COUR DE JUSTICE
BENELUX
GERECHTSHOF

~

DERDE KAMER

TROISIÈME CHAMBRE

Traduction

B 2022/1/6

ARREST

Inzake:

De heer X[1].

tegen:

De Benelux Unie

Procestaal: Nederlands

ARRET

En cause:

Monsieur X[2].

contre:

l'Union Benelux

Langue de la procédure : le néerlandais

[1] Op verzoek van de verzoekende partij en overeenkomstig artikel 1.60, lid 4, van het Reglement op de procesvoering van het Benelux-Gerechtshof wordt dit arrest door de griffie gepubliceerd op de website van het Hof, nadat de gegevens tot identificatie van deze natuurlijke persoon zijn geanonimiseerd.
[2] À la demande de la partie requérante et conformément à l'article 1.60, paragraphe 4, du règlement de procédure de la Cour de Justice Benelux, cet arrêt est publié par le greffe sur le site Internet de la Cour, après que les données qui identifient cette personne physique aient été anonymisées.

COUR DE JUSTICE

BENELUX

GERECHTSHOF

Troisième Chambre

B 2022/1/6

Arrêt du 28 juin 2023

Dans l'affaire B 2022/1

En cause :

Monsieur X, domicilié à Overijse, Belgique.

ci-après le « requérant »

représenté par Me Ch. Hendrickx, avocat à Sint-Pieters-Leeuw, Belgique,

contre

l'Union Benelux, dont le siège est à Bruxelles, Belgique,

ci-après dénommée « la partie défenderesse »

représentée par F. Weekers, secrétaire général de l'Union Benelux

La Cour de justice Benelux, Troisième Chambre, a rendu l'arrêt suivant dans l'affaire B 2022/1.

1. Par la requête parvenue au greffe de la Cour de justice Benelux (ci-après : la Cour) le 24 août 2022, le requérant a déposé un recours juridictionnel contre la décision du Comité de Ministres Benelux de mettre un terme à l'indexation de la pension, qui a été portée à sa connaissance par le courrier du 6 juillet 2022.

2. Dans sa requête, le requérant demande :
a) de déclarer nulle la décision du Comité de Ministres, telle que communiquée par le courrier du 6 juillet 2022 du Secrétaire général ;
b) de décider de ce fait que la pension doit être indexée annuellement au 1er juillet en fonction de la variation moyenne de l'indice appliqué pour l'indexation des traitements des fonctionnaires de l'Union européenne (« Brussels International Index ») ;
c) de condamner l'Union Benelux au paiement de l'arriéré dû à la suite de la non-indexation injuste au mois de juillet 2022 ;
d) de condamner l'Union Benelux aux dépens de la procédure conformément au Règlement de procédure.

3. Le 8 novembre 2022, la partie défenderesse a demandé un délai supplémentaire pour déposer un mémoire en réponse. Le 10 novembre 2022, le greffier signataire a confirmé que la Cour marque son accord avec un délai supplémentaire allant jusqu'au 14 décembre 2022. La partie défenderesse a soumis le 8 décembre 2022 un mémoire en réponse. Elle a sollicité le rejet des demandes du requérant comme étant non fondées et la condamnation du requérant aux dépens, en ce compris au remboursement intégral des frais d'assistance des conseils de l'Union Benelux, en ordre subsidiaire la condamnation de chacune des parties à ses propres dépens, et en ordre encore plus subsidiaire la condamnation de l'Union Benelux uniquement à un montant raisonnable, qui ne dépasse pas en tout état de cause le montant de base de l'indemnité de procédure exigible en vertu du droit belge.

4. Lors de l'audience de la Cour du 25 janvier 2023, les points de vue des parties ont été exposés verbalement par le requérant et, au nom de la partie défenderesse, par Me Frederik Vandendriessche et mr. Cédric Bruyninckx, avocats sis à Bruxelles. Les parties ont soumis des notes de plaidoirie.

5. Le premier avocat général John Petry a déposé des conclusions écrites le 7 février 2023.

6. Le requérant et la partie défenderesse ont répondu par écrit le 15 mars 2023 aux conclusions du premier avocat général.

Dans sa réplique aux conclusions du premier avocat général, le requérant demande :
a) de déclarer nulle la décision de ne pas indexer les pensions à partir du 1er juillet 2022, telle que communiquée par le courrier du 6 juillet 2022 du Secrétaire général ;

b) en conséquence, de décider que la pension doit être adaptée annuellement au 1er juillet en fonction de l'indexation des salaires des fonctionnaires de l'État fédéral belge de l'année précédente ;
c) de condamner l'Union Benelux aux dépens, y compris le remboursement intégral des frais d'assistance par le conseil, au moins jusqu'à un montant égal au montant de base qui serait dû en tant qu'indemnité de procédure en vertu de la législation belge.

Quant aux faits

7. Le Règlement sur les conditions de travail pour le Collège des Secrétaires généraux, établi par la Décision M (2012) 15 du 10 décembre 2012 du Comité de Ministres Benelux, fixe les droits de pension des membres du Collège des Secrétaires généraux de l'Union Benelux jusqu'au 31 décembre 2019 inclus (ci-après : Règlement 2012-2019).

Les membres du Collège des Secrétaires généraux sont, selon l'article 2, 1°, du Règlement 2012-2019, « *le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints du Secrétariat général Benelux* ».

Sous le titre « *Généralités* », l'article 4 du Règlement 2012-2019 dispose ce qui suit :

> « *Les montants des salaires, des indemnités et des primes sont adaptés chaque année au 1er juillet en fonction de la modification moyenne de l'indice utilisé pour l'indexation des salaires des fonctionnaires de l'Union européenne ("Brussels International Index").* »

Sous le titre « *Pension et pension de survie* », l'article 17du Règlement 2012-2019 (dans son premier paragraphe, avant la modification de l'article à partir du 1er janvier 2014) dispose ce qui suit :

> « *Les membres du Collège des Secrétaires généraux ou ceux qui ont été membres de ce Collège à partir de la date d'entrée en vigueur du présent statut, ont droit à une pension une fois que leur mandat est terminé, pour autant qu'ils aient au moins atteint l'âge de 65 ans. Ils percevront une allocation de pension mensuelle égale à :*
>
> > *N/20 x 75 % de 1/12 du salaire annuel moyen des 3 dernières années*
> >
> > *Où :*
> >
> > *N = nombre d'années du mandat exercé en tant que membre du Collège des Secrétaires généraux auprès du Secrétariat général Benelux. Toute année de mandat entamée est prise en compte.*
>
> *Les membres du Collège des Secrétaires généraux peuvent choisir entre l'allocation de pension mensuelle ou le versement de cette pension sous forme de capital, le jour où leur mandat prend fin ou se termine.* »

8. Les membres du personnel du Secrétariat général Benelux puisent à partir du 1er janvier 2012 leurs droits de pension dans l'Annexe 6 du statut des membres du personnel

du Secrétariat général Benelux, établi par la Décision M (2012) 2 du 26 janvier 2012 du Comité de Ministres (ci-après : Règlement des pensions).

Sous le titre « *Dispositions générales* », l'article 2, § 3, du Règlement des pensions dispose ce qui suit :

> « *Les montants des pensions et pensions de survie sont adaptés annuellement au 1er juillet en fonction de la variation moyenne de l'indice appliqué pour l'indexation des traitements des fonctionnaires de l'Union européenne ("Brussels International Index").* »

Sous le titre « *Fixation de la pension* », l'article 4, § 1er, du Règlement des pensions, avant sa modification à partir du 1er janvier 2014, dispose ce qui suit :

> « *Les membres du personnel qui ont atteint l'âge de 65 ans percevront une allocation de pension mensuelle égale à :*
>
> *N/40 x 75 % de 1/12 du salaire annuel moyen des 3 dernières années*
>
> *Où :*
>
> *N = nombre d'années de service prestées auprès du Secrétariat général Benelux, tel que calculé conformément à l'article 5.* »

L'article 5 du Règlement des pensions dispose ce qui suit :

> « *§ 1er. Pour le calcul du nombre d'années de service prestées, il n'est tenu compte que des années de service prestées à partir de la date d'entrée en vigueur du statut.*
>
> *§2. Pour le calcul du nombre d'années de service prestées, il est tenu compte de :*
> *1° la période d'activité de service du membre du personnel concerné ;*
> *2° la période de non-activité du membre du personnel concerné due à la suppression de la fonction ou du cadre.* »

9. Le Règlement sur le revenu constitue l'Annexe 2 du statut des membres du personnel du Secrétariat général Benelux, établi par la Décision M (2012) 2 du 26 janvier 2012 du Comité de Ministres (ci-après : Règlement sur le revenu).

