal voor hen heeft afgesloten. En in tegenstelling tot het personeel kunnen zij kiezen voor een eenmalige uitkering van het pensioen in de vorm van een kapitaal. Gezien de aanzienlijk hogere financiële lasten van de pensioenen van de leden in vergelijking met de pensioenen van het personeel, zou er een objectieve en redelijke rechtvaardiging zijn om eerstgenoemden niet te indexeren en laatstgenoemden wel.

56. Wat betreft het verschil in behandeling tussen onder het Reglement 2012-2019 vallende Collegeleden en leden die aan het Reglement 2020 onderworpen zijn, waarbij laatstgenoemden in tegenstelling tot eerstgenoemden pensioenindexering genieten, benadrukt de Benelux Unie dat de pensioenregeling onder het laatstgenoemde Reglement aanzienlijk minder gunstig is dan onder het eerstgenoemde. De onder het Reglement 2020 opgebouwde pensioenrechten zijn namelijk minder dan de helft waard van de onder het Reglement 2012-2019 opgebouwde rechten. Ze worden *pro rata temporis* opgebouwd en niet per begonnen jaar. Tot slot biedt het Reglement 2020, in tegenstelling tot het Reglement 2012-2019, niet langer de mogelijkheid van een eenmalige uitkering van het pensioen in de vorm van een kapitaal, maar wordt het pensioen alleen uitbetaald in de vorm van een maandelijkse uitkering.

57. De Benelux Unie voegt daaraan toe dat het Reglement 2020, in tegenstelling tot het Reglement 2012-2019, weliswaar voorziet in indexering van de pensioenen, maar dat dit niet automatisch is doch slechts eventueel en onder voorwaarden, d.w.z. afhankelijk van een besluit dat van jaar tot jaar in het licht van de begrotingssituatie wordt genomen.

58. Het verschil in behandeling, dat inhoudt dat de krachtens het Reglement 2012-2019 verschuldigde pensioenen niet worden geïndexeerd en de krachtens het Reglement 2020 verschuldigde pensioenen slechts eventueel en onder voorwaarden worden geïndexeerd, zou aldus objectief en redelijkerwijs gerechtvaardigd zijn, gelet op de aanzienlijk grotere financiële last van de eerste categorie pensioenen in vergelijking met de tweede categorie, en rekening

houdend met de doelstelling om een financieel evenwicht van de pensioenregeling voor de leden van het College te bereiken.

59. De Benelux Unie merkt op dat het Reglement 2020 voorts de uit hoofde van het Reglement 2012-2019 opgebouwde rechten van de Collegeleden eerbiedigt door in artikel 17, alinea 2, te bepalen dat de vóór de inwerkingtreding ervan verworven pensioenrechten van kracht blijven.

60. Ten slotte zou het absurd zijn om te stellen dat de bestreden beslissing een op zichzelf staand besluit is ten gevolge waarvan alleen aan verzoeker het voordeel van indexering zou zijn onthouden. Deze beslissing zou namelijk beperkt zijn geweest tot toepassing van het Reglement 2012-2019, dat niet in indexering van de pensioenen voorziet. Ditzelfde reglement zou op dezelfde wijze zijn toegepast op de overige leden van het College op wie het van toepassing was en die inmiddels aanspraak hebben gemaakt op hun pensioenrechten, namelijk de heren A., Secretaris-generaal van 1 april 2017 tot en met 31 december 2019, en B., adjunct-Secretaris-generaal van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019. De Benelux Unie heeft in dit verband tijdens de hoorzitting van 25 januari 2023 verklaard dat zij in het geval van de pensioenen van de leden A. en B., die – anders dan verzoeker – hadden gekozen voor uitbetaling in de vorm van een kapitaal en niet – zoals verzoeker – in de vorm van een periodieke uitkering, met deze niet-indexering van de pensioenen rekening heeft gehouden bij de actuariële berekening van het uit te keren kapitaal. Deze niet-indexering zou in het vervolg worden toegepast voor alle onder het Reglement 2012-2019 vallende leden die in de toekomst aanspraak zullen maken op hun pensioenrechten.

