COUR DE JUSTICE

BENELUX

GERECHTSHOF

B 2023/2

ARRÊT/ARREST

Dans l'affaire/In de zaak B 2023/2

Monsieur X[1].

requérant/verzoeker

avocats : L. Levi et A. Champetier

contre/tegen :

COLLÈGE DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'UNION BENELUX

partie défenderesse/verwerende partij

avocats : B. Lombaert et S. Adriaenssen

Langue de la procédure : le français/Procestaal : het Frans

[1] 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.

La Cour de Justice Benelux, Chambre des Contentieux, a rendu l'arrêt suivant dans l'affaire B 2023/2.

1. Par requête, parvenue au greffe de la Cour de Justice Benelux (ci-après : « la Cour ») le 27 novembre 2023, le requérant a introduit un recours administratif contre la décision du Secrétaire général du 31 octobre 2022 de mettre fin définitivement, avec effet immédiat, à la relation de travail existante du requérant avec le Secrétariat général de l'Union Benelux (« la décision contestée ») et, dans la mesure nécessaire, contre la décision implicite de rejet du recours interne du requérant contre la décision contestée.

2. Dans sa requête, le requérant demande :
a) de déclarer nulle la décision du Secrétaire général du 31 octobre 2022 de mettre fin définitivement, avec effet immédiat, à la relation de travail existante du requérant avec le Secrétariat général de l'Union Benelux ;
b) dans la mesure nécessaire, de déclarer nulle la décision implicite de rejet du recours interne du requérant contre la décision contestée ;
c) de condamner la partie défenderesse à l'ensemble des dépens.

3. Le 9 février 2024, la partie défenderesse a déposé un mémoire en réponse. Elle requiert que la demande du requérant soit rejetée comme non fondée et que les dépens soient remboursés.

4. À l'audience de la Cour du 21 juin 2024, les points de vue des parties ont été exposés oralement par Maître A. Champetier, avocat établi à Bruxelles, au nom du requérant, et par Maître S. Adriaenssen, avocat établi à Bruxelles, au nom de la partie défenderesse. Les parties ont déposé des notes de plaidoirie.

5. Le 1er juillet 2024, le premier avocat général John Petry a rendu des conclusions écrites.

Dispositions applicables

6. L'article 10 du Statut des membres du personnel du Secrétariat général Benelux, fixé par la Décision M(2012)2 du 26 janvier 2012 (ci-après : le Statut), dispose ce qui suit sur les conditions de nomination à une fonction au Secrétariat général Benelux :

> *Les conditions générales d'admission suivantes sont d'application pour pouvoir prétendre à une nomination à une fonction au Secrétariat général Benelux :*
> *2° avoir un comportement qui correspond aux exigences de la fonction visée.*

7. L'article 23 du Statut régit comme suit la suppression d'une fonction ou d'un poste statutaire au Secrétariat général Benelux :

> *§ 1. La suppression d'une fonction ou d'un poste statutaire a pour conséquence que les membres du personnel en surnombre se retrouvent dans une situation de non-activité*

et sont mis en disponibilité. Cette suppression ne peut pas donner lieu à la perte de la qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux.
§ 2. Le Collège des Secrétaires généraux désigne les membres du personnel qui sont en surnombre lors de la suppression d'une fonction ou d'un poste statutaire, compte tenu de l'intérêt du Secrétariat général Benelux. La décision en question est communiquée par le Collège des Secrétaires généraux au membre du personnel concerné.
§ 3. Le membre du personnel en surnombre :
1° a droit aux formations qui favorisent une nomination à une autre fonction ;
2° bénéficie, dans la mesure où il satisfait aux exigences imposées, de la préférence pour une nomination à toute fonction vacante ou tout poste statutaire vacant dont l'échelle de salaire est équivalente à l'échelle de salaire de la fonction qu'il occupait auparavant ;
3° bénéficie d'un salaire d'attente conformément au règlement sur le revenu joint à l'annexe 2 du présent statut ;
4° reste, sauf décision contraire du Collège des Secrétaires généraux, soumis à toutes les obligations du statut.