L'article 5 du Règlement sur le revenu dispose ce qui suit :

> « *Les montants des salaires, indemnités et primes sont adaptés annuellement au 1er juillet en fonction de la variation moyenne de l'indice appliqué pour l'indexation des salaires des fonctionnaires de l'Union européenne ("Brussels International Index").* »

10. L'article 15 de l'Annexe 1 de la Décision M (2013) 2 du 18 novembre 2013 du Comité de Ministres modifiant le statut des membres du personnel du Secrétariat général Benelux et modifiant les conditions de travail des membres du Collège des Secrétaires généraux de l'Union Benelux remplace, à partir du 1er janvier 2014, l'article 2 du Règlement des pensions comme suit :

> « *Les montants des pensions, pensions de survie et pensions d'orphelin sont adaptés annuellement au 1er juillet en fonction de la variation moyenne de l'indice appliqué pour l'indexation des traitements des fonctionnaires de l'Union européenne à Bruxelles.* »

Par l'article 16 de l'Annexe 1 de la Décision M (2013) 2 susmentionnée, il est précisé que « N », dans le calcul de la pension conformément au Règlement des pensions, « *ne peut être supérieur à 40* ».

Par l'article 2 de l'Annexe 2 de la Décision M (2013) 2 susmentionnée, le deuxième paragraphe sur la pension de survie et le financement de la pension ainsi que le troisième paragraphe sur la pension de survie sont supprimés à l'article 17 du Règlement 2012-2019. L'article 17, § 1er, est renuméroté en article 17.

L'article 4 de l'Annexe 2 de la Décision M (2013) 2 susmentionnée déclare applicables par analogie aux membres du Collège des Secrétaires généraux l'article 6 relatif à la pension de survie et l'article 7 relatif à la pension d'orphelin du Règlement des pensions.

11. Avec effet à compter du 1er janvier 2020, la Décision M (2019) 17 du 20 décembre 2019 du Comité de Ministres, de remplacement des conditions de travail des membres du Collège des Secrétaires généraux de l'Union Benelux, a supprimé et remplacé le Règlement 2012-2019 par un nouveau Règlement sur les conditions de travail pour le Collège des Secrétaires généraux, établi dans l'annexe de la Décision M (2019) 17 (ci-après : Règlement 2020).

Sout le titre « *Généralités* », l'article 4 du Règlement 2020 dispose ce qui suit :

> « *Les montants des salaires, indemnités, primes et pensions sont ajustés chaque année au 1er juillet à l'indexation des salaires des fonctionnaires de l'État fédéral belge de l'année précédente. Au cours de l'année précédant l'indexation, l'autorité compétente doit donner son approbation pour l'application de cette indexation. À cette fin, l'intention d'indexation et le pourcentage correspondant sont explicitement inclus dans la décision à adopter par l'autorité compétente concernant le budget de l'année à venir*. »

Sout le titre « *Pension* », l'article 17 du Règlement 2020 dispose ce qui suit :

> « *Les membres du Collège des Secrétaires généraux ou ceux qui ont été membres de ce Collège ont droit à une pension à compter de la date d'entrée en vigueur du présent statut, à l'expiration ou à la fin de leur mandat, et dans la mesure où ils ont atteint l'âge légal de la retraite. En cas d'augmentation de l'âge légal de la retraite en Belgique, le Comité de Ministres décidera d'appliquer ou non cette augmentation à l'âge de la retraite des membres du Collège.*
>
> *Ils perçoivent une allocation de pension mensuelle correspondant au calcul suivant :*
>
> > *N/40 x 75 % de 1/12 du salaire annuel moyen des 10 dernières années à partir du départ effectif à la retraite ;*

Où :

N = le nombre d'années de mandat exercé en tant que membre du Collège des Secrétaires généraux, chaque fraction d'année de mandat exercée comptant au prorata temporis. Les droits à une pension mensuelle acquis par le Collège des Secrétaires généraux au cours de la période antérieure à la date d'effet des présentes conditions d'emploi, telle que définie à l'article 23, restent en vigueur, sous réserve que ces droits à la pension soient payés par paiements mensuels à partir du moment où l'âge légal de la retraite en Belgique est atteint. À partir du moment où l'âge légal de la retraite passe de 65 à 66 ans, le montant de l'allocation de pension mensuelle devient :

N/41 x 75 % de 1/12 du salaire annuel moyen des 10 dernières années à partir du départ effectif à la retraite ;

À partir du moment où l'âge légal de la retraite passe à 67 ans, le montant de l'allocation de pension mensuelle devient :

N/42 x 75 % de 1/12 du salaire annuel moyen des 10 dernières années à partir du départ effectif à la retraite ;

Le calcul de l'allocation mensuelle de pension sera ajusté de la même façon en cas de nouvelle augmentation de l'âge légal de la retraite en Belgique. »

L'article 18 du Règlement 2020 déclare applicables par analogie aux membres du Collège des Secrétaires généraux les articles 6 et 7 du Règlement des pensions relatifs à la pension de survie et à la pension d'orphelin.

12. Le requérant était Secrétaire général de l'Union Benelux du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2016 inclus. Le 1er janvier 2017, le requérant est parti à la retraite. Il a opté pour la perception d'une allocation de pension mensuelle et non pour un versement unique de la pension sous forme de capital. La pension a été indexée annuellement lors de la période allant de 2017 à 2022.

13. À la suite d'une note adressée par le Secrétaire général de l'Union Benelux au Conseil Benelux concernant le calcul de la pension mensuelle et du capital de pension des anciens membres du Collège de l'Union Benelux, la Vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales belge de l'époque, Mme Wilmès, a fait parvenir le 30 avril 2021, après accord mutuel entre les trois pays du Benelux et au nom du Comité de Ministres, la décision relative au calcul de la pension des anciens membres du Collège au Secrétaire général de la partie défenderesse. Cette décision mentionne ce qui suit :

« *Les conditions de travail du Collège en vigueur de 2012 à 2019 inclus ne contiennent pas de règles d'indexation annuelle des allocations de pension ou de la capitalisation. Le consultant a confirmé qu'il n'y avait donc pas lieu d'indexer les pensions sur la base des présentes conditions de travail.* »

14. À la suite de cela, la présidente du Conseil Benelux, Mme Gentzis, a écrit ce qui suit au Secrétaire général de la partie défenderesse, dans un courrier du 3 novembre 2021 en réponse à des questions supplémentaires sur le calcul de la pension et les principes généraux en matière d'allocations de pension :

> « *Dans la lettre de la présidente du Comité de Ministres datée du 30 avril 2021, il est précisé que l'indexation des pensions des anciens membres du Collège qui ont exercé leur mandat sous les conditions de travail 2012-2019 ne s'applique pas, étant donné que cette pratique n'était pas prévue dans ces conditions et n'a pas de base légale.*
>
> *Vous n'êtes donc plus tenu d'appliquer l'indexation des pensions des anciens membres du Collège ayant acquis des droits sur base des conditions de travail 2012-2019 sur les rentes à payer à partir du 1er juillet 2022. S'agissant du cas de la pension de M. X, vous recevrez une lettre séparée sur la constitution de sa pension.*
>
> *En revanche, le nouveau règlement des conditions de travail pour les membres du Collège prévoit en son article 4 une indexation des pensions accumulées par ces membres à partir du 1er janvier 2020. Dans ces nouvelles conditions de travail, la constitution de la pension annuelle des membres du Collège a été réduite de moitié par rapport aux anciennes conditions et est donc égalisée à la hauteur des pensions des agents du Secrétariat général (N/40 au lieu de N/20). Conformément au statut du personnel des agents, une clause d'indexation concernant les retraites a donc été incluse dans les conditions d'emploi du Collège à partir de 2020.*
>
> *[…]*
>
> *Enfin, je tiens à vous informer qu'il n'y aura pas de récupération des pensions versées en trop au cours de l'année 2018.* »

