

## Conclusions dans l'affaire B 2023/3

**Monsieur X<sup>1</sup> (et quinze autres parties intervenantes)  
parties requérantes**

**contre**

**L'Union Benelux  
partie défenderesse**

Par requête du 1<sup>er</sup> décembre 2023, déposée au greffe de la Cour de justice Benelux le 4 décembre 2023, le requérant, M. X, membre du personnel du Secrétariat général Benelux en activité, a introduit le présent recours, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, combiné à l'article 3, sous b), 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 »), dirigé contre la directive M (2022) 8 du 13 juillet 2022 du Comité de Ministres Benelux concernant l'application des dispositions relatives aux pensions des membres du personnel du Collège des Secrétaires généraux de l'Union Benelux et des membres du personnel du Secrétariat général Benelux (ci-après, la « directive M (2022) 8 » ou la « décision attaquée »), ainsi que contre la décision du 3 octobre 2023 du Président du Conseil Benelux de rejet de son recours interne (ci-après la « décision de rejet ») dont il a été informé par courrier du 5 octobre 2023 du Secrétariat général Benelux.

### ▪ Antécédents du litige

1. Le requérant est actuellement en activité au sein du Secrétariat général Benelux.
2. Le 6 novembre 2022, le requérant a introduit un recours interne contre la Directive M (2022) 8, conformément à l'article 7 du Protocole additionnel. À la suite de l'audience du 15 février 2023, la Commission consultative a rendu son avis le 25 avril 2023, dans lequel elle a déclaré le recours fondé et conclu au retrait de la décision attaquée.
3. Par courrier du 5 octobre 2023, le Secrétariat général Benelux a informé le requérant de la décision de rejet.
4. Le 4 décembre 2023, le requérant a introduit le présent recours.

---

<sup>1</sup> À la demande de la partie requérante, ces conclusions sont publiées par le greffe sur le site Internet de la Cour, après que les données qui identifient cette personne physique aient été anonymisées.

5. Saisie de demandes d'intervention de quinze autres membres du personnel du Secrétariat général Benelux, Votre Cour a constaté leur intérêt à agir en tant que personnes visées à l'article 3, sous b), du protocole additionnel et a fait droit à leurs demandes d'intervention<sup>2</sup>.
6. Lors de l'audience du 19 juin 2024, à Bruxelles, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et ont soumis des notes de plaidoiries.

▪ **Conclusions des parties**

7. Le requérant conclut, en substance, à ce qu'il plaise à la Cour :
  - annuler la directive M (2022) 8 du Comité de Ministres Benelux et la décision du 3 octobre 2023 du Président du Conseil Benelux ;
  - condamner l'Union Benelux aux dépens.
8. L'Union Benelux conclut, en substance, à ce qu'il plaise à la Cour :
  - rejeter le recours ;
  - condamner le requérant aux dépens, en ce compris le remboursement intégral des coûts liés à l'assistance fournie par les conseils de l'Union Benelux, en ordre subsidiaire, condamner chacune des parties à ses propres dépens et à titre encore plus subsidiaire, condamner l'Union Benelux à ne payer qu'un montant raisonnable, qui, en tout état de cause, ne dépasse pas le montant de base qui serait dû en vertu du droit belge dans le cadre des indemnités de procédure.

▪ **Remarques préliminaires**

9. À titre liminaire, il y a lieu de relever que, dans le cadre de son recours, le requérant émet des interrogations quant à l'autorité contre laquelle le recours est dirigé<sup>3</sup>, quant à l'absence de motivation<sup>4</sup> de la décision de l'Autorité sur le recours interne et quant au défaut de mention des voies de recours<sup>5</sup>. Il se demande si le Conseil, ayant décidé de ne pas suivre l'avis de la Commission consultative, n'a pas outrepassé les pouvoirs lui conférés par le Traité du 17 juin 2008 portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958 (ci-après le « nouveau Traité Benelux ») en se substituant à l'Autorité compétente. Il n'en tire cependant aucune conséquence en droit. Il en est de même du reproche selon lequel la décision de rejet ne serait pas dûment motivée. Pour le reste, le requérant admet, à juste titre, que l'absence de précision des voies et délais de recours n'affectent pas la validité de la décision de rejet mais n'empêche que les délais de recours de commencer à courir.
10. Lors de l'audience des plaidoiries du 19 juin 2024, le requérant, souhaitant obtenir une décision quant au fond, a précisé ne pas insister sur ces questions. En tout état de cause, une éventuelle irrégularité de la décision de rejet n'affecte pas la validité de la directive M (2022) 8.