8. L'article 12 du Règlement sur le revenu, annexe 2 du Statut, régit comme suit le salaire d'attente :

§ 1. En cas de suppression de la fonction ou du poste statutaire tel que visé à l'article 23 du statut, le membre du personnel a droit à un salaire d'attente.
§ 2. Pendant les six premiers mois, le salaire d'attente mensuel est égal au dernier salaire perçu. Après six mois, le salaire d'attente mensuel est égal à 80% du dernier salaire perçu. À partir de la deuxième année, le salaire d'attente est réduit chaque année de 20%. Cependant, le salaire d'attente ne sera jamais inférieur au nombre d'années de service que compte l'intéressé auprès du Secrétariat général Benelux, multiplié par un quarantième du dernier salaire perçu.
§ 3. Le salaire d'attente est supprimé :
1° si le membre du personnel refuse d'accepter une fonction dont l'échelle de salaire est au moins équivalente à celle de la dernière fonction exercée ;
2° après une période égale à la durée du service auprès du Secrétariat général Benelux et en tout cas après 10 ans ;
3° dès que le membre du personnel est mis à la pension.
§ 4. Le membre du personnel qui perçoit un salaire d'attente ne peut pas bénéficier d'allocations d'incapacité de travail ni de congés. Toutefois, le membre du personnel concerné aura droit à l'assurance frais médicaux, à l'assurance dépendance, à l'assurance « décès », à la prime de naissance ou d'adoption et aux allocations familiales. De plus, le membre du personnel qui perçoit un salaire d'attente aura droit au pécule de vacances et à l'indemnité de fin d'année qui seront calculés sur la base du salaire d'attente perçu.

9. Concernant la perte de la qualité de membre du personnel, l'article 31 du Statut présuppose que « *la qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux d'une personne peut uniquement prendre fin dans les cas prévus par le statut* ».

10. L'article 32 du Statut énumère les cas dans lesquels une personne peut perdre la qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux :

> *§ 1. Le Secrétaire général peut licencier un membre du personnel :*
> *1° pendant la période d'essai, conformément à l'article 15, §2 ;*
> *2° à la fin de la période d'essai conformément à l'article 14, §5 ;*
> *3° suite à une évaluation « insuffisante », conformément à l'article 18, §3 ;*
> *4° suite à une procédure disciplinaire, conformément au règlement de discipline joint à l'annexe 5 du présent statut.*
> *§ 2. Dans les cas suivants, le Secrétaire général procédera d'office au licenciement d'un membre du personnel :*
> *1° Le membre du personnel ne remplit plus les conditions générales d'admission requises pour l'accès à une fonction au Secrétariat général Benelux ;*
> *2° La durée de la période déterminée ou du projet clairement défini pour lequel le membre du personnel a été nommé, a pris fin et la nomination du membre du personnel n'a pas été prolongée ni suivie d'une nouvelle nomination ;*
> *3° Le membre du personnel refuse, dans les cas visés par le règlement des congés joint à l'annexe 4 du présent statut, de subir un examen médical ;*
> *4° Le membre du personnel reste absent plus de dix jours ouvrables sans indiquer de raison valable - malgré une demande d'éclaircissement du Collège des Secrétaires généraux et malgré l'avertissement du Collège des Secrétaires généraux qu'une telle absence donne lieu à un licenciement d'office ;*
> *5° Le membre du personnel accepte une nomination ou un emploi ailleurs.*
> *§ 3. La qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux d'une personne prend également fin dans les cas suivants :*
> *1° Le membre du personnel est mis à la pension conformément au règlement des pensions ;*
> *2° Dans le cas visé au §4.*
> *§ 4. Le membre du personnel peut demander au Secrétaire général de mettre fin à sa nomination, en respectant un délai de préavis de trois mois, qui prend cours le premier jour du mois suivant la notification du préavis par lettre recommandée au Secrétaire général. Le délai de préavis peut être abrégé d'un commun accord.*

Quant aux faits

11. Le 1er octobre 1991, le requérant est entré en service au Secrétariat général de l'Union Benelux en qualité de polycopiste.

12. Le 26 janvier 2009, lors d'un entretien avec le requérant, le Secrétaire général de l'époque l'a sondé sur ses souhaits et ses préférences concernant son avenir en tant que membre du personnel au sein de l'Union Benelux. Le requérant a indiqué n'être intéressé que par la fonction d'ingénieur du son. Il ne voyait aucune autre fonction appropriée pour lui, compte tenu de sa capacité limitée à effectuer un travail physique en raison de ses problèmes de dos. En outre, le requérant a indiqué préférer une fonction en dehors du Secrétariat général, assortie d'une rémunération équivalente. Toutefois, il a indiqué être ouvert à de

nouvelles négociations avec le Secrétariat général pour parvenir à une solution et, au lieu d'accepter n'importe quelle fonction au sein du Secrétariat général, se retirer de ce dernier.