15. Par le courrier du 6 juillet 2022, le Secrétaire général de la partie défenderesse informe le requérant de l'instruction, donnée par le Conseil Benelux, de mettre à l'avenir un terme à l'indexation annuelle appliquée auparavant :

> « *Comme vous le savez, le règlement des conditions de travail des membres du Collège 2012-2019 vous reste applicable. Ce règlement ne contient toutefois aucune disposition en matière d'indexation des montants des pensions, au contraire des salaires, indemnités et primes qui sont indexés chaque année.*
>
> *Nos services ont néanmoins indexé chaque année le montant de votre pension par le passé. Sur instruction du Conseil Benelux, qui a confirmé qu'il s'agissait d'une erreur, nous n'indexerons donc plus le montant de votre pension à l'avenir, à partir de ce mois de juillet, en application du règlement précité. Le Conseil Benelux nous a indiqué que le trop payé, lié à l'indexation, des allocations de pension qui vous ont été versées au cours de la période s'étalant de 2016 à 2021, ne vous sera cependant pas réclamé.* »

16. Dans un courrier du 20 juillet 2022, le requérant informe le Secrétaire général de la partie défenderesse qu'il envisage d'introduire un recours contre la décision communiquée dans le courrier du 6 juillet 2022. Dans un courrier du 26 juillet 2022, le Secrétaire général de

la partie défenderesse indique qu'un recours interne n'est pas requis, mais que, pour un recours auprès de la Cour de Justice Benelux, un délai de deux mois s'applique après que la décision a été portée à sa connaissance.

Quant à la recevabilité

La prétendue absence de décision du Comité de Ministres de ne pas indexer la pension du requérant

17. Bien que le requérant, dans sa requête dirigée contre « *la décision, rendue le 6 juillet 2022 par le Comité de Ministres, d'arrêt de l'indexation de la pension* », demande de « *déclarer nulle la décision du Comité de Ministres, telle que communiquée par le courrier du 6 juillet 2022 du Secrétaire général […]* », il a fait valoir, verbalement lors de l'audience et dans sa réplique écrite aux conclusions du premier avocat général, que la décision de non-indexation de la pension du requérant a été prise par le Secrétaire général de la partie défenderesse, qui n'est pas compétent pour ce faire. Seul le Comité de Ministres, et non le Collège des Secrétaires généraux ou le Conseil Benelux, est selon le requérant compétent concernant les conditions de travail du Collège des Secrétaires généraux.

Le requérant fait en particulier valoir qu'il ressort du courrier du 3 novembre 2021 de la présidente du Conseil Benelux, Mme Gentzis, que le Comité de Ministres n'a pas décidé l'arrêt de l'indexation de la pension. Dans ce courrier, Mme Gentzis demande en effet au Secrétaire général de la partie défenderesse « *de préparer un projet de décision à soumettre au prochain Comité de Ministres* ».

18. En vertu de l'article 3 du Protocole additionnel du 29 avril 1969 au Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux (ci-après : le Protocole additionnel), la Cour de Justice Benelux est compétente pour prendre connaissance du recours introduit par un ancien Secrétaire général contre une décision de portée générale ou particulière prise par le Comité de Ministres et portant sur sa pension.

Il apparaît donc que la critique susmentionnée du requérant concerne la recevabilité du recours juridictionnel, bien que le requérant, dans sa réplique aux conclusions du premier avocat général, formule cette critique quant au fond.

19. La Cour constate que seul le Comité de Ministres est compétent pour fixer les conditions de travail des membres du Collège des Secrétaires généraux. L'article 19, alinéa 4, du Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958 dispose que le Comité de Ministres fixe, après avis du Conseil, les conditions de travail du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints, dont les échelles de leur pension.

20. La Cour constate également que le Comité de Ministres a établi le Règlement 2012-2019 par la Décision M (2012) 15 du 10 décembre 2012, a modifié ce Règlement par la

Décision M (2013) 2 du 18 novembre 2013, et a supprimé le Règlement 2012-2019 pour le remplacer par le Règlement 2020 par la Décision M (2019) 17 du 20 décembre 2019.

21. À la suite d'une note adressée par le Secrétaire général de la partie défenderesse au Conseil Benelux concernant le calcul de la pension mensuelle et du capital de pension des anciens membres du Collège de l'Union Benelux, la Vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales belge de l'époque, Mme Wilmès, dans un courrier du 30 avril 2021, « *après accord mutuel entre les trois pays du Benelux* » et « *au nom du Comité de Ministres* », a porté à la connaissance du Secrétaire général de la partie défenderesse la décision relative au calcul de la pension des anciens membres du Collège. Il ressort de ce courrier qu'« *au nom du Comité de Ministres* », il a été souligné que le Règlement 2012-2019 ne contient pas de règles d'indexation annuelle des allocations de pension ou de la capitalisation.

22. Ensuite, la présidente du Conseil Benelux, Mme Gentzis, dans un courrier du 3 novembre 2021 en réponse à des questions supplémentaires sur le calcul de la pension et les principes généraux en matière d'allocations de pension, a répété que l'indexation des pensions des anciens membres du Collège n'a pas de base légale, sauf le nouveau Règlement 2020. La présidente du Conseil Benelux a également précisé qu'il n'y aurait pas de récupération des pensions versées en trop au cours de l'année 2018.

23. Par un courrier du 6 juillet 2022, le Secrétaire général de la partie défenderesse a informé le requérant que, vu que le Règlement 2012-2019 s'applique à lui, le montant de sa pension a été indexé annuellement à tort par le passé. Il indique que la pension ne sera plus indexée à partir du 1er juillet 2022. Les montants de pension versés en trop au cours de la période allant de 2016 à 2021 qui sont liés à l'indexation ne seront toutefois pas réclamés.

24. Sur la base de ce qui précède, la Cour conclut que le Comité de Ministres, à la suite de questions posées par le Secrétaire général de la partie défenderesse, a pris une décision sur le mode de calcul de la pension des anciens membres du Collège sur la base du Règlement 2012-2019 établi par le Comité de Ministres. Cette décision a été formulée dans le courrier du 30 avril 2021 de Mme Wilmès et expliquée plus en détail dans le courrier de la présidente du Conseil Benelux du 3 novembre 2021. Par cette décision, le Comité de Ministres interprète le Règlement 2012-2019 en ce sens qu'aucune indexation de la pension des anciens membres du Collège n'y a été prévue. Par le courrier du 6 juillet 2022, le Secrétaire général a informé le requérant de cette décision du Comité de Ministres concernant le calcul de la pension des anciens membres du Collège.

25. La conclusion de la Cour ne change pas après lecture du passage du courrier de la présidente du Conseil Benelux du 3 novembre 2021, dans lequel il est demandé au Secrétaire général de la partie défenderesse « *de préparer un projet de décision à soumettre au prochain Comité de Ministres* », bien que le requérant déduise de ce passage qu'il n'y a aucune décision du Comité de Ministres de ne pas indexer la pension du requérant.

Ce passage fait partie de la phrase suivante, à la fin du courrier : « *En ce qui concerne la question du calcul du salaire de référence et de l'indexation des pensions, je vous demande de préparer un projet de décision à soumettre au prochain Comité de Ministres, dont les*

dispositions entreront en vigueur le 1er juillet 2022, comme clarification supplémentaire de l'application du règlement des pensions. »

La présidente du Conseil Benelux traite dans le courrier trois sujets, à savoir « *Salaire de référence à utiliser comme base de calcul de la pension* », « *Indexation des pensions des anciens membres du Collège* » et « *Conversion des annuités de pension en capital de pension* ».