---

<sup>2</sup> Voir ordonnance du 10 mai 2024 de la troisième chambre de la Cour de Justice Benelux.

<sup>3</sup> REQ FR, points 11 à 13.

<sup>4</sup> REQ FR, point 14.

<sup>5</sup> REQ FR, point 15.

11. Dans le cadre de sa note de plaidoiries, le requérant invoque encore que le mémoire en réponse de la partie défenderesse n'a pas été déposé dans le délai imparti par la Cour. Il précise cependant que ce moyen n'est invoqué qu'en ordre subsidiaire et qu'il entend obtenir une décision sur le fond.

▪ **Sur la recevabilité du recours**

12. Conformément à l'article 3, sous b), du protocole additionnel, le requérant, étant en activité au sein du Secrétariat général Benelux, a qualité pour introduire le présent recours contre la décision attaquée et celle de rejet, lesquelles, de nature générale pour la première et individuelle pour la seconde, sont relatives à ses pensions et affectent sa situation juridique.

13. Ayant été introduit à la suite d'un recours interne, le recours est recevable au regard de l'article 7 du protocole additionnel.

14. Quant au délai du recours, l'article 17 du protocole additionnel dispose que le recours est « introduit par requête déposée au greffe de la Cour dans les deux mois qui suivent la date à laquelle le requérant a eu connaissance de la décision attaquée ». En l'espèce, la décision de rejet du recours interne ayant pour objet l'inapplicabilité de la directive M (2022) 8 a été notifiée au requérant par un courriel du 5 octobre 2023. Le présent recours ayant été introduit le 4 décembre 2023, soit dans le délai imparti, il est, partant, recevable.

▪ **Sur le fond**

15. À l'appui de son recours, le requérant soulève, à titre principal, trois moyens tirés, le premier, de la violation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement des pensions, le deuxième, de la violation du principe de sécurité juridique, et le troisième, de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination. À titre subsidiaire, il soulève un quatrième moyen, tiré du fait d'un excès de pouvoir, et à titre très subsidiaire, un cinquième moyen, tiré de la violation des formes substantielles.

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement des pensions

**Arguments des parties**

16. Le requérant soutient, en substance, que, par l'adoption de la directive M (2022) 8, l'Union Benelux a violé l'article 4, paragraphe 1, du règlement des pensions<sup>6</sup> dans la mesure où la nouvelle méthode de calcul du montant de la pension, introduite par la directive litigieuse, entraîne la diminution de celui-ci, notamment par le fait que la moyenne du salaire réel des trois dernières années, lequel comprend déjà l'indice, est désormais pris en compte et non plus la moyenne du salaire nominal des trois dernières années, tel que défini à l'article 2, sous 1<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>, du règlement sur le revenu<sup>7</sup>, auquel s'ajoute l'indice en vigueur au moment

---

<sup>6</sup> Règlement des pensions, Annexe 6 au statut des membres du personnel du Secrétariat général Benelux, fixé par la Décision M (2012) 2 du 26 janvier 2012, tel que modifié. La version consolidée est fixée par la Collège des Secrétaires généraux le 22 janvier 2020.