13. Par courrier du 26 février 2009, la partie défenderesse a informé le requérant que sa fonction de polycopiste serait supprimée à partir du 1er mai 2009. En raison de la suppression de cette fonction, le requérant s'est vu verser un salaire d'attente en sa qualité de membre du personnel en surnombre à compter du 1er janvier 2010. Le requérant a perdu son poste de polycopiste, une fonction à durée indéterminée à l'échelon 18.

14. Le 8 mai 2009, lors d'un entretien avec la partie défenderesse, le requérant a exprimé son souhait de réfléchir calmement à sa situation actuelle, ainsi que son intention de quitter le Secrétariat général le 1er janvier 2010. Le requérant a refusé les propositions de la partie défenderesse de l'aider dans sa recherche d'un autre emploi en dehors du Secrétariat général.

15. À partir du 1er janvier 2010, le requérant a perçu un salaire d'attente dégressif en vertu d'abord de l'ancien Statut de 2007, puis du Statut de 2012.

16. Le 22 août 2016, le requérant s'est renseigné sur une situation dans laquelle un membre du personnel n'étant pas en surnombre avait pourvu le poste d'un membre du personnel parti à la retraite. Il a alors indiqué qu'il souhaitait toujours être réintégré au sein du Secrétariat général dans une fonction statutaire. La partie défenderesse a répondu que la fonction en question n'était pas appropriée pour le requérant.

17. Par courrier du 20 octobre 2021, le Secrétaire général du Benelux a informé le requérant que le versement du salaire d'attente cesserait le 31 décembre 2021, parce que ce salaire avait été versé pendant 10 ans.

18. Le requérant a introduit auprès de la Commission consultative un recours interne contre cette décision du 20 octobre 2021. La Commission a rejeté ce recours comme non fondé. Elle a recommandé à la partie défenderesse de clarifier les aspects restants du statut juridique du requérant après la cessation du versement du salaire d'attente.

19. À la suite de cet avis de la Commission consultative, le Secrétaire général de l'époque a invité le requérant, par courrier du 10 juin 2022, à un entretien concernant sa situation juridique. Dans le même temps, il a demandé au requérant de fournir des pièces justificatives sur ses déclarations fiscales pour les années 2012 à 2020 incluse. La partie défenderesse mentionne dans son mémoire en réponse que ces documents ont servi à démontrer que le requérant n'a pas perçu d'autres revenus provenant d'activités professionnelles.

20. Il est ressorti de l'entretien ayant eu lieu le 5 juillet 2022 qu'il n'y avait à ce moment-là aucun poste vacant approprié pour le requérant.

21. Le 19 août 2022, le Secrétaire général de l'époque a écrit au requérant que la partie défenderesse s'en tenait à sa décision de cesser le versement du salaire d'attente à partir du 1er janvier 2022. Dans le même temps, afin de pouvoir clarifier la situation juridique du requérant, le Secrétaire général a demandé que ce dernier précise les revenus professionnels qu'il a perçus selon ses déclarations fiscales pour les années 2010, 2011 et 2012. Il a précisé

qu'« *en l'absence de retour de votre part, nous nous réservons le droit de considérer cela comme une confirmation implicite de votre part que […] les revenus déclarés proviennent d'un emploi étranger à notre institution* ».

22. Le 30 août 2022, le requérant a fourni les pièces justificatives demandées dans le courrier du 19 août 2022. Par la suite, la partie défenderesse n'a plus communiqué au sujet de ces pièces justificatives et de leur finalité.