4.3.2. Beoordeling

61. Verzoeker stelt dat hij wordt gediscrimineerd omdat hem, als Collegelid op wie het Reglement 2012-2019 van toepassing is, door dat reglement een indexering van zijn pensioen wordt geweigerd, hoewel

- een dergelijk recht op pensioenindexering wordt toegekend aan het personeel van het Benelux Secretariaat-generaal,

- een dergelijk recht tevens wordt verleend aan de aan het Reglement 2020 onderworpen leden van het College, en

- hij het enige onder het Reglement 2012-2019 vallende lid van het College is aan wie een dergelijk recht wordt ontzegd.

4.3.2.1. Grief inzake discriminatie ten opzichte van de onder het Reglement 2012-2019 vallende leden van het College

62. Verzoeker stelt dat hij het enige aan het Reglement 2012-2019 onderworpen lid van het College is aan wie indexering van zijn pensioen is geweigerd. Hij stelt derhalve dat hij anders is behandeld dan de overige leden die aan hetzelfde reglement zijn onderworpen.

63. Volgens de informatie in het dossier hebben van de onder dit reglement vallende leden van het College tot dusver slechts drie leden aanspraak gemaakt op hun pensioenrechten, namelijk – naast verzoeker – de voormalige leden A. en B. Vast staat dat er nog andere leden zijn die hun pensioenrechten nog niet hebben uitgeoefend, maar dat pas in de toekomst zullen doen, wanneer zij voldoen aan de voorwaarden daarvoor. In dit stadium kunnen dus geen conclusies worden getrokken over de wijze waarop de pensioenregeling zal worden toegepast voor alle aan het Reglement onderworpen leden, en kan derhalve niet worden gesteld dat verzoeker anders is behandeld dan alle andere leden. De kritiek is dan ook niet ter zake dienend omdat ze voorbarig is.

64. Bovenal ontbreekt het duidelijk aan feiten. Artikel 17 van het Reglement 2012-2019 bepaalt immers dat *"[d]e leden van het College van Secretarissen-generaal de keuze [hebben tussen] een maandelijkse pensioenuitkering of de uitkering van dit pensioen als kapitaal […]"*. Het staat vast dat van de drie aan het Reglement 2012-2019 onderworpen leden die tot dusver hun pensioenrechten hebben uitgeoefend, alleen verzoeker heeft gekozen voor de uitkering van een maandelijks pensioen, terwijl de overige twee bovengenoemde leden hebben geopteerd voor de uitkering van een kapitaal. Ook staat vast dat bij de bestreden beslissing de indexering van dit maandelijkse pensioen in de toekomst aan verzoeker is ontzegd. Verzoeker stelt dat indexering irrelevant is in geval van uitkering van een kapitaal. Op basis van deze veronderstelling betoogt hij dat hij als enige van de drie leden de gevolgen ondervindt van de uit het Reglement voortvloeiende niet-indexering. Deze veronderstelling is echter onjuist. Zoals de Benelux Unie tijdens de hoorzitting van 25 januari 2023 heeft opgemerkt, is de niet-indexering een factor waarmee rekening wordt gehouden bij de actuariële berekening van het kapitaal dat moet worden uitgekeerd aan het lid dat kiest voor een uitkering van het pensioen in de vorm van een kapitaal. Het niet indexeren van de pensioenen ingevolge het Reglement heeft derhalve tot gevolg dat het uitgekeerde kapitaal, doordat bij de actuariële berekening van het uit te keren kapitaal met deze factor rekening wordt gehouden, lager zal zijn dan het kapitaal dat zou worden uitgekeerd indien het Reglement in indexering zou voorzien. De niet-indexering geldt dus evenzeer voor leden die kiezen voor de uitkering van een kapitaal als voor leden die kiezen voor een maandelijkse pensioenuitkering. Derhalve kan niet worden gesteld dat verzoeker, omdat hij voor een maandelijks pensioen heeft gekozen, als enige de gevolgen heeft ondervonden van het niet indexeren van de pensioenen en derhalve ongunstiger is behandeld dan de twee bovengenoemde leden die hebben geopteerd voor de uitkering van een kapitaal.