Dans le cadre de chaque sujet traité, une demande d'indexation est abordée. Uniquement dans le cadre du premier sujet, il est néanmoins question d'un règlement des pensions pas clair sur le point de l'indexation du salaire de référence, qui sert de base au calcul de la pension, si un membre du Collège ou un agent du Secrétariat général ne prend pas sa retraite immédiatement à la fin de son mandat ou de sa fonction dans l'Union Benelux : « *Cette méthode de calcul du salaire de référence et de l'indexation retenue par le Conseil est courante dans les secteurs privé et public. Le règlement des pensions de l'Union Benelux n'étant pas clair à ce sujet, je vous demande dès lors de faire le nécessaire pour que cette nouvelle méthode soit explicitée dans une décision à soumettre au Comité de Ministres dans les meilleurs délais.* »

La demande répétée d'une décision à la fin du courrier porte donc sur le sujet « *Salaire de référence à utiliser comme base de calcul de la pension* ». Contrairement à ce que le requérant veut laisser entendre, la décision demandée par la présidente du Conseil Benelux ne porte pas sur le sujet « *Indexation des pensions des anciens membres du Collège* ».

26. Sur la base de ce qui précède, la Cour conclut que, contrairement à ce que le requérant fait valoir, aucune personne non compétente n'a décidé de soumettre ou non la pension de retraite des membres du Collège des Secrétaires généraux à une indexation annuelle. Le requérant s'oppose donc à une décision du Comité de Ministres, portée à sa connaissance par le courrier du 6 juillet 2022.

Concernant la nécessité d'introduire un recours interne préalable

27. L'article 19, § 2, du Règlement 2012-2019 impose aux membres du Collège des Secrétaires généraux un recours interne préalable auprès du Comité de Ministres avant de pouvoir introduire un recours juridictionnel conformément au Protocole additionnel.

L'article 19, § 2, du Règlement 2012-2019 cadre ainsi avec l'article 7 du Protocole additionnel. Pour la recevabilité d'un recours auprès de la Cour de Justice Benelux, introduit par une personne telle que visée à l'article 3, sous b ou c, du Protocole additionnel, un recours interne

préalable est requis, en vertu de l'article 7 du Protocole additionnel, auprès de l'autorité qui a pris la décision.

L'obligation d'un recours interne préalable ne s'applique toutefois pas au requérant, vu que, étant (ancien) Secrétaire général, il fait partie des personnes mentionnées à l'article 3, sous a, du Protocole additionnel, à qui l'article 7 du Protocole additionnel ne s'applique pas.

Vu que l'article 19, § 2, du Règlement 2012-2019, en tant qu'acte du Comité de Ministres, ne peut pas valablement s'écarter du Protocole additionnel, établi par les gouvernements des pays du Benelux, l'article 19, § 2, ne peut pas non plus donner lieu, pour le requérant, à une obligation d'un recours interne préalable auprès du Comité de Ministres.

28. La Cour conclut qu'un recours interne préalable au recours auprès de la Cour de Justice Benelux n'est pas requis.

Concernant les délais pour introduire un recours juridictionnel

29. Le requérant a pris connaissance de la décision attaquée soit le 6 juillet 2022, date à laquelle la lettre a été envoyée par courrier électronique, soit au plus tard le 12 juillet 2022, date à laquelle il déclare avoir reçu la lettre du 6 juillet 2022. La requête est parvenue au greffe de la Cour le 24 août 2022. Le recours a été introduit dans les deux mois après que le requérant a été informé de la décision contestée.

30. La Cour conclut que le recours juridictionnel a été introduit à temps et est recevable.

Quant au droit

La non-mention d'éventuelles possibilités de recours dans le courrier du 6 juillet 2022

31. Le requérant constate que le courrier du 6 juillet 2022 dans lequel il est communiqué que sa pension ne sera plus indexée à partir du 1er juillet 2022 n'indique pas de quelle manière et auprès de quelles instances un recours peut être formé contre cette décision. Il fait remarquer que ce n'est que par le courrier du 26 juillet 2022 du Secrétaire général de la partie défenderesse qu'il a été informé des possibilités de recours et de la procédure à suivre.

32. La partie défenderesse répond à cela que ni le statut du personnel, ni le Protocole additionnel ne contiennent une obligation de mentionner les possibilités de recours. Par ailleurs, l'absence de mention des possibilités de recours ne pourrait entraîner qu'une suspension du délai de recours. Enfin, le requérant n'a pas été lésé par l'absence de mention des possibilités de recours dans le courrier du 6 juillet 2022, vu qu'il a pu prendre connaissance de la décision et introduire dans les temps un recours contre celle-ci.

33. Bien que le requérant omette d'indiquer sur quel fondement, dans la notification d'une décision, les possibilités et délais de recours doivent être mentionnés, la Cour considère que, sur les deux fondements suivants, il y a bien une telle obligation de mention dans l'Union Benelux.

En premier lieu, les États membres de l'Union Benelux ont l'obligation administrative commune de mentionner, lors de la notification d'une décision, les possibilités et délais de recours. Aux Pays-Bas, une telle obligation repose sur l'article 3:45 de l'*Algemene wet bestuursrecht*. Au Luxembourg, l'article 14 du Règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes impose une obligation comparable. En Belgique, cette obligation est contenue dans le principe de précaution qui s'impose à l'administration en tant que principe de bonne administration. Dans chacun des États membres, la sanction en cas d'absence de mention des possibilités et délais de recours est qu'en principe, le délai de recours ne commence pas à courir. L'absence de mention n'affecte aucunement la validité de la décision proprement dite.

En deuxième lieu, les États membres de l'Union Benelux se sont engagés, entre autres par le Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux et par le Protocole additionnel, à offrir aux personnes au service de l'Union Benelux un accès au juge, la Cour de Justice Benelux, dans les cas mentionnés à l'article 3 du Protocole additionnel. Le requérant exerce un tel droit d'accès au juge. La mention de l'existence de voies et délais de recours dans la notification d'une décision administrative est un élément essentiel du principe général de bonne administration de la justice et du droit d'accès au juge. Les règles sur les possibilités relatives aux voies et délais de recours doivent, selon la Cour européenne des droits de l'homme, être non seulement posées avec clarté, mais aussi portées à la connaissance des justiciables de la manière la plus explicite possible.

34. La Cour reconnaît par conséquent, dans l'Union Benelux, un principe général de droit en vertu duquel la notification d'une décision administrative doit mentionner l'existence de voies et délais de recours. L'absence de mention n'affecte pas la validité de la décision, mais empêche en général que les délais de recours commencent à courir.

35. La Cour constate que le courrier du 6 juillet 2022 par lequel le Secrétaire général de la partie défenderesse a porté la décision du Comité de Ministres à la connaissance du requérant ne mentionne pas de voies et délais de recours.

En vertu du principe général de droit susmentionné, le délai de recours de deux mois pour s'opposer à une décision du Comité de Ministres auprès de la Cour, qui commence à courir, conformément à l'article 17 du Protocole additionnel, à partir du moment où la décision contestée à été communiquée au requérant, n'a en principe pas commencé à courir.

La décision contestée n'est cependant pas rendue nulle par l'absence de mention des possibilités et délais de recours dans le courrier du 6 juillet 2022.

36. La Cour constate également que le requérant, malgré l'absence de mention des possibilités et délais de recours dans le courrier du 6 juillet 2022, a néanmoins introduit un recours juridictionnel dans le délai, prévu par l'article 17 du Protocole additionnel, de deux mois après que la décision contestée lui a été communiquée.

Le requérant n'a dès lors pas été lésé par l'absence de mention des possibilités et délais de recours dans le courrier du 6 juillet 2022.