<sup>7</sup> Règlement sur le revenu, Annexe 2 au statut des membres du personnel du Secrétariat général Benelux, fixé par la Décision M (2012) 2 du 26 janvier 2012, tel que modifié. La version consolidée est fixée par la Collège des Secrétaires généraux le 22 janvier 2020.

du départ à la retraite, tel que déterminé à l'article 5 de ce même règlement. Le concept de « salaire annuel » figurant à l'article 4, paragraphe 1<sup>o</sup> du règlement des pensions serait donc clairement défini à l'article 2, sous 5<sup>o</sup> du règlement sur le revenu, de sorte qu'il n'existerait aucun besoin d'interprétation de cette notion. Selon le requérant, la directive M (2022) 8 trouve sa justification dans des considérations purement budgétaires.

17. L'Union Benelux rejette les arguments du requérant. En particulier, elle considère que l'adoption de la directive litigieuse est fondée sur des motifs légitimes, relatifs à l'équilibre et à la viabilité financière et visait à clarifier la notion de « salaire moyen annuel », contenue à l'article 4, paragraphe 1, du règlement des pensions de 2012, aux fins du calcul du montant de la pension, et ce, notamment parce que l'ancienne méthode, en vigueur jusqu'au 14 juillet 2022, était dépourvue de toute base réglementaire. Par ailleurs, elle relève qu'il n'y a pas d'analogie à rechercher, dans la terminologie du règlement sur le revenu, pour l'interprétation de la notion de « salaire annuel » contenue à la disposition susvisée, dans la mesure où le règlement sur le revenu et celui des pensions de 2012 sont deux règlements juridiques distincts.

### **Appréciation**

18. À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que l'article 26 du statut des membres du personnel<sup>8</sup> dispose que « la pension des membres du personnel et des membres du personnel pensionnés [...] est réglée dans le règlement des pensions joint à l'annexe 6 du présent statut » et que les droits à pension « sont acquis au moment de la mise à la retraite<sup>9</sup> ».
19. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement des pensions, a droit à une pension le membre du personnel qui a atteint l'âge de 65 ans. De plus, l'article 4, paragraphe 1, stipule que « les membres du personnel qui atteignent l'âge de 65 ans percevront une allocation de pension mensuelle égale à  $N/40 \times 75\% \times 1/12$  du salaire moyen annuel des trois dernières années [...] » et l'article 2 énonce que « les montants des pensions [...] sont adaptés annuellement au 1<sup>er</sup> juillet [...] ».
20. S'agissant du règlement sur le revenu, l'article 2, sous 1<sup>o</sup>, définit le « salaire » comme étant « le salaire mensuel brut fixe mentionné dans l'échelon de l'échelle de salaire applicable au membre du personnel concerné exerçant une fonction à temps plein<sup>10</sup> ». Par « salaire annuel », l'article 2, sous 5<sup>o</sup>, entend « le salaire mensuel brut fixe tel que défini à l'article 6 fois 12, majoré du pécule de vacances visé à l'article 9 (montant mensuel égal à 8% du salaire) et de l'indemnité de fin d'année visée à l'article 10 (montant mensuel égal à 5% du salaire) ». L'article 6 dudit règlement stipule, sauf disposition contraire, que « le membre du personnel a droit à un salaire pour les périodes d'activité de service ».

---

<sup>8</sup> Statut des membres du personnel du Secrétariat général Benelux, fixé par la décision M (2012) 2 du 26 janvier 2012, version consolidée fixée par le Collège des Secrétaires généraux le 22 janvier 2020. L'article 26 dudit statut est à lire en combinaison avec l'article 1<sup>er</sup> de l'Annexe 6.

<sup>9</sup> Conclusions du Parquet, du 29 juin 2017, affaire B 2016/1, point 68.

<sup>10</sup> Au point 39 de l'affaire B 98/2-4, la Cour a précisé que l'Union Benelux a « l'obligation de garantir à ses agents un traitement net qui est conforme aux dispositions du règlement pécuniaire ».