65. Hieruit volgt dat de grief ongegrond is.

4.3.2.2. Grief inzake discriminatie ten opzichte van het personeel van het Benelux Secretariaat-generaal

66. Vast staat dat de leden van het College op wie het Reglement 2012-2019 van toepassing is, geen indexering van hun pensioen genieten, dit in tegenstelling tot het personeel van het Secretariaat-generaal, dat op grond van artikel 2 van het Pensioenreglement in Bijlage 6 bij het Statuut van dit personeel wel van deze maatregel profiteert.

67. Het algemene beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie veronderstelt dat de categorieën personen waartussen discriminatie wordt gesteld, zich in een vergelijkbare situatie bevinden[32]. Indien dat het geval is, staat dit beginsel niet in de weg aan een verschil in behandeling tussen deze categorieën personen, mits dit op een objectief criterium berust en redelijkerwijs gerechtvaardigd is[33].

68. De situatie van de leden van het College is niet vergelijkbaar met die van het personeel van het Secretariaat-generaal. Zoals de Benelux Unie heeft opgemerkt, vervullen eerstgenoemden enerzijds functies van politieke aard terwijl laatstgenoemden taken van administratieve aard uitvoeren. Anderzijds, en als gevolg van dit verschil in functies, verschilt de status van de twee categorieën personen aanzienlijk. Terwijl personeelsleden in beginsel voor onbepaalde tijd worden benoemd[34] en dus een status met een zekere continuïteit genieten, worden de leden van het College benoemd voor een relatief korte ambtstermijn, namelijk in theorie vijf jaar, eenmaal verlengbaar[35], die volgens een door uw Hof bekrachtigde praktijk in feite systematisch wordt beperkt tot drie jaar, eenmaal verlengbaar[36]. Bovendien geniet het personeel bescherming tegen ontslag, dat alleen kan plaatsvinden in gevallen waarin het statuut uitdrukkelijk voorziet en overeenkomstig de vastgestelde voorwaarden en formaliteiten[37]. Daarentegen kunnen leden van het College te allen tijde naar believen worden ontslagen[38]. Anders dan het personeel van het Secretariaat-generaal kunnen zij geen beroep instellen tegen het ontslagbesluit[39].

---

[32] Zie ter illustratie: grondwettelijk hof van het Groothertogdom Luxemburg, 25 november 2022, nr. 172 van het register.

[33] Zie ter illustratie: Grondwettelijk Hof van België, 19 januari 2023, nr. 12/2023, punt B.4.1.

[34] Zie artikel 9, lid 2, van het Statuut van de leden van het personeel van het Secretariaat-generaal van de Benelux Unie (*"Artikel 9. […] § 2. De Secretaris-generaal kan een personeelslid, hetzij voltijds, hetzij deeltijd, benoemen: 1° voor een onbepaalde tijd; 2° voor een bepaalde tijd; 3° of voor de verwezenlijking van een duidelijk omschreven project."*).

[35] Artikel 19, lid 3, van het Verdrag (*"Artikel 19. […] 3. De Secretaris-generaal en de adjunct-Secretarissen-generaal worden benoemd met een mandaat van vijf jaar met een eenmalige mogelijkheid van vernieuwing."*).

[36] Zie uw arrest van 21 december 2021, *X vs Benelux Unie*, B 2020/1.

[37] Artikelen 31 en 32 van het Statuut van de leden van het personeel van het Secretariaat-generaal van de Benelux Unie.

[38] Artikel 19, lid 4, van het Verdrag (*"Artikel 19*. […] *4. Het Comité van Ministers benoemt en ontslaat de Secretaris-generaal en de adjunct-Secretarissen-generaal. […]"*). Zie hiervoor ook uw voornoemde arrest B 2020/1 van 21 december 2021.

[39] Zie artikel 3, sub a), van het Aanvullend protocol, dat bepaalt dat uw Kamer bevoegd is om kennis te nemen van beroepen ingesteld door *"de Secretaris-Generaal en de Adjunct-Secretarissen-Generaal alsmede de gewezen Secretarissen Generaal en Adjunct-Secretarissen-Generaal tegen de besluiten, van algemene strekking dan wel betrekking hebbend op afzonderlijke gevallen, van het Comité van Ministers betreffende [...] non-activiteitstelling op grond van ziekten of gebreken, betreffende pensionering op grond van lichamelijke ongeschiktheid […]"* en de Gemeenschappelijke memorie van toelichting van het Aanvullend protocol (*"Het Protocol is mede van toepassing op de Secretaris-Generaal en de Adjunct-Secretarissen-Generaal. Met het oog op de bijzondere aard van de door hen vervulde functie is te hunnen aanzien beroep echter beperkt tot de in artikel 3, onder a, omschreven categorieën van besluiten. Zo zal tegen een beschikking van het Comité van Ministers, waarbij zij tijdelijk of definitief uit hun functie worden ontheven om andere redenen dan lichamelijke*