37. La Cour conclut que le moyen n'est pas fondé vu que, d'une part, l'absence de mention des possibilités et délais de recours dans le courrier du 6 juillet 2022 ne peut pas entraîner la nullité demandée de la décision du Comité de Ministres et que, d'autre part, le requérant n'a pas été lésé par cette absence.

La prétendue violation d'un principe général d'indexation des salaires et des pensions au Benelux

38. Le requérant fait valoir que la décision du Comité de Ministres sur le calcul de la pension des anciens membres du Collège est contraire à un principe général d'indexation, applicable dans l'Union Benelux.

Il reconnaît un tel principe général dans, entre autres, l'article 4 du Règlement 2012-2019, l'article 5 du Règlement sur le revenu, l'article 2 du Règlement des pensions et l'article 4 du Règlement 2020. Le requérant base son principe général également sur la Directive M (2022) 8, exposée verbalement lors de l'audience et mentionnée dans la note de plaidoirie et la réplique écrite aux conclusions du premier avocat général.

Le requérant considère deuxièmement que ce principe général est confirmé dans la loi belge du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants.

Troisièmement, le principe général ressort, selon le requérant, de l'indexation annuelle effective de sa pension de 2017 à 2021 inclus.

Dans sa plaidoirie verbale lors de l'audience, sa note de plaidoirie et sa réplique écrite aux conclusions du premier avocat général, le requérant ajoute encore que l'Accord de siège conclu entre le Royaume de Belgique et l'Union Benelux témoigne de ce principe général. Dans ce cadre, le requérant renvoie à la Note de base du Comité interministériel belge pour la Politique de Siège, en liaison avec la Convention OIT n° 102, pour donner corps à un principe général d'indexation.

39. La partie défenderesse nie l'existence d'un principe général de droit d'indexation dans l'Union Benelux. Selon la partie défenderesse, il ne ressort d'aucune des sources citées par le requérant qu'il existe un principe général de droit en vertu duquel la pension du requérant doit être indexée annuellement.

40. Tout d'abord, la Cour constate que le requérant ne peut pas se fier à une disposition réglementaire expresse pour faire indexer annuellement sa pension de retraite. Ni l'article 4 du Règlement 2012-2019, ni l'article 2 du Règlement des pensions, ni l'article 4 du Règlement 2020 ne fixent expressément une indexation de sa pension de retraite.

41. L'article 4 du Règlement 2012-2019 ne constitue pas une base réglementaire expresse pour une indexation annuelle de la pension de retraite du requérant.

Cet article 4 dispose que « *les montants des salaires, des indemnités et des primes sont adaptés chaque année au 1er juillet en fonction de la modification moyenne de l'indice utilisé pour l'indexation des salaires des fonctionnaires de l'Union européenne ("Brussels International Index")* ». La pension régie à l'article 17 de ce même Règlement n'est pas mentionnée à l'article 4, à côté des salaires, indemnités et primes.

La pension n'est pas non plus à inclure à l'article 4 via les notions de salaire, d'indemnité et de prime. Une pension est à distinguer d'un salaire, d'une indemnité ou d'une prime, comme décrit dans le Règlement 2012-2019. Un salaire, une indemnité ou une prime constitue la contrepartie des prestations de travail effectuées par un membre actif du personnel, alors qu'une pension constitue, pour ce membre du personnel, une assurance contre les risques inhérents à la vieillesse après l'activité de service, comme en témoigne l'article 18 du Règlement 2012-2019, en vertu duquel, en vue du financement de la pension, un pourcentage est prélevé sur les salaires et indemnités.

42. La pension de retraite du requérant ne peut pas, directement ou indirectement, faire l'objet d'une indexation annuelle en vertu de l'article 2 du Règlement des pensions.

Directement, le requérant n'a pas, en tant qu'ancien Secrétaire général, la qualité de membre du personnel à qui le Règlement des pensions s'applique.

Indirectement, l'article 2 du Règlement des pensions et l'indexation annuelle de la pension y étant prévue ont été déclarés non applicables au requérant par l'article 4 de l'Annexe 2 de la Décision M (2013) 2. Cet article 4 ne déclare applicables par analogie aux membres du Collège des Secrétaires généraux que l'article 6 sur la pension de survie et l'article 7 sur la pension d'orphelin du Règlement des pensions. Cet article 4 n'a donc pas régi la pension de retraite, ni déclaré applicable par analogie l'article 2 du Règlement des pensions.

43. Le requérant ne peut pas non plus se servir de l'article 4 du Règlement 2020 comme base réglementaire pour une indexation de sa pension. Contrairement à ce que le requérant fait valoir, ce Règlement ne s'applique pas à lui.

L'article 23 du Règlement 2020 dispose que ce dernier « *entrera en vigueur le 1er janvier 2020 et remplacera toutes les dispositions et règlements statutaires antérieurs concernant les conditions de travail des membres du Collège des Secrétaires généraux. Les présentes conditions de travail s'appliquent sans exception aux mandats actuels des membres du Collège employés au 1er janvier 2020, ainsi qu'à tous les nouveaux mandats à confier aux futurs membres du Collège*. » Le Règlement 2020 prévoit expressément que ce dernier s'applique, à partir du 1er janvier 2020, à tous les membres existants et futurs du Collège des Secrétaires généraux. Le verbe « *remplacer* » signifie « *prendre la place de* ». Contrairement à ce que le requérant indique, le Règlement 2020 n'a dès lors pas annulé le Règlement 2012-2019, qui existe encore et régit la pension du requérant.

Cela est confirmé dans l'article 17, alinéa 2, du Règlement 2020, qui dispose que « *les droits à une pension mensuelle acquis par un membre du Collège des Secrétaires généraux au cours de la période antérieure à la date d'effet des présentes conditions d'emploi, telle que définie*

à l'article 23, restent en vigueur ». La constitution de pension d'avant l'entrée en vigueur du Règlement 2020 reste basée sur le Règlement 2012-2019.

44. En l'absence de base réglementaire expresse pour une indexation de sa pension de retraite, le requérant s'appuie sur ce qu'il appelle un « *principe général d'indexation des salaires et des pensions au Benelux* ». La partie défenderesse et le premier avocat général qualifient ce recours à un « principe général » de recours à un principe général de droit, sans que le requérant s'y soit opposé.

45. Un principe général de droit est une règle fondamentale, non écrite et généralement applicable dans un système juridique ou une branche du droit qui est « trouvée » dans la volonté supposée ou implicite du législateur. Cette volonté du législateur ressort des applications particulières que certaines règles écrites font de la règle non écrite.

46. Comme sources pour une règle fondamentale, non écrite et généralement applicable d'indexation des pensions au Benelux, le requérant invoque premièrement quelques règlements et une directive de l'Union Benelux, deuxièmement la Note de base du Comité interministériel belge pour la Politique de Siège, en liaison avec l'Accord de siège conclu entre le Royaume de Belgique et l'Union Benelux, troisièmement une loi belge du 2 août 1971, et enfin les années d'indexation effective de sa pension de retraite.

Ensuite, la Cour examine si la volonté implicite de l'Union Benelux d'indexer les pensions de retraite annuellement ressort de ces sources, prises séparément ou conjointement.

47. Les règlements et la directive de l'Union Benelux sur lesquels le requérant base son principe général ne témoignent pas de la volonté de l'Union Benelux d'indexer n'importe quelle pension annuellement au profit tant des membres du Collège des Secrétaires généraux que des membres du personnel du Secrétariat général.

- L'article 4 du Règlement 2012-2019 ne prévoit, comme souligné ci-avant, aucune indexation annuelle des pensions des membres du Collège des Secrétaires généraux.

- L'article 2 du Règlement des pensions fixe une indexation de la pension des membres du personnel du Secrétariat général. Comme motivé ci-avant, l'article 2 du Règlement des pensions ne permet pas d'indexer annuellement la pension de retraite des membres du Collège des Secrétaires généraux.