21. Force est de constater, ainsi que le souligne la partie défenderesse, qu'il résulte d'une lecture combinée des dispositions susvisées, tant du règlement des pensions que du règlement sur le revenu, que la méthode de calcul du montant de la pension est clairement définie (plus expressément à l'article 4, paragraphe 1 du premier règlement). Toutefois, contrairement à ce qu'elle souligne, il résulte de ces dispositions prises ensemble, que la notion de « salaire » y est également précisément déterminée (notamment à l'article 2, sous 1<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> du règlement sur le revenu). Par conséquent, la méthode de calcul en vigueur jusqu'au 14 juillet 2022 n'était pas dénuée de base légale, et la définition de la notion de « salaire annuel » était claire, contrairement à ce que soutenait le Conseil Benelux respectivement dans ses courriers du 3 novembre 2021<sup>11</sup> et du 9 juin 2022. À cet égard, il y a lieu de relever que si effectivement dans les dispositions susvisées, « il n'ét[ait] pas fait mention explicite d'échelles de salaires indexées », c'est que la définition du salaire annuel de l'article 2, sous 5<sup>o</sup>, doit être lue à la lumière des articles 5 et 7 du règlement sur le revenu 2012. Or, la définition du salaire annuel, laquelle constitue une composante du calcul du montant de la pension, se réfère directement à la notion de salaire nominal<sup>12</sup>, lequel évolue par échelles et fait annuellement l'objet d'une indexation. Par conséquent, la méthode de calcul en vigueur jusqu'au 14 juillet 2022, telle qu'explicitée à l'article 4, paragraphe 1, du règlement sur les pensions, se fondait non seulement sur une assise réglementaire déterminée, mais aussi sur une définition claire du salaire annuel, et par elle, du salaire nominal.
22. Le moyen de la partie défenderesse selon lequel les notions définies dans le cadre des différentes annexes du Statut des membres du personnel ne pourraient pas avoir la même signification<sup>13</sup> est réfuté par l'article 1<sup>er</sup> dudit statut qui dispose que « le statut des membres du personnel du Secrétariat général Benelux comprend le présent statut et ses annexes, qui en font partie intégrante ».
23. S'il est certes vrai que Votre Cour a considéré qu'« une pension est à distinguer d'un salaire, d'une indemnité ou d'une prime (...). 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 »<sup>14</sup>, il reste que le calcul du montant de la pension prend toujours appui sur le salaire dont a bénéficié le concerné avant sa mise à la retraite. En cela, il y a une transition et un lien logiques entre ces deux notions.
24. Il faut en conclure que comme la notion de « salaire annuel » est définie par le règlement sur le revenu, le calcul de la pension, dont une composante est constituée par ce salaire annuel, doit nécessairement se faire sur base de cette notion.

---

<sup>11</sup> Courrier du 3 novembre 2021 de la Présidente du Conseil Benelux, par lequel elle explique que « la méthode de calcul précédemment appliquée par le Secrétariat général n'a[vait] pas de base légale dans les conditions de travail du Collège ni dans le règlement consolidé des Pensions » (4<sup>ème</sup> paragraphe) » et que « le salaire de référence comme base de calcul de la pension [...] d[eva]it être établi en faisant la moyenne des salaires des trois dernières années de l'employé » (3<sup>ème</sup> paragraphe).

<sup>12</sup> Le salaire nominal se définit comme la rémunération du salarié, libellé en unités monétaires courantes, résultant de l'application du contrat de travail.

<sup>13</sup> REP FR, n°25.

<sup>14</sup> Voir arrêt du 28 juin 2023, M. X c. Union Benelux, affaire B 2022/1, point 41.