69. Aangezien de leden van het College zich wat betreft hun taken en status niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van het personeel van het Secretariaat-generaal, kan het feit dat laatstgenoemde categorie personen – in tegenstelling tot de eerstgenoemde – in aanmerking komt voor indexering van de pensioenen, niet worden bekritiseerd uit het oogpunt van de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling of het non-discriminatiebeginsel.

70. Hieruit volgt dat de grief ongegrond is.

4.3.2.3. Grief inzake discriminatie ten opzichte van de onder het Reglement 2020 vallende leden

71. De leden van het College, of deze nu onder het Reglement 2012-2019 of onder het Reglement 2020 vallen, bevinden zich in een vergelijkbare situatie. Het feit dat eerstgenoemden, in tegenstelling tot laatstgenoemden, geen indexering van hun pensioen genieten, vormt derhalve een verschil in behandeling dat in voorkomend geval in strijd zou kunnen zijn met het beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie. Zoals hierboven in 4.3.2.2 is opgemerkt, veronderstelt een dergelijke schending echter dat dit verschil in behandeling niet op een objectief criterium berust en niet redelijkerwijs gerechtvaardigd is.

72. Het Reglement 2020 heeft de pensioenregeling voor de leden van het College ingrijpend gewijzigd, waardoor deze aanzienlijk minder aantrekkelijk is geworden dan die van het Reglement 2012-2019:

- de berekeningscoëfficiënt van het pensioen, die onder het Reglement 2012-2019 werd uitgedrukt als N (aantal jaren van het mandaat)/20, hetgeen dus overeenkomt met 5,00% per jaar[40], is met de helft verminderd, namelijk:

    - N/40, oftewel 2,5% per jaar, zolang de wettelijke pensioenleeftijd 65 jaar blijft bedragen,

    - N/41, oftewel 2,44% per jaar, indien de wettelijke pensioenleeftijd in België wordt verhoogd tot 66 jaar en indien het Comité van Ministers besluit om deze leeftijdsverhoging toe te passen op de leden van het College, en

---

ongeschiktheid, geen beroep openstaan. Daarentegen kunnen de financiële consequenties van een dergelijke beschikking voor hun bezoldiging, pensioen of sociale voorzieningen wel voor het Hof worden aangevochten." (Gemeenschappelijke memorie van toelichting, punt 4)) (onderstreping door ons). Echter, *"andere personen dan die bedoeld onder a."*, dus onder meer de personeelsleden van het Secretariaat-generaal, kunnen een beroep instellen *"tegen de besluiten, van algemene strekking dan wel betrekking hebbend op afzonderlijke gevallen, van een orgaan van de Unie inzake [...] de hun opgelegde disciplinaire maatregelen, zwaarder dan een schriftelijke berisping, of schorsingen, op non-activiteitstelling, definitieve beëindiging van de ambtsvervulling"* (artikel 3, sub b), van het Aanvullend protocol, waarnaar overigens wordt verwezen in artikel 33 van het Statuut van het personeel van het Secretariaat-generaal).

[40] Zie hiervoor de berekening van het pensioen van verzoeker (Bijlage nr. 4 bij de memorie van antwoord van de Benelux Unie).