23. Par décision du 31 octobre 2022, le Secrétaire général a communiqué au requérant ce qui suit :

> « *Sur base de nos statuts, et en raison de la fin au traitement d'attente et le fait que votre fonction (polycopie) a été abolie, il en résulte que nous avons pris la décision de mettre une fin définitive à la relation de travail existante avec le Secrétariat général du Benelux avec prise d'effet immédiate à dater de la présente.* »

24. Le 21 novembre 2022, le requérant a introduit auprès de la Commission consultative un recours interne contre cette décision de licenciement. Le 28 juin 2023, la Commission consultative a déclaré le recours fondé parce que « *le statut du personnel pour les membres du personnel du Secrétariat général de l'Union Benelux tel qu'adopté en date du 26 janvier 2012 ne permet pas de procéder au licenciement [du requérant] pour les motifs spécifiés dans le courrier du 31 octobre 2022* ». La Commission a invité la partie défenderesse à expliquer au requérant les possibilités de formation qui doivent lui permettre d'effectuer à nouveau un travail rémunéré, ainsi qu'à clarifier la position du requérant en ce qui concerne sa sécurité sociale au sens le plus large du terme.

25. Le 25 septembre 2023, la partie défenderesse a reçu un courrier du conseil du requérant dans lequel celui-ci s'est enquis de l'état d'avancement de la procédure et, en particulier, du moment où le requérant pouvait s'attendre à une décision définitive.

26. Par courrier du 27 septembre 2023, la partie défenderesse a proposé au requérant un poste de collaborateur technique devenu vacant à la suite du départ à la retraite d'un membre du personnel. Le poste était temporaire et relevait de l'échelon 5. Le 2 octobre 2023, cette proposition a fait l'objet d'un entretien entre le requérant, les membres du Collège et le HR Manager. Le requérant a reçu un délai allant jusqu'au 18 octobre 2023 pour décider d'accepter ou non le poste. Il a refusé cette proposition le 13 novembre 2023, en dehors du délai imparti.

27. La partie défenderesse disposait d'un délai de trois mois à compter du moment où l'avis de la Commission consultative du 28 juin 2023 lui a été notifié, pour, conformément à l'article 9, §2, 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), prendre une décision motivée sur le recours interne du requérant contre la décision de licenciement du 31 octobre 2022, ce qu'elle n'a pas fait. Par conséquent, conformément à l'article 11 du Protocole additionnel, la partie défenderesse est réputée avoir pris une décision de rejet après l'expiration du délai de trois mois susmentionné. Étant donné que les faits ne permettent pas de savoir quand l'avis de la Commission consultative a été notifié à la partie

défenderesse, la décision implicite de rejet prise par cette dernière peut dater au plus tôt du 28 septembre 2023, soit trois mois après l'avis même de la Commission consultative.

Quant au droit

La recevabilité

28. La partie défenderesse conteste l'intérêt du requérant à introduire un recours contre la décision de licenciement du 31 octobre 2022. Avant la décision de licenciement, le requérant se trouvait dans une position de membre du personnel en surnombre, sans droit au salaire, au salaire d'attente, à l'assurance frais médicaux, à l'assurance dépendance, à l'assurance décès ou à toute autre prime, ainsi que sans droit à une allocation de chômage en raison de l'emploi continu au sein de l'Union Benelux. Cette situation résultait de la décision de reconnaître le requérant comme membre du personnel en surnombre et de la décision, devenue définitive, de cesser le versement du salaire d'attente au requérant. Étant donné que la décision de licenciement n'a pas entraîné ces conséquences financières, la partie défenderesse considère que le requérant n'a subi aucun préjudice personnel, direct, certain, actuel et légitime du fait de la décision de licenciement. En outre, l'éventuelle déclaration de nullité de la décision de licenciement ne conférerait aucun avantage direct et personnel au requérant, puisqu'il serait réintégré dans la situation susmentionnée. Enfin, la partie défenderesse fait valoir que le requérant n'a pas le moindre intérêt à exercer une fonction effective au sein de l'Union Benelux ou de son secrétariat. En témoignerait le refus du requérant d'accepter la proposition d'emploi faite par la partie défenderesse le 27 septembre 2023.

29. En vertu de l'article 23, §3, du Statut, un membre du personnel en surnombre bénéficie, en plus du salaire d'attente, tant du droit aux formations qui favorisent une nomination à une autre fonction que de la préférence de principe pour une nomination à toute fonction vacante ou tout poste statutaire vacant dont l'échelle de salaire est équivalente à l'échelle de salaire de la fonction qu'il occupait auparavant.