  En outre, contrairement à ce que le requérant fait valoir avec force, l'article 4 de l'Annexe 2 de la Décision M (2013) 2 ne permet pas tout simplement de conclure que la pension de survie et d'orphelin sur laquelle un ayant droit d'un membre du Collège décédé peut compter est bien soumise à l'indexation prévue par l'article 2 du Règlement des pensions. Cet article 4 ne déclare applicables par analogie aux membres du Collège des Secrétaires généraux que les articles 6 et 7, et non l'article 2, du Règlement des pensions.

- L'article 5 du Règlement sur le revenu dispose que « *les montants des salaires, indemnités et primes sont adaptés annuellement au 1er juillet en fonction de la variation*

moyenne de l'indice appliqué pour l'indexation des salaires des fonctionnaires de l'Union européenne ("Brussels International Index") ».

Premièrement, cet article 5 ne prévoit aucune indexation des pensions.

Deuxièmement, l'article 5 ne s'applique qu'aux membres du personnel. Il ne s'applique pas aux membres du Collège des Secrétaires généraux.

- L'article 4 du Règlement 2020 dispose que « *les montants des salaires, indemnités, primes et pensions sont ajustés chaque année au 1er juillet à l'indexation des salaires des fonctionnaires de l'État fédéral belge de l'année précédente. Au cours de l'année précédant l'indexation, l'autorité compétente doit donner son approbation pour l'application de cette indexation. À cette fin, l'intention d'indexation et le pourcentage correspondant sont explicitement inclus dans la décision à adopter par l'autorité compétente concernant le budget de l'année à venir*. »

Même si l'article 4 du Règlement 2020, avec effet à compter du 1er janvier 2020, prévoit bien l'indexation de la pension des membres du Collège des Secrétaires généraux, la Cour ne peut tout de même pas en déduire la volonté de l'Union Benelux de prévoir toujours, également avant le 1er janvier 2020, l'indexation d'une pension. Cet article 4 n'est en effet pas à considérer indépendamment des autres modifications qui ont été apportées par le Règlement 2020 et de leur raison.

Par les modifications suivantes apportées au calcul de la pension dans le Règlement 2020, la pension de retraite des membres du Collège a nettement baissé en comparaison avec la pension calculée sur le modèle du Règlement 2012-2019. Le dénominateur dans la fraction de la formule pour calculer la pension a été doublé dans le Règlement 2020, en comparaison avec celui prévu dans le Règlement 2012-2019. Dans le Règlement 2020, la pension est en outre calculée sur la base du salaire annuel moyen des 10 dernières années, alors que dans le Règlement 2012-2019, il faut encore tenir compte du salaire annuel moyen des 3 dernières années. Contrairement à ce que le Règlement 2012-2019 prévoit, il n'est par ailleurs, en vertu du Règlement 2020, plus tenu compte de chaque année entamée d'un mandat dans le calcul de la pension, mais chaque partie d'une année lors de laquelle le mandat a été exercé est prise en compte *prorata temporis*.

La raison des modifications apportées par le Règlement 2020, qui mènent à une mesure d'économie, réside apparemment dans la recherche d'un équilibre financier du système des pensions propre à l'Union Benelux.

Cette recherche est exprimée en premier lieu dans le courrier de la présidente du Conseil Benelux du 3 novembre 2021, dans lequel il est écrit que, dans le Règlement 2020, une indexation a bien été fixée parce qu'en même temps, par ce Règlement, « *la constitution de la pension annuelle des membres du Collège a été réduite de moitié par rapport aux anciennes conditions et est donc égalisée à la hauteur des pensions des agents du Secrétariat général (N/40 au lieu de N/20). Conformément au statut du*

personnel des agents, une clause d'indexation concernant les retraites a donc été incluse dans les conditions d'emploi du Collège à partir de 2020. »

En deuxième lieu, cette recherche ressort de l'indexation conditionnelle de la pension fixée par l'article 4 du Règlement 2020. L'indexation annuelle dépend de l'approbation annuelle de l'autorité compétente, qui tient compte, pour son approbation, du budget de l'année à venir.

- Dans la Directive M (2022) 8, le Comité de Ministres donne, par l'article 3, alinéa 2, la directive suivante : « *Dans le cas de figure où un membre du Collège ne prend pas sa retraite immédiatement à la fin de son mandat, le salaire annuel moyen pris en compte est calculé sur base des salaires annuels réellement perçus durant la période de référence pour la détermination du salaire annuel moyen, indexés jusqu'à la date de sa retraite selon le régime d'indexation applicable aux autres membres du Collège encore en fonction.* »

  Par cette Directive, le Comité de Ministres donne de plus amples détails sur la manière de fixer le salaire annuel moyen, sur la base duquel la pension des membres du personnel et des membres du Collège est à calculer. L'indexation dont il est question à l'article 3 de la Directive concerne l'indexation du salaire sur la base duquel la pension est encore à calculer, pas de la pension elle-même.

48. Outre les règlements et la directive susmentionnés de l'Union Benelux, le requérant s'appuie, pour son principe général d'indexation des pensions, sur la Note de base du Comité interministériel belge pour la Politique de Siège, en liaison avec la Convention OIT n° 102 et l'Accord de siège conclu entre le Royaume de Belgique et l'Union Benelux.

Selon la Note de base du Comité interministériel belge pour la Politique de Siège, la Belgique peut octroyer à des organisations internationales établies sur le territoire belge une série d'avantages et d'immunités, au moyen par exemple d'un accord bilatéral appelé « accord de siège ». La Note de base précise que ces avantages et immunités, en raison de leur caractère exceptionnel, sont toujours à interpréter d'une manière restrictive.

La Note de base impose par ailleurs des règles générales que la Belgique applique dans le cadre de l'octroi de ces avantages et immunités. Ces règles générales sont les marges dans lesquelles les accords de siège doivent être négociés. Ces règles générales n'ont toutefois pas toujours été suivies à la lettre par le passé. La Note de base dispose à ce sujet que : « *dans certains cas (et plus particulièrement lorsqu'il s'agit des privilèges fiscaux des fonctionnaires internationaux et du système de sécurité sociale auquel ils sont assujettis), ces règles s'écartent des privilèges qui ont été octroyés dans le passé à certaines organisations dans le cadre d'accords bilatéraux de siège ou dans des accords multilatéraux auxquels la Belgique est partie. Il va de soi que la Belgique reste liée par ces accords. Dorénavant, il sera tenu compte strictement, lors des futures négociations concernant des accords de siège, des règles générales décrites ci-après.* »

Des règles générales ont également été fixées pour les avantages à octroyer concernant la sécurité sociale du personnel des organisations internationales. La Note de base indique que

les organisations internationales prévoient généralement elles-mêmes un régime de sécurité sociale pour leur personnel, si bien qu'à cet égard, une clause de sécurité sociale est d'ordinaire incorporée dans des accords de siège. Dans le cadre de la négociation sur une telle clause de sécurité sociale, la Belgique applique entre autres le « *principe* » suivant : « *Il est vrai que, pour qu'on puisse parler d'un propre régime de sécurité sociale, le régime de sécurité sociale de l'organisation doit répondre aux conditions minimales reprises dans la Convention OIT n° 102 relative à la sécurité sociale (normes minimales).* »

L'Accord de siège du 3 février 2012 conclu entre le Royaume de Belgique et l'Union Benelux contient la clause de sécurité sociale suivante en ce qui concerne les membres du personnel non affiliés au régime de sécurité sociale belge : « *Le Benelux s'engage à garantir aux agents du Secrétariat général Benelux, en fonction en Belgique, qui sont affiliés à son régime de protection sociale, ainsi qu'à leur partenaire légal et leurs enfants mineurs, à charge et vivant à leur foyer, des avantages équivalant à ceux prévus par le régime de sécurité sociale belge*. »

Compte tenu du constat selon lequel les règles générales fixées dans la Note de base n'ont pas toujours été suivies à la lettre par le passé sans que, de ce fait, les accords de siège divergents existants ne soient plus contraignants, la Cour comprend la clause de sécurité sociale contenue dans l'Accord de siège du 3 février 2012 en ce sens que l'Union Benelux ne garantit que des avantages de sécurité sociale équivalents à ceux existant dans le système belge. La clause de sécurité sociale n'exige pas que l'Union Benelux octroie les mêmes avantages de sécurité sociale que ceux du système belge, ni qu'elle maintienne un régime de sécurité sociale satisfaisant aux conditions minimales reprises dans la Convention OIT n° 102.