- N/42, oftewel 2,38% per jaar, indien de wettelijke pensioenleeftijd in België wordt verhoogd tot 67 jaar en indien het Comité van Ministers besluit om deze leeftijdsverhoging toe te passen op de leden van het College,

- in het kader van de vaststelling van het aantal mandaatsjaren als basis voor de berekening, bepaalde het Reglement 2012-2019 dat *"[i]eder begonnen jaar van een mandaat hierbij mee[telt]"*[41], terwijl het Reglement 2020 een voor de pensioengerechtigde minder gunstige bepaling bevat, namelijk dat *"elk stuk van een jaar dat ze het mandaat hebben uitgeoefend, prorata temporis meetelt"*[42],

- het Reglement 2012-2019 bepaalde dat de leden van het College konden kiezen tussen *"een maandelijkse pensioenuitkering of de uitkering van dit pensioen als kapitaal"*[43], terwijl het Reglement 2020 deze optie van een uitkering als kapitaal niet meer biedt, maar bepaalt dat de leden van het College *"een maandelijkse pensioenuitkering [zullen] ontvangen"*[44], en

- overeenkomstig het Reglement 2012-2019 hadden de leden van het College recht op pensioen indien zij na afloop van hun mandaat *"de leeftijd van tenminste 65 jaar [hadden] bereikt"*[45], terwijl het Reglement 2020 deze leeftijd afhankelijk stelt van *"de wettelijke pensioenleeftijd in België"*[46] en voorziet in de mogelijkheid om, onder voorbehoud van verhoging van de huidige wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar en onder voorbehoud van een besluit van het Comité van Ministers om deze verhoging toe te passen op de pensioenleeftijd van de leden van het College, deze leeftijd te verhogen tot 66 of zelfs 67 jaar[47].

73. De pensioenrechten onder het Reglement 2020 zijn derhalve aanzienlijk minder gunstig dan die onder het Reglement 2012-2019, hetgeen het duidelijkst tot uitdrukking komt in het feit dat het maandelijkse pensioenbedrag waarop een lid onder het Reglement 2020 recht heeft, is verlaagd met ten minste de helft ten opzichte van het pensioen waarop een lid onder het Reglement 2012-2019 recht had. De weerslag van de nieuwe pensioenregeling op de begroting is derhalve aanzienlijk geringer dan die van de oude regeling. Dit heeft twee gevolgen. Ten eerste kan het streven om de begrotingsgevolgen van de oude regeling te beheersen redelijkerwijs rechtvaardigen dat de begrotingsgevolgen van een veel gunstigere regeling dan de nieuwe, worden beperkt door niet te voorzien in indexering van het toch al veel royalere pensioen of door met een dergelijke indexering rekening te houden bij de actuariële berekening van de waarde van het kapitaal dat overeenstemt met de pensioenrechten. Ten tweede kan de doelstelling om het financiële evenwicht van de pensioenregeling te waarborgen door de gevolgen van deze regeling voor de begroting te beheersen, redelijkerwijs rechtvaardigen dat indexering van de onder de nieuwe regeling vallende pensioenen wordt toegestaan, aangezien de begrotingsgevolgen reeds aanzienlijk zijn verminderd door de uit de nieuwe regeling

[41] Artikel 17, alinea 1, van het Reglement 2012-2019.
[42] Artikel 17, alinea 2, van het Reglement 2020.
[43] Artikel 17, alinea 2, van het Reglement 2012-2019.
[44] Artikel 17, alinea 2, van het Reglement 2020.
[45] Artikel 17, alinea 1, van het Reglement 2012-2019.
[46] Artikel 17, alinea 1, van het Reglement 2020.
[47] Artikel 17, alinea 2, van het Reglement 2020.

voortvloeiende beperking van de pensioenrechten, zodat in deze omstandigheden een indexering van de met ten minste de helft gereduceerde pensioenen niet onverenigbaar is met deze doelstelling.

74. Het verschil in behandeling – tussen het indexeren van de pensioenen van de leden van het College die aan het Reglement 2020 onderworpen zijn en het niet indexeren van de pensioenen van de leden die onder het Reglement 2012-2019 vallen – is derhalve gebaseerd op een objectief criterium, namelijk het streven om het financiële evenwicht van de pensioenregeling van de Benelux Unie te waarborgen door de gevolgen van deze regeling voor de begroting te beheersen. Het verschil in behandeling wordt redelijkerwijs gerechtvaardigd door het feit dat een indexering van de relatief riante, onder het Reglement 2012-2019 opgebouwde pensioenen kon worden geacht deze doelstelling in gevaar te brengen, terwijl de indexering van de pensioenen onder het Reglement 2020, die ten opzichte van de pensioenen onder het Reglement 2012-2019 met ten minste de helft zijn verlaagd, vanwege de aanzienlijk geringere gevolgen voor de begroting als verenigbaar met deze doelstelling kan worden beschouwd.