25. Toutefois, si la volonté de la partie défenderesse, telle qu'explicitée dans les courriers précédemment cités et par l'adoption de la directive litigieuse, était de clarifier la méthode de calcul du montant des pensions sur le motif impérieux d'intérêt général de nature budgétaire, elle aurait dû, pour ce faire, conformément à l'article 20, paragraphe 2<sup>15</sup>, du nouveau Traité Benelux, modifier le statut des membres du personnel et, en particulier, les dispositions susvisées du règlement des pensions, afin de préciser que la définition de salaire moyen annuel recouvrait désormais celle de salaire réel<sup>16</sup> (lequel est déjà indexé), et non celle du salaire nominal telle que fixée à l'article 2, sous 5°, du règlement sur le revenu.
26. À cet égard, il y a aussi lieu de rappeler, ainsi que l'avait fait Votre Cour, que la compétence du Comité de Ministres, fixée par l'article 20, paragraphe 2, du nouveau Traité Benelux, inclut « la faculté de modifier les réglementations existantes, même si la nouvelle réglementation est moins favorable [...]. En principe, une nouvelle réglementation ne s'applique pas seulement aux situations nées après son entrée en vigueur, mais elle peut également s'appliquer aux conséquences futures de situations nées sous l'empire de l'ancienne réglementation et qui se produisent ou perdurent sous l'empire de la nouvelle réglementation<sup>17</sup> ».
27. Or, une directive prise sur base de l'article 6 du nouveau Traité Benelux ne peut pas apporter des modifications au Statut des membres du personnel et à ses annexes. Il y a partant lieu de conclure que le premier moyen est fondé et que c'est à juste titre que la Commission consultative, dans son avis du 25 avril 2023<sup>18</sup> a conclu, dans le cadre du recours interne, au retrait de la directive M (2022) 8.
28. Bien que les moyens tirés de l'excès de pouvoir et de la violation des formes substantielles<sup>19</sup> ne soient formulés qu'à titre subsidiaire, leur essence rejoint celle du présent moyen. En effet, en procédant à une modification du règlement des pensions par la voie d'une directive sur base de l'article 6, paragraphe 2, h) du nouveau Traité Benelux, le Comité de Ministres a outrepassé les pouvoirs lui conférés par cette disposition. Une modification dudit statut aurait pu être effectuée par le Comité de Ministres, mais pour ce faire, la procédure prévue à cet effet par l'article 20, paragraphe 2, du nouveau Traité aurait dû être respectée. Dans le cadre de cette procédure de modification du Statut du personnel, initiée par une

---

<sup>15</sup> L'article 20, paragraphe 2 du nouveau Traité Benelux dispose que « le statut du personnel, [...] les barèmes des traitements, pensions et indemnités [...] sont fixés par le Comité de Ministres sur proposition du Secrétaire général et après avis du Conseil ».

<sup>16</sup> Le salaire réel se définit comme le pouvoir d'achat du salaire nominal.

<sup>17</sup> Voir arrêt du 21 décembre 2017, X c. Union Benelux, B 2016/1, point 25. De plus, lors de son allocution « Jurisprudence importante de la Cour de justice Benelux en matière de fonction publique et des questions statutaires » donnée à l'occasion de la conférence du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Cour de justice Benelux, le 15 mai 2024, M. G. Wivenes, a indiqué que le Comité de Ministres avait « le droit de modifier le statut », y compris lorsque la modification apportée, notamment en matière de régime de pensions, était « moins favorable » que le régime antérieur.

<sup>18</sup> Avis [Document n° IB-2022-1-15, Annexe B 7] du 25 avril 2023 de la Commission consultative, par lequel elle considère, en son point 12, que le recours interne doit être déclaré fondé et que la décision attaquée doit être retirée. Par ailleurs, elle recommande que dans la mesure où une modification du calcul des pensions est envisagé, les procédures internes appropriées doivent être respectées, ce, y compris, la consultation préalable.

<sup>19</sup> Il y a lieu de rappeler que l'on entend par « formes substantielles », « celles qui donnent à un acte son caractère spécifique et dont l'inobservation justifie la nullité de l'acte même ». G. Cornu, Association Capitant, Vocabulaire juridique, PUF, Paris, 2005.

proposition du Secrétaire général, le Comité du personnel est saisi pour qu'il puisse exprimer son avis, conformément à l'article 34, paragraphe 2, 3° du Statut du personnel.