Par conséquent, il n'est pas possible, contrairement à ce que le requérant suggère pourtant, de percevoir, dans les conditions minimales reprises dans la Convention OIT n° 102, lues conjointement avec la Note de base du Comité interministériel pour la Politique de Siège, une volonté implicite de l'Union Benelux d'indexer les pensions annuellement.

49. L'Accord de siège du 3 février 2012 conclu entre le Royaume de Belgique et l'Union Benelux n'implique pas non plus en lui-même une volonté de l'Union Benelux d'indexer les pensions annuellement.

Selon l'article 8.1 de l'Accord de siège, la Belgique et l'Union Benelux « *expriment leur intention de garantir à leurs assurés un niveau élevé de protection sociale* ». À l'article 8.4, l'Union Benelux « *s'engage* » à « *garantir des avantages équivalents à ceux prévus par le régime de sécurité sociale belge* » aux membres du personnel du Secrétariat général Benelux affiliés au régime de sécurité sociale de l'Union Benelux. De l'avis de la Cour, aucune volonté de l'Union Benelux d'indexer en tout cas les pensions annuellement n'est à inférer de cette intention et de cet engagement.

50. Il ressort par ailleurs de l'Accord de siège conclu entre le Royaume de Belgique et l'Union Benelux qu'il est vain de vouloir rechercher, dans le droit d'un pays du Benelux, une volonté de l'Union Benelux d'indexer les pensions. L'Union Benelux organise son propre régime de sécurité sociale avec des avantages équivalents à ceux du régime belge. L'équivalence n'implique pas nécessairement une volonté d'indexer les pensions annuellement.

C'est donc en vain que le requérant cherche à déduire une telle volonté de la loi belge du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants.

51. Le requérant s'appuie enfin, pour un principe général d'indexation des pensions, également en vain sur le constat factuel que sa pension de retraite a été indexée annuellement de 2017 à 2021 inclus.

Par le courrier du 30 avril 2021 de la Vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales belge de l'époque, Mme Wilmès, le Comité de Ministres expose à nouveau comment calculer le capital de pension des anciens membres du Collège M. Antoine et M. Blom. Le courrier indique que « *les conditions de travail du Collège en vigueur de 2012 à 2019 inclus ne contiennent pas de règles d'indexation annuelle des allocations de pension ou de la capitalisation.* » Le courrier de la présidente du Conseil Benelux du 3 novembre 2021 confirme cela en indiquant que « *vous n'êtes donc plus tenu d'appliquer l'indexation des pensions des anciens membres du Collège ayant acquis des droits sur base des conditions de travail 2012-2019 sur les rentes à payer à partir du 1er juillet 2022. S'agissant du cas de la pension de M. X, vous recevrez une lettre séparée sur la constitution de sa pension.* » Il ressort de ces courriers et de ce que la partie défenderesse a déclaré lors de l'audience du 25 janvier 2023 que, dans le calcul actuariel du capital de pension, réclamé par MM. Antoine et Blom, aucune indexation n'a été prise en compte. La Cour comprend que les capitaux de pension de MM. Antoine et Blom ont été calculés sans indexation annuelle.

La Cour en conclut que seule la pension de retraite du requérant a été indexée de 2017 à 2021 inclus sans base réglementaire expresse le permettant. Aucune règle fondamentale, non écrite et généralement applicable n'est à déduire d'une telle application isolée de l'indexation d'une pension de retraite.

52. Sur la base de ce qui précède, la Cour conclut que l'on ne saurait présumer qu'il existe, dans l'Union Benelux, un principe général ou, autrement dit, un principe général de droit sur la base duquel les pensions sont toutes à indexer annuellement. Le moyen n'est pas fondé.

La prétendue violation du droit à l'égalité et du principe de non-discrimination par le courrier du 6 juillet 2022

53. Le requérant est d'avis que le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination ont été violés en l'absence d'indexation annuelle de sa pension de retraite.

Tout d'abord, selon le requérant, les pensions, pensions de survie et pensions d'orphelin des membres du Collège des Secrétaires généraux doivent, dans un souci d'égalité et de non-discrimination, être indexées annuellement vu que les mêmes pensions des membres du

personnel du Secrétariat général sont indexées annuellement en vertu de l'article 2 du Règlement des pensions.

En outre, une non-indexation des pensions des membres du Collège des Secrétaires généraux lors de la période allant de 2012 à 2019 entraîne, selon le requérant, une inégalité non justifiée par rapport à l'indexation des pensions de ces mêmes membres à partir de 2020.

Troisièmement, le principe d'égalité et de non-discrimination a, selon le requérant, été violé parce qu'il ressort du courrier du 6 juillet 2022 que seul le requérant ne bénéficie pas d'une indexation, ou du moins parce que ce courrier donne l'impression que seul le requérant, et non les autres anciens membres du Collège des Secrétaires généraux, ne bénéficie pas d'une indexation.

54. La partie défenderesse estime que le grief de la discrimination est en premier lieu à rejeter parce que le requérant ne fournit pas même un commencement de preuve d'une inégalité ou discrimination.

De plus, la partie défenderesse fait valoir, pour autant que de besoin, que les membres du personnel du Secrétariat général et les membres du Collège des Secrétaires généraux ne sont pas des catégories de personnel comparables, et que la différence de traitement repose sur une justification raisonnable et objective.

La partie défenderesse indique en outre que la pension des membres du Collège des Secrétaires généraux prévue par le Règlement 2020 diffère substantiellement de leur pension calculée sur la base du Règlement 2012-2019. Cette différence substantielle constitue, selon la partie défenderesse, la justification objective et raisonnable de la différence de traitement dans le temps des membres du Collège des Secrétaires généraux.

Enfin, la partie défenderesse est d'avis que la décision contestée n'est pas une décision individuelle s'appliquant uniquement au requérant, si bien que la violation, invoquée en dernier, du principe d'égalité et de non-discrimination ne peut pas être admise.

55. La Cour estime que le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement entre des catégories de personnes soit introduite, pour autant que cette différence repose sur un critère objectif et soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit être appréciée en tenant compte de l'objectif et des conséquences de la mesure contestée, ainsi que de la nature des principes applicables en l'espèce. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'y a aucun rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif poursuivi.

56. La Cour ne se prononce pas sur la question de savoir si les membres du Collège des Secrétaires généraux et les membres du personnel du Secrétariat général se trouvent dans une position comparable quant à l'allocation de pension et à son indexation.

Dans l'hypothèse où les membres du Collège et les membres du personnel se trouvent dans une position comparable, la différence de traitement sur le point de l'indexation de la pension de retraite repose en effet sur une justification raisonnable au moyen d'un critère objectif. Cette justification raisonnable ressort d'une comparaison entre le régime de pension prévu

par le Règlement 2012-2019 et celui prévu par le Règlement des pensions, examinée à la lumière du rapprochement auquel il a été procédé entre les deux régimes de pension par le Règlement 2020.

Une comparaison entre le régime de pension prévu dans le Règlement 2012-2019 et celui prévu dans le Règlement des pensions démontre que les membres du Collège, bien qu'ils se soient vus, durant leur carrière auprès de l'Union Benelux, prélever sur leur salaire et leurs indemnités le même pourcentage que les membres du personnel en vue du financement des assurances sociales et des assurances pensions que le Secrétariat général Benelux souscrit à leur profit, bénéficient toutefois, selon le Règlement 2012-2019, d'une pension nettement plus élevée que les membres du personnel. La pension des membres du Collège est calculée au moyen de la formule N/20 x 75 % de 1/12 du salaire annuel moyen des 3 dernières années, « N » étant le nombre d'années entamées en tant que membre du Collège des Secrétaires généraux. Vu que chaque année entamée est prise en compte pour le calcul de la pension, un membre du Collège bénéficie même de droits de pension pour une période lors de laquelle aucun pourcentage n'a été prélevé sur son salaire et ses indemnités en vue du financement du système des pensions. La pension des membres du personnel est en revanche calculée comme suit : N/40 x 75 % de 1/12 du salaire annuel moyen des 3 dernières années, « N » n'étant que le nombre d'années de service prestées. Les années de service prestées sont les périodes d'activité de service et celles de non-activité du membre du personnel concerné due à la suppression de la fonction ou du cadre. Une année entamée ne correspond donc pas toujours à une année de service prestée.