75. Het verschil in behandeling is derhalve redelijkerwijs gerechtvaardigd.

76. Hieruit volgt dat de grief ongegrond is.

4.3.2.4. Conclusie betreffende het derde middel

77. Aangezien geen van de drie grieven die zijn aangevoerd tot staving van het derde middel, namelijk schending van het beginsel van gelijke behandeling of van het beginsel van non-discriminatie, gegrond is, moet het middel worden afgewezen.

4.4. Schending van het beginsel van gewettigd vertrouwen

78. Ten slotte betoogt verzoeker dat de beslissing om indexering te weigeren het beginsel van gewettigd vertrouwen schendt.

4.4.1. Argumenten van partijen

79. Verzoeker betoogt dat de bestreden beslissing waarbij de indexering van zijn pensioen plotseling is beëindigd, zijn gewettigd vertrouwen heeft geschonden daar hij sinds zijn pensionering een jaarlijkse indexering van zijn pensioen heeft genoten, terwijl die jaarlijkse indexering is toegekend aan alle andere voormalige en toekomstige leden van het College en aan het personeel van het Secretariaat-generaal.

80. De Benelux Unie stelt dat een schending van het gewettigd vertrouwen veronderstelt dat de overheidsinstantie een fout heeft begaan waardoor het personeelslid een voordeel wordt onthouden, dat het personeelslid het gewettigd vertrouwen heeft dat hij aanspraak kan maken

op dat voordeel en dat er geen zwaarwegende redenen zijn die de betreffende beslissing van de overheidsinstantie rechtvaardigen.

81. De Benelux Unie betoogt dat verzoeker in casu ten onrechte een indexering van zijn pensioen heeft genoten, waarin geen enkele wettelijke bepaling voorzag, die dan ook geen rechtsgrondslag had en die derhalve een onregelmatige praktijk vormde van betrekkelijk korte duur – vijf jaar – waarvan alleen verzoeker heeft geprofiteerd, met uitsluiting van de overige leden van het College op wie het Reglement 2012-2019 van toepassing is. Aangezien een onrechtmatige praktijk geen gewettigd vertrouwen in de voortzetting ervan kan wekken, kan op handhaving van de onrechtmatig aan verzoeker toegekende indexering volgens de Benelux Unie geen aanspraak worden gemaakt op grond van het vertrouwensbeginsel. Onder verwijzing naar verschillende arresten van de Administratieve rechtbank van de Internationale Arbeidsorganisatie en van de Administratieve rechtbank van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) voegt zij daar subsidiair aan toe dat haar geen schending van het vertrouwensbeginsel kan worden verweten wanneer zij op goede gronden, zoals de bescherming van het financiële evenwicht van de pensioenregeling, besluit om in de toekomst – en dus niet met terugwerkende kracht – aan haar personeel niet langer voordelen toe te kennen die zij in het verleden hebben genoten, zoals de indexering van de pensioenen.

4.4.2. Beoordeling

82. Het staat vast dat de Benelux Unie verzoekers pensioen heeft geïndexeerd vanaf het moment waarop hij met pensioen is gegaan tot aan de bestreden beslissing. Hierboven – onder 4.2.2 – is geconstateerd dat geen enkele tekst in een dergelijke indexering voorziet en dat deze evenmin vereist is op grond van een algemeen beginsel dat recht op indexering zou verlenen. Hierboven – onder 4.3.2 – is geconstateerd dat de niet-indexering evenmin een schending van het beginsel van gelijke behandeling of non-discriminatie vormt. De toegepaste indexering was dan ook onrechtmatig, aangezien zij geen rechtsgrondslag had, noch formeel, d.w.z. gebaseerd op een uitdrukkelijke bepaling van het geschreven recht, noch informeel, d.w.z. gebaseerd op een algemeen rechtsbeginsel.

83. In het licht van deze vaststellingen dient te worden onderzocht of verzoeker gerechtigd is de voortzetting van deze praktijk te vorderen op grond van het gewettigd vertrouwen in de handhaving ervan.