29. Il faut partant conclure qu'en adoptant une directive sur la base de l'article 6 paragraphe 2, h) du nouveau Traité Benelux afin de modifier le règlement des pensions, au lieu d'emprunter la procédure prévue par l'article 20, paragraphe 2, dudit traité, le Comité de Ministres a outrepassé ses pouvoirs et n'a pas respecté les formes substantielles.
30. Le moyen de la violation du règlement des pensions ainsi que les moyens développés à titre subsidiaire sont donc, de l'avis de la soussignée, fondés en l'espèce.
31. **Dans un souci d'exhaustivité et pour l'hypothèse où Votre Cour ne suivrait pas les développements ci-dessus et considérerait que la Directive M (2022) 8 a valablement interprété et clarifié la notion de « traitement moyen annuel » sans apporter de modifications au Statut du personnel, il convient d'analyser les autres moyens dans cette optique et à titre subsidiaire.**

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation du principe de sécurité juridique

### **Arguments des parties**

32. Le requérant fait valoir, en substance, que l'adoption de la directive M (2022) 8 a violé le principe de sécurité juridique en ce qu'en modifiant et/ou en précisant la méthode de calcul du montant des pensions, ce dernier se voit diminué et ne correspond pas à celui auquel il aurait pu prétendre en vertu de l'ancienne méthode de calcul, laquelle est en vigueur depuis une décennie. Par conséquent, le requérant estime que sa situation juridique s'en voit affectée.
33. L'Union Benelux rejette les arguments du requérant. En effet, elle estime que dès lors que l'adoption de la directive litigieuse vise à contribuer à la prévisibilité des pensions pour les membres du personnel du Secrétariat général étant mis à la retraite à partir du 15 juillet 2022 et se fonde sur des objectifs légitimes d'intérêt général, à savoir notamment la viabilité financière du fonds de pension, son application n'emporte pas violation du principe de sécurité juridique.

### **Appréciation**

34. Votre Cour a décidé qu'« en vertu de l'article 20, paragraphe 2, du Traité Benelux, le Comité de Ministres est habilité à introduire des réglementations relatives aux salaires, aux pensions et aux conditions de travail. Cette compétence inclut également la faculté de modifier les réglementations existantes, même si la nouvelle réglementation est moins favorable aux fonctionnaires. En principe, une nouvelle réglementation ne s'applique pas seulement aux situations nées après son entrée en vigueur, mais elle peut également s'appliquer aux conséquences futures de situations nées sous l'empire de l'ancienne réglementation et qui se produisent ou perdurent sous l'empire de la nouvelle réglementation. Lors de l'exécution de ces compétences, le Comité de Ministres est toutefois tenu de respecter les principes de bonne administration, dont celui de la sécurité

juridique. Cela implique notamment qu'il ne peut être porté atteinte aux droits légalement acquis par les fonctionnaires, à moins que cela ne soit justifié par un motif impérieux d'intérêt général et que la mesure soit proportionnée au but poursuivi »<sup>20</sup>.

Votre Cour en a conclu que « bien qu'une possibilité d'augmentation de la pension soit ainsi supprimée, cela ne constitue pas une violation d'un droit déjà acquis de ces retraités. L'abrogation pour l'avenir du système de la péréquation à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2015 n'est dès lors pas contraire au principe de la sécurité juridique »<sup>21</sup>.

35. Il résulte, par ailleurs, de la jurisprudence du Tribunal de l'Union européenne que « les principes de non-rétroactivité, de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime ne sauraient être étendus au point d'empêcher, de façon générale, une règle nouvelle de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la règle ancienne. En revanche, les règles de fond ou du droit matériel doivent être interprétées comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, de leur finalité ou de leur économie qu'un tel effet doit leur être attribué. De même, ces principes s'opposent à ce que la portée dans le temps d'un acte de l'Union voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication, sauf, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. En outre, sous peine d'ôter tout effet utile aux voies de recours permettant d'invoquer devant le juge de l'Union une violation par l'acte contesté des principes de non-rétroactivité, de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, le but pouvant justifier la rétroactivité d'un acte de portée générale ne saurait ni s'épuiser dans l'effet rétroactif en tant que tel de cet acte, qui ne peut en être qu'un effet, ni coïncider avec la seule volonté de l'auteur de l'acte postérieur de remédier, de manière rétroactive, à une omission dans l'acte initial »<sup>22</sup>.