30. Étant donné que la décision de licenciement a porté préjudice au requérant en le privant des deux avantages susmentionnés du statut de membre du personnel en surnombre, une éventuelle déclaration de nullité de cette décision conférerait à nouveau ces avantages au requérant.

31. En outre, contrairement à la partie défenderesse, la Cour ne constate pas dans les faits que le requérant, en raison d'un désintérêt pour une fonction au sein de l'Union Benelux, aurait renoncé à son droit, en qualité de membre du personnel en surnombre, aux formations qui favorisent une nomination à une autre fonction, et à la préférence de principe, dont il bénéficie en qualité de membre du personnel en surnombre, pour une nomination à toute fonction vacante ou tout poste statutaire vacant dont l'échelle de salaire est équivalente à l'échelle de salaire de la fonction qu'il occupait auparavant.

La Cour note à ce propos ce qui suit :

- un manque d'intérêt pour une fonction au sein de l'Union Benelux ne peut être déduit de l'entretien du 26 janvier 2009 entre le Secrétaire général de l'époque et le requérant. Non seulement cet entretien date d'avant la décision du 26 février 2009 de verser le salaire d'attente au requérant en sa qualité de membre du personnel en surnombre, mais en outre, le requérant a indiqué à cette occasion être intéressé par la fonction d'ingénieur du son. Bien qu'il ait indiqué qu'en raison de problèmes de dos, il n'identifiait pas d'autres fonctions appropriées et que, le cas échéant, il préférerait occuper une fonction ailleurs, il a également précisé qu'il était ouvert à de nouvelles négociations avec le Secrétariat général afin de parvenir à une solution ;

- le requérant, bien que, peu après la décision du 26 février 2009 de lui verser le salaire d'attente en sa qualité de membre du personnel en surnombre, il ait semblé préférer quitter le Secrétariat général, a alors néanmoins indiqué également qu'il souhaitait réfléchir calmement à sa situation de l'époque et a ensuite tout de même perçu un salaire d'attente à partir du 1er janvier 2010, avec le droit supplémentaire aux formations qui favorisent une nomination à une autre fonction, et la préférence de principe pour une nomination à toute fonction vacante ou tout poste statutaire vacant dont l'échelle de salaire est équivalente à l'échelle de salaire de la fonction qu'il occupait auparavant ;

- le 22 août 2016, le requérant s'est, de sa propre initiative, dit disposé à être réintégré dans une fonction statutaire au sein du Secrétariat général ;

- la décision du 20 octobre 2021 de ne plus verser de salaire d'attente au requérant à partir du 1er janvier 2022 s'appuie sur le motif que le salaire d'attente lui a déjà été versé pendant 10 ans. Le fondement de cette décision démontre que la partie défenderesse n'a pas pu proposer au requérant, pendant la période susmentionnée de 10 ans, une fonction dont l'échelle de salaire était au moins équivalente à celle de la dernière fonction occupée et pour laquelle le requérant remplissait les conditions requises. Si la partie défenderesse l'avait quand même fait, et si le requérant avait refusé une telle proposition, le requérant aurait déjà perdu son droit au salaire d'attente avant l'expiration de ces 10 ans en vertu de l'article 12, §3, 1°, du Règlement sur le revenu ;

- la partie défenderesse elle-même indique que, depuis la décision de reconnaître le requérant comme membre du personnel en surnombre, aucune formation appropriée, ni aucune fonction à l'échelle de salaire équivalente, pour laquelle le requérant remplirait les conditions requises, n'étaient disponibles pour lui au sein du Secrétariat général ;

- la proposition d'emploi faite le 27 septembre 2023 est intervenue dans une période d'incertitude pour le requérant, étant donné qu'elle date d'après la décision de licenciement du 31 octobre 2022, d'après l'avis de la Commission consultative du 28 juin 2023, favorable au requérant, sur son recours interne contre cette décision, et d'après le courrier de mise en demeure de son conseil du 25 septembre 2023, mais

avant toute décision définitive prise par la partie défenderesse sur la décision de licenciement ;

- le refus par le requérant de la proposition d'emploi faite le 27 septembre 2023, comme souligné par le requérant et la partie défenderesse, apparaît motivé par les faits étant donné que la fonction proposée n'était pas à durée indéterminée et ne relevait pas de l'échelon 18, à l'inverse de la fonction du requérant avant d'être considéré comme un membre du personnel en surnombre.

32. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que le requérant a un intérêt à introduire un recours contre la décision de licenciement du 31 octobre 2022 et la confirmation implicite subséquente de cette décision.

33. En outre, la Cour constate que la requête est recevable en la forme et qu'elle a été déposée dans le délai de recours. Étant donné qu'il a été établi ci-dessus que, conformément à l'article 11 du Protocole additionnel, la partie défenderesse est réputée avoir pris une décision de rejet sur le recours interne du requérant au plus tôt le 28 septembre 2023 et avoir ainsi confirmé implicitement la décision de licenciement du 31 octobre 2022 au plus tôt le 28 septembre 2023, la requête est parvenue à temps au greffe de la Cour le 27 novembre 2023, conformément à l'article 17 du Protocole additionnel.

34. La requête est recevable.

La violation alléguée des articles 23, 31 et 32 du Statut

35. Le requérant souligne que, selon la décision de licenciement du 31 octobre 2022, il a été licencié « *sur base de nos statuts, et en raison de la fin au traitement d'attente et le fait que votre fonction (polycopie) a été abolie* ». Il rappelle que l'article 31 du Statut dispose que « *la qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux d'une personne peut uniquement prendre fin dans les cas prévus par le statut* », l'article 32 du Statut énumérant ces cas. Selon lui, il ne se trouve dans aucun des cas énumérés. Il ajoute que l'article 23 du Statut indique clairement que la suppression d'une fonction ne peut pas donner lieu à la perte de la qualité de membre du personnel du Secrétariat général. Au lieu d'un licenciement, le requérant aurait dû se voir proposer une formation appropriée conformément à l'article 23, §3, 1°, du Statut.

36. La partie défenderesse confirme que la suppression d'une fonction ou la perte du salaire d'attente ne constituent pas en soi des motifs de licenciement. Elle estime que le licenciement est néanmoins justifié si les circonstances exceptionnelles et la longue histoire de l'affaire sont prises en compte. Le requérant aurait perçu un salaire d'attente pendant plus de 10 ans sans prendre la moindre initiative pour trouver une nouvelle fonction au sein ou en dehors du Secrétariat général, le signe le plus récent de cette attitude étant le refus de la proposition d'emploi faite le 27 septembre 2023. Avec la perte du salaire d'attente à partir du 1er janvier 2022, la partie défenderesse a reconsidéré la position du requérant, mais a constaté qu'aucune formation ou fonction appropriée n'était disponible. La décision de licenciement est alors intervenue parce que le requérant ne pouvait plus tirer aucun avantage financier de sa qualité de membre du personnel en surnombre, que le requérant a maintenu

une attitude passive pendant des années, et qu'aucune formation ou fonction appropriée n'était disponible à ce moment-là. Elles estiment que le licenciement est par conséquent justifié en vertu de l'article 32, §2, 1°, lu conjointement avec l'article 10, §2, 2°, du Statut. En d'autres termes, le requérant a eu une attitude tellement incompatible avec les exigences d'une fonction au Secrétariat général Benelux qu'il ne remplissait plus les conditions générales d'admission requises pour l'accès à une fonction au Secrétariat général Benelux, de sorte que son licenciement s'imposait d'office. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 23, §3, du Statut, la partie défenderesse fait valoir que toute administration normalement prudente et raisonnable aurait, dans les mêmes circonstances, des difficultés à fournir une fonction appropriée à un membre du personnel qui ne semble pas vouloir d'une nouvelle fonction.

37. Par décision du 31 octobre 2022, le requérant a été licencié « *sur base de nos statuts, et en raison de la fin au traitement d'attente et le fait que votre fonction (polycopie) a été abolie* ». Il ressort de la motivation de cette décision de licenciement, par interprétation ou non, que plusieurs fondements peuvent sous-tendre la décision. La Cour note que les parties avancent cinq fondements possibles.

38. Un premier fondement invoqué figure expressément dans la décision de licenciement : la suppression de la fonction de polycopiste occupée par le requérant.