Dans le Règlement 2020, comme la Cour l'a déjà indiqué ci-avant, le mode de calcul de la pension des membres du Collège a été fortement adapté, si bien qu'il correspond davantage au calcul de la pension des membres du personnel. Les droits de pension des membres du Collège ont été réduits de plus de moitié. Le Règlement 2020 a dès lors introduit une indexation conditionnelle, un peu sur le modèle de la pension des membres du personnel. L'indexation reste conditionnelle. Chaque année, l'autorité compétente doit approuver l'indexation. Il s'avère que cette approbation est guidée par le budget de l'année à venir. La Cour a déjà souligné que la raison des modifications apportées par le Règlement 2020, qui mènent à une mesure d'économie, réside apparemment dans la recherche d'un équilibre financier du système des pensions propre à l'Union Benelux.

La Cour comprend par conséquent qu'une même recherche d'un équilibre financier explique pourquoi la pension des membres du Collège prévue par le Règlement 2012-2019 n'a pas été encore plus accrue en l'indexant annuellement. Pour cette raison, la Cour estime que la différence de traitement entre les membres du Collège et les membres du personnel du Secrétariat général, en ce qui concerne l'indexation de la pension prévue par le Règlement 2012-2019, repose sur une justification objective et raisonnable compte tenu de l'objectif poursuivi de viabilité financière du système des pensions propre à l'Union Benelux.

57. La prétendue violation du principe d'égalité et de non-discrimination par la différence de fond, sur le point de l'indexation de la pension de retraite, entre le Règlement 2012-2019 et le Règlement 2020 concerne des catégories comparables de personnes. Il s'agit dans les deux cas des membres du Collège. Cette différence de fond repose toutefois sur une

justification objective et raisonnable. Le Règlement 2020 ne modifie en effet pas que l'indexation des pensions des membres du Collège.

D'un côté, comme souligné, les membres du Collège bénéficiaires d'une pension après le 1er janvier 2020 peuvent compter sur un montant de pension mensuel bien plus bas qu'auparavant. La Cour a également déjà expliqué qu'une préoccupation en matière de capacité financière motive cette modification effectuée du régime de pension. Le montant de pension nettement plus élevé auquel le Règlement 2012-2019 donne lieu explique dès lors pourquoi la charge financière de telles pensions n'a pas été augmentée au moyen d'une indexation annuelle.

D'un autre côté, par le Règlement 2020, un pont a été jeté entre la pension des membres du Collège et celle des membres du personnel. En assortissant dans le même temps la pension calculée sur la base du Règlement 2020 d'une indexation, quand bien même conditionnelle, un équilibre entre le régime de pension des membres du Collège et celui des membres du personnel a été visé.

La Cour estime par conséquent que la recherche objective d'un système des pensions équilibré, financièrement viable et propre à l'Union Benelux constitue une justification raisonnable pour ne pas encore également indexer le montant de pension élevé auquel le Règlement 2012-2019 donne droit, ainsi que pour assortir un montant de pension réduit de plus de moitié, par le Règlement 2020, d'une indexation conditionnelle, sur le modèle de la pension des membres du personnel.

58. Enfin, la Cour n'est pas convaincue que le requérant ait été traité différemment en comparaison avec les autres membres du Collège des Secrétaires généraux à qui le Règlement 2012-2019 a été ou sera appliqué.

La Cour a déjà constaté que le capital de pension des anciens membres du Collège des Secrétaires généraux M. Antoine et M. Blom a été calculé sans tenir compte de l'indexation. En ce qui concerne MM. Antoine et Blom, le requérant part donc à tort du principe que c'est seulement dans son dossier qu'il a été décidé de ne pas indexer annuellement la pension de retraite. Aucune violation du principe d'égalité et de non-discrimination ne peut s'appuyer sur une telle présentation erronée des faits.

Par ailleurs, le requérant ne démontre pas chez quels autres membres du Collège des Secrétaires généraux la pension de retraite a bien été indexée en application du Règlement 2012-2019.

De plus, le requérant ne peut pas encore démontrer chez quels autres membres du Collège des Secrétaires généraux la pension de retraite sera indexée en application du Règlement 2012-2019. Il est prématuré de prétendre une telle violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

59. La Cour en conclut que le requérant ne démontre pas que le principe d'égalité et de non-discrimination a été violé. Le moyen n'est pas fondé.

La prétendue violation du principe de la confiance légitime par le courrier du 6 juillet 2022

60. Le requérant estime, après des années d'indexation de sa pension de retraite, que ses attentes légitimes d'indexation de cette pension de retraite ont été trompées par la décision contestée, communiquée le 6 juillet 2022, de ne plus indexer la pension de retraite à partir du 1er juillet 2022, c'est-à-dire rétroactivement, d'autant plus que la pension des membres du personnel et des autres anciens, actuels et futurs membres du Collège fait bien l'objet d'une indexation.

61. La partie défenderesse fait valoir qu'il n'y a pas de confiance légitime parce que l'application indue de l'indexation de la pension de retraite du requérant est illégale ou irrégulière, que l'irrégularité n'a duré que cinq ans, et que les autres membres du Collège n'ont pas fait l'objet de la même irrégularité.

En outre, la partie défenderesse fait valoir que, dans le cas où l'indexation a tout de même une base légale, une privation future de cet avantage ne porte pas atteinte à la confiance légitime si une raison valable justifie la privation. La partie défenderesse invoque à cet égard l'équilibre financier du système des pensions comme raison valable.

62. La Cour considère que le principe de confiance implique que l'administration ne peut pas décevoir les attentes légitimes que le citoyen met dans l'action de l'administration. Le citoyen doit pouvoir compter sur une ligne de conduite constante de l'autorité ou sur des engagements ou promesses de l'autorité dans un cas concret.

Par conséquent, les attentes créées par l'autorité auprès du citoyen doivent en général être honorées. Les attentes du citoyen ne peuvent toutefois pas en général reposer sur une pratique illégale.

En outre, seules les attentes raisonnables que le citoyen a pu déduire de l'action de l'administration peuvent être considérées comme des attentes légitimes. Dans le cas où un citoyen normalement prudent et diligent aurait dû savoir que les attentes suscitées ne pourraient éventuellement pas être honorées, le citoyen ne peut pas invoquer le principe de confiance.

63. La Cour a déjà constaté qu'une indexation de la pension de retraite du requérant n'a pas de base réglementaire expresse, et ne peut pas non plus s'appuyer sur un principe général ou un principe général de droit en matière d'indexation des pensions.

La Cour constate également que le requérant était Secrétaire général lorsque le Règlement 2012-2019 a vu le jour.

64. La Cour estime par conséquent que le requérant, en sa qualité de Secrétaire général pour la période allant de 2007 à 2016 inclus, et d'ancien Secrétaire général à partir de 2017, ne peut mettre aucune attente légitime dans une indexation irrégulière de sa pension de retraite de 2017 à 2021 inclus.

Décision

La Cour de Justice Benelux, Troisième Chambre :

- rejette le recours juridictionnel,
- évalue les dépens de la Cour à nihil,
- condamne chaque partie à ses propres dépens.

Ainsi jugé par V. van den Brink, président, G. Jocqué, membre, et Th. Schiltz, membre suppléant,

et prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 juin 2023, par Th. Schiltz, préqualifié, en présence d'A. van der Niet, greffier.

A. van der Niet Th. Schiltz