36. Comme la nouvelle interprétation de la notion de salaire annuel moyen résultant de la Directive M (2022) 8 adoptée le 13 juillet 2022 n'a été appliquée pour le calcul des pensions qu'à partir du 15 juillet 2022 et en tenant compte du fait qu'une réglementation peut valablement être amendée pour le futur de façon défavorable pour le justiciable, il faut conclure qu'il n'y a pas atteinte au principe de la sécurité juridique.

37. Partant, le moyen ne peut être accueilli.

#### Sur le troisième moyen, tiré de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination

##### **Arguments des parties**

38. Le requérant soutient que l'adoption de la directive M (2022) 8 a violé le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qu'elle permet, sans aucune justification objective et raisonnable, de traiter de manière totalement égale des membres du personnel qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes, à savoir ceux étant entrés au service du Secrétariat général avant le 15 juillet 2022, date d'entrée en vigueur de ladite directive, et ceux étant entrés au service de celui-ci à partir de cette date. À cet égard, le requérant souligne que la partie défenderesse aurait dû adopter, pour la mise en œuvre de

---

<sup>20</sup> Voir, arrêt du 21 décembre 2017, X / Union économique, B 2016/1, point 25.

<sup>21</sup> Idem, point 26

<sup>22</sup> Arrêt du Tribunal de l'Union européenne, 10 novembre 2010, T-260/09 P, points 48 et ss.

la directive litigieuse, une mesure transitoire permettant une meilleure prise en compte des droits à pension des membres du personnel du Secrétariat général avant l'entrée en vigueur de cette directive, d'autant plus que celle-ci n'a été adoptée que pour des raisons budgétaires, lesquelles ne constituent pas un motif d'intérêt général, et dont il ne saurait résulter une telle différence de traitement.

39. L'Union Benelux conteste les arguments du requérant. En particulier, elle relève que ce dernier n'apporte aucun élément de preuve visant à démontrer que sa situation se trouve désavantagée par l'adoption de la directive litigieuse. En effet, elle considère que la différence de traitement, opérée par la directive M (2022) 8 entre les membres du personnel du Secrétariat général mis à la retraite avant son entrée en vigueur le 15 juillet 2022 et ceux pensionnés à partir de cette date, se fonde sur une justification objective et raisonnable. De plus, à titre subsidiaire, la partie défenderesse rappelle que la directive litigieuse n'est pas discriminatoire dès lors que, par son application, elle contribue de manière pertinente et proportionnée à la réalisation d'objectifs légitimes.

### **Appréciation**

40. Le principe général d'égalité de traitement ou de non-discrimination suppose que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée se trouvent dans une situation comparable. Dans l'affirmative, ce principe n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre ces catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée<sup>23</sup>.
41. Votre Cour a retenu 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 »<sup>24</sup>.
42. S'il ne peut être objectivement contesté que le requérant et tout autre membre du personnel du Secrétariat général Benelux dont le droit à pension a pris effet avant le 15 juillet 2022 sont dans une situation comparable, il reste à analyser si la différence de traitement dans le calcul du montant de la pension repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée.
43. Comme la nouvelle méthode de calcul des pensions ne s'applique qu'aux pensions octroyées par la première fois à partir du 15 juillet 2022, la différenciation de traitement repose sur un critère objectif.

---

<sup>23</sup> Voir conclusions de Monsieur le premier avocat général dans l'affaire M. X / Union Benelux, B 2022/1, point 67.

<sup>24</sup> Voir arrêt du 28 juin 2023, M. X / Union Benelux, B 2022/1/6, point 55.

44. Votre Cour a par ailleurs déjà retenu que « la recherche objective d'un système des pensions équilibré, financièrement viable et propre à l'Union Benelux constitue une justification raisonnable »<sup>25</sup>.

45. Le tribunal de la fonction publique de l'Union européenne s'est prononcé comme suit quant au principe invoqué:

« Il y a lieu de commencer par rappeler que le principe d'égalité de traitement interdit que des situations comparables soient traitées de manière différente ou que des situations différentes soient traitées de manière égale, à moins que de tels traitements ne soient objectivement justifiés.