La Cour constate et la partie défenderesse reconnaît que la suppression de la fonction du requérant ne peut en soi constituer un fondement valable pour son licenciement. Tout d'abord, l'article 23, §1, du Statut dispose que la suppression d'une fonction ne peut pas donner lieu à la perte de la qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux. La suppression d'une fonction peut avoir pour conséquence qu'un membre du personnel soit considéré comme en surnombre (article 23, §2, du Statut) et bénéficie ainsi de certains droits (article 23, §3, du Statut). Toutefois, le membre du personnel en surnombre reste un membre du personnel qui, en outre, sauf décision contraire du Collège des Secrétaires généraux, reste soumis à toutes les obligations du Statut (article 23, §3, 4°, du Statut).

39. Le deuxième motif invoqué figure tout aussi expressément dans la décision de licenciement : la cessation du versement du salaire d'attente.

La Cour lit à l'article 31 du Statut que la qualité de membre du personnel du Secrétariat général Benelux d'une personne peut uniquement prendre fin dans les cas prévus par le Statut. L'article 32 du Statut énumère ensuite les cas de licenciement. La Cour ne perçoit pas dans l'article 32 du Statut la cessation du versement du salaire d'attente comme un motif valable de licenciement. La partie défenderesse confirme par ailleurs que, en tant que fait isolé, la perte du salaire d'attente ne constitue pas en soi, selon le Statut, un motif distinct de licenciement.

40. Étant donné que la formule « *sur base de nos statuts* » de la décision de licenciement du 31 octobre 2022 est vague et sujette à interprétation, ainsi que parce qu'une décision de licenciement, tout comme son ou ses fondements, doit en tout état de cause être analysée à la lumière des circonstances qui ont conduit à cette décision, la Cour identifie encore trois

motifs de licenciement possibles que les parties avancent, expressément ou non, et dont elle examine la validité ci-après.

41. Le troisième motif de licenciement possible part d'une approche cumulative des deux motifs explicitement cités, à savoir la suppression de la fonction de polycopiste et la cessation du salaire d'attente. Dans la procédure de recours interne contre la décision de licenciement devant la Commission consultative, la partie défenderesse a fait valoir que, bien que la situation du requérant ne soit pas expressément visée ou précisée dans le Statut, elle était néanmoins en droit, en tant qu'administration normalement prudente et diligente, de mettre fin à une relation de travail avec un fonctionnaire n'ayant effectué aucun travail pendant plus de 10 ans et dont le salaire d'attente n'est plus versé. Ce pouvoir découlerait implicitement du Statut, ou, en d'autres termes, ce pouvoir est « *sur base de nos statuts* ».

La Cour ne suit pas ce raisonnement. La Cour constate, tout comme la Commission consultative dans son avis du 28 juin 2023, que la partie défenderesse ne relève aucune disposition statutaire ou autre qui lui permettrait d'agir en tant qu'administration normalement prudente et diligente pour justifier la décision de licenciement du 31 octobre 2022. Par conséquent, il convient de se référer au Statut. Une lecture conjointe des articles 31 et 32 susmentionnés du Statut permet alors de constater que les cas dans lesquels le licenciement est autorisé en vertu de l'article 31 sont énumérés de manière limitative à l'article 32. Par conséquent, le Statut ne laisse aucune place à des motifs de licenciement implicites.

42. Un quatrième motif de licenciement possible découle du fait qu'à la suite de la procédure de recours interne contre la décision du 20 octobre 2021 de ne plus verser le salaire d'attente au requérant, la partie défenderesse a, à plusieurs reprises, émis le soupçon que le requérant avait un emploi en dehors du Secrétariat général. Dans des courriers du 10 juin 2022 et du 19 août 2022, il a été demandé au requérant de fournir des documents attestant de certains revenus, le courrier du 19 août 2022 indiquant expressément qu'en l'absence de réponse, la partie défenderesse supposerait que le requérant avait un emploi ailleurs. Cela a pu donner au requérant l'impression que son licenciement ultérieur du 31 octobre 2022 était fondé sur l'article 32, §2, 5°, du Statut, en vertu duquel un membre du personnel est licencié d'office s'il accepte une nomination ou un emploi ailleurs.

Toutefois, la Cour constate que la partie défenderesse souligne dans son mémoire en réponse que la décision de licenciement ne s'est pas fondée sur les documents fournis par le requérant en réponse aux questions susmentionnées concernant un emploi présumé en dehors du Secrétariat général. La Cour comprend donc que cet emploi présumé n'était pas le motif, et que l'article 32, §2, 5°, du Statut n'était pas le fondement pour le licenciement.