84. Het beginsel van gewettigd vertrouwen, dat logisch voortvloeit uit het rechtszekerheidsbeginsel[48], *"protège l'intérêt de celui qui l'invoque [...] à la fiabilité du droit et notamment à sa prévisibilité" [vrije vertaling: "beschermt het belang dat degene die het inroept heeft [...] bij de betrouwbaarheid en met name de voorzienbaarheid van het recht"]*[49]. Dit beginsel is gedefinieerd als *"celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne*

[48] Vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zie ter illustratie: Hof van Justitie van de Europese Unie, 10 september 2009, *Plantanol* C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539, punt 46; idem, 3 juni 2021, *Jumbocarry Trading*, C-39/20, ECLI:EU:C:2021:435, punt 48.

[49] Delphine DERO-BUGNY, Hoofdstuk VI – "Principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime", in: Jean-Bernard AUBY en Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 3e druk, Brussel, Bruylant, 2022, blz. 565-582, zie blz. 570, voorlaatste alinea.

de conduire claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret" [vrije vertaling: "het beginsel op grond waarvan de burger moet kunnen vertrouwen op een duidelijke en gelijkblijvende gedragslijn van de overheidsinstantie of op concessies of beloften die overheidsinstanties in een concreet geval hebben gedaan"][50]. Dit beginsel *"suppose trois conditions : une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif permettant de revenir sur cette reconnaissance" [vrije vertaling: "veronderstelt drie voorwaarden: een vergissing van de overheidsinstantie, een gewettigde verwachting die naar aanleiding van deze vergissing is gewekt en het ontbreken van een reden om de erkenning ervan ongedaan te maken"]*[51].

85. Gewettigd vertrouwen veronderstelt *"qu'elle soit légitime" [vrije vertaling: "dat het gewettigd is"]*[52]. Dit houdt in *"que la personne qui se prévaut de la confiance se trouve dans une situation particulière, digne de protection" [vrije vertaling: "dat de persoon die zich erop beroept zich in een bijzondere situatie bevindt die bescherming verdient"]*[53]. Hiertoe *"il y a lieu d'insister sur le qualificatif légitime, de sorte qu'aucun droit ne saurait être valablement tiré par l'administré d'une application illégale d'un texte de l'ordonnancement juridique" [vrije vertaling: "moet de nadruk worden gelegd op de kwalificatie 'gewettigd', zodat geen enkel recht door de justitiabele op geldige wijze kan worden ontleend aan een onwettige toepassing van een wettekst"]*[54]. Het *"principe de confiance légitime […] ne permet* [donc] *de toute façon pas d'écarter l'application de dispositions légales et réglementaires" [vrije vertaling: "beginsel van het gewettigd vertrouwen [...] staat* [dus] *hoe dan ook niet toe dat de toepassing van wet- en regelgeving terzijde wordt geschoven"]*[55]. Immers, *"[l']application des principes généraux du droit* [tel celui de la protection de la confiance légitime] *[…] ne peut* […]*, en règle, justifier de dérogation à la loi" [vrije vertaling: "de toepassing van algemene rechtsbeginselen* [zoals het beginsel van het gewettigd vertrouwen] *[...] kan in de regel geen afwijking van de wet rechtvaardigen]"*[56]: *"ces principes ne peuvent pas être invoqués à l'encontre d'un texte légal, le principe de légalité prévalant sur la sécurité et la confiance" [vrije vertaling: "deze beginselen kunnen niet worden ingeroepen tegen een wettekst, aangezien het legaliteitsbeginsel voorrang heeft boven veiligheid en vertrouwen"]*[57]. Een onrechtmatige toepassing van het recht door de overheid kan dus geen beschermenswaardige situatie scheppen waarin de justitiabele een gewettigd vertrouwen kan hebben.