43. Un dernier fondement possible pour le licenciement du requérant que la partie défenderesse avance dans son mémoire en réponse via l'interprétation de la décision de licenciement nécessite une lecture conjointe des articles 32, §2, 1°, et 10, §2, 2°, du Statut. La partie défenderesse estime qu'elle pouvait licencier le requérant parce que, contrairement à ce que prévoit l'article 10, 2°, son attitude n'était pas conforme aux exigences d'une fonction au Secrétariat général Benelux, de sorte qu'il ne remplissait plus, conformément à l'article 32, §2, 1°, les conditions générales d'admission requises pour l'accès à une fonction au Secrétariat

général Benelux. La partie défenderesse étaye ce point de vue en soulignant que le requérant ne pouvait plus tirer aucun avantage financier de sa qualité de membre du personnel en surnombre, que le requérant a maintenu une attitude passive pendant des années, et qu'aucune formation ou fonction appropriée n'était disponible au moment du licenciement.

La Cour ne souscrit pas à ce raisonnement. Tout d'abord, l'absence d'avantage financier pour le requérant en qualité de membre du personnel en surnombre sans salaire d'attente, au même titre que le fait qu'aucune formation ou fonction appropriée n'était disponible au moment du licenciement, ne constitue pas une attitude imputable au requérant. Il s'agit tout au plus de circonstances dans lesquelles son attitude peut être appréciée. Par ailleurs, en ce qui concerne la prétendue attitude passive du requérant, la Cour attire l'attention sur les motifs qu'elle a mentionnés lors de son appréciation de la recevabilité du recours du requérant, et qui indiquent qu'au fil des ans, il est difficile de reprocher une attitude passive au requérant. Par conséquent, ce dernier motif de licenciement ne convainc pas la Cour.

44. Il ressort de ce qui précède que les fondements explicitement mentionnés pour le licenciement du requérant, ainsi que ceux concevables via l'interprétation de la décision de licenciement ne peuvent justifier un licenciement. La Cour déclare donc nulle la décision de licenciement du 31 octobre 2022 pour violation des articles 23, §1, 31 et 32 du Statut.

Portée de l'annulation

45. L'annulation de la décision de licenciement du 31 octobre 2022 a pour conséquence que la décision implicite également contestée de rejet du recours interne du requérant contre la décision de licenciement contestée et annulée du 31 octobre 2022 est aussi nulle.

En effet, selon l'article 11 du Protocole additionnel, cette décision implicite constitue une décision de rejet du recours interne contre la décision de licenciement et, en tant que telle, confirme non seulement la décision contestée par ce recours, mais aussi les motifs sur lesquels cette décision contestée est fondée. Aussi implicite qu'elle soit, cette décision ne peut ajouter aucun motif à la décision contestée. L'illégalité attachée à la décision de licenciement expresse est donc également attachée à la décision implicite de rejet du recours interne contre cette décision de licenciement.

Dépens

46. Le requérant demande que la partie défenderesse soit condamnée à l'ensemble des dépens.

La Cour fait droit à cette demande et condamne la partie défenderesse, en tant que partie succombante, aux dépens de la Cour, aux propres dépens de la partie défenderesse et aux dépens du requérant, y compris les frais de représentation ou d'assistance.

Décision

La Cour de Justice Benelux, Chambre des Contentieux :

- déclare recevable et fondé le recours du requérant ;
- annule la décision 22-SG-I-p(NO-252)FR du Secrétaire général de l'Union Benelux du 31 octobre 2022 ;
- annule la décision implicite de rejet, par le Secrétaire général de l'Union Benelux, du recours interne introduit par le requérant le 21 novembre 2022 contre la décision concernée 22-SG-I-p(NO-252)FR ;
- condamne la partie défenderesse aux dépens, évalués à zéro en ce qui concerne les dépens de la Cour, le reste des dépens n'étant pas évalué pour défaut de spécification.

Ainsi jugé par F. Delaporte, vice-président, G. Jocqué, membre, et H. Wattendorff, membre suppléant, et prononcé à Bruxelles à l'audience publique du 30 septembre 2024, par G. Jocqué, préqualifié, en présence de R. Mortier, avocat général, et de A. van der Niet, greffier.

A. van der Niet G. Jocqué