[50] Raad van State van België, 30 mei 2022, nr. 253.876.
[51] Idem, ter illustratie van vaste rechtspraak.
[52] DERO-BUGNY, reeds aangehaald, blz. 580, voorlaatste alinea.
[53] Idem, blz. 581, enige alinea, en Hof van Justitie van de Europese Unie, 7 augustus 2018, *Ministru Kabinets*, C-120/17, ECLI:EU:C:2018:638, punt 68, en conclusies van advocaat-generaal Paolo MENGOZZI, ECLI:EU:C:2018:351, punt 52.
[54] Bestuursrechtbank van het Groothertogdom Luxemburg, 7 april 2021, nr. 44496, die vaste rechtspraak toepast die afkomstig is van: bestuursrechtbank van het Groothertogdom Luxemburg, 2 april 2015, nr. 35541C.
[55] Raad van State van België, 24 oktober 2019, nr. 245.893.
[56] Hof van Cassatie van België, 2 april 2009, nr. C.08.0343.F, Belgische Pasiscrisie, nr. 232, blz. 849. Zie in dezelfde zin, ter illustratie: idem, 9 maart 2015, nr. S.14.0047.N, Belgische Pasicrisie, nr. 174, blz. 637; idem, 20 maart 2018, nr. P.17.1017.N, Belgische Pasicrisie, nr. 198, blz. 669.
[57] Conclusie van advocaat-generaal DE KOSTER onder: Hof van Cassatie van België, 2 april 2009, reeds aangehaald.

86. In casu heeft de Unie ten onrechte de indexering van verzoekers pensioen toegepast zonder rechtsgrondslag. Aangezien deze fout zonder rechtsgrondslag en dus in strijd met de wet is begaan, kon ze geen gewettigd vertrouwen wekken dat ze zou worden herhaald. De Unie had een geldige reden om een einde te maken aan deze onrechtmatige praktijk. Aan de voorwaarden van het vertrouwensbeginsel is derhalve niet voldaan.

87. Hieraan kan worden toegevoegd dat *"[p]areille attente* [au respect de la confiance légitime] *ne pourrait en tout état de cause pas s'avérer légitime dans la mesure où en vertu de la loi du changement, à laquelle est subordonné ledit principe général de croyance légitime, l'autorité qui fixe unilatéralement le statut de ses agents, peut, dans l'intérêt général, modifier pour l'avenir ses règles d'organisation et de fonctionnement de sorte que, sauf disposition contraire, il n'existe pas de droit acquis au maintien d'un statut" [vrije vertaling: "Een dergelijke verwachting* [ten aanzien van de naleving van het gewettigd vertrouwen] *zou hoe dan ook niet gewettigd kunnen blijken, aangezien het gezag dat eenzijdig de rechtspositie van zijn personeelsleden vaststelt, op basis van de wet van de veranderlijkheid, waaraan het algemene beginsel van gewettigd vertrouwen is onderworpen, in het algemeen belang zijn organisatie- en werkingsregels voor de toekomst kan wijzigen, zodat er, tenzij anders bepaald, geen verworven recht op handhaving van een rechtspositie bestaat."]*[58]. De overheid miskent dus geen verworven recht of het beginsel van gewettigd vertrouwen door in het algemeen belang een einde te maken aan een in het verleden toegekend statutair voordeel. Deze conclusie geldt des te meer wanneer dit voordeel niet op rechtmatige wijze is toegekend.

88. Hieruit volgt dat het middel ongegrond is.

5. Kosten

89. Artikel 32 van het Aanvullend protocol bepaalt het volgende: *"Bij de einduitspraak begroot de Kamer de kosten en doet zij uitspraak over de bijdrage in de betaling ervan. De Kamer kan bepalen dat daarin de kosten van vertegenwoordiging of bijstand van de verzoeker geheel of ten dele zullen worden begrepen."*

90. Zelfs indien verzoeker in het ongelijk wordt gesteld – aangenomen dat u onderhavige conclusie volgt – blijft het een feit dat de Benelux Unie, door een ongerechtvaardigde indexering van het pensioen toe te kennen, heeft bijgedragen tot het misleiden van verzoeker en hem er tegen de achtergrond van een complexe wetgeving ten onrechte toe heeft gebracht te geloven dat hij recht had op handhaving van die indexering. Daarom wordt voorgesteld dat elke partij haar eigen kosten draagt.

[58] Raad van State van België, 25 november 2019, nr. 246.164.

6. Conclusie

91. Ondergetekende concludeert ertoe:

- het beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren, en
- elke partij haar eigen kosten te laten dragen.

Luxemburg, 7 februari 2023

De Eerste advocaat-generaal

John PETRY