Il ressort de la jurisprudence citée au point précédent qu'il en va de même du principe de non-discrimination, lequel n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité de traitement et constitue, conjointement avec ce dernier, un des droits fondamentaux du droit communautaire dont le juge communautaire assure le respect.

Par ailleurs, il est également de jurisprudence constante que le principe d'égalité de traitement n'est pas violé pour autant que les différences de traitement entre différentes catégories de fonctionnaires soient justifiées sur la base d'un critère objectif et raisonnable et que ces différences soient proportionnées au but poursuivi par la différenciation en question.

En outre, dans un domaine dans lequel le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le juge, dans son contrôle du respect du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination, se limite à vérifier que l'institution concernée n'a pas procédé à une différenciation arbitraire ou manifestement inadéquate. Il en est en particulier ainsi de l'aménagement des systèmes de sécurité sociale, dont fait partie le régime des pensions, pour l'aménagement duquel l'arrêt Campoli<sup>26</sup> a expressément reconnu au législateur un pouvoir discrétionnaire (point 97) »<sup>27</sup>.

46. Dans l'optique que la Directive M (2022) 8 soit considérée comme instrument valable pour opérer la précision/modification envisagée du règlement des pensions, il y a lieu de conclure que les objectifs invoqués par la partie défenderesse<sup>28</sup>, à savoir assurer tant une plus grande sécurité juridique que la viabilité financière du système de pension propre de l'Union Benelux, doivent être considérés comme raisonnablement justifiés. Ceci est d'autant plus vrai que les modifications apportées n'entraînent pas, pour chacune des personnes concernées, une diminution importante du montant de la pension touchée. Au contraire, l'effet sur le système des pensions ne se fait sentir qu'en raison du nombre important de personnes visées par la mesure.

47. Partant, ce moyen ne saurait être accueilli.

---

<sup>25</sup> Voir arrêt du 28 juin 2023, M. X / Union Benelux, B 2022/1/6, point 57.

<sup>26</sup> Voir arrêt du tribunal de l'Union européenne, 29 novembre 2006, T-135/05.

<sup>27</sup> Voir Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, 19 juin 2007, F-54/06, points 62 et suivants ainsi que les références y citées.

<sup>28</sup> REP FR, n°42.

▪ **Sur les dépens**

48. Le requérant demande de condamner l'Union Benelux aux éventuels dépens.
49. La partie défenderesse sollicite à son tour de condamner le requérant aux frais de l'instance, y compris les frais d'assistance par les conseils de l'Union Benelux.
50. L'article 32 du protocole additionnel dispose que la Cour, dans son arrêt définitif, liquide les dépens et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci. L'exposé des motifs de cette disposition dispose entre autres ce qui suit :« L'article 32, qui habilite la Chambre à liquider les dépens, lui laisse par ailleurs la latitude de se prononcer sur la contribution au paiement de ceux-ci. Elle pourra en conséquence, selon les circonstances de la cause, soit condamner une partie à tous les dépens, soit compenser en tout ou en partie ceux-ci entre les parties ».
51. Dans des cas similaires où la partie requérante, non assistée d'un avocat, a eu gain de cause, Votre Cour a jugé qu'il n'y avait aucun motif qui justifierait une condamnation de l'Union Benelux aux dépens encourus par la partie requérante<sup>29</sup>. Ce raisonnement peut également être suivi en l'espèce. Alternativement, en tant que partie ayant succombé, l'Union Benelux serait à condamner aux dépens.

▪ **Conclusions**

52. Le moyen principal tiré de la violation du règlement des pensions les moyens développés à titre subsidiaire étant fondés, le recours est fondé.
53. Conformément au recours, il y a lieu d'annuler la Directive M (2022) 8 et la décision de rejet du 3 octobre 2023.

Luxembourg, le 16 juillet 2024

l'avocat général suppléant  
Nathalie Hilgert

---

<sup>29</sup> Voir arrêt du 21 décembre 2017, X c. Union Benelux, affaire B 2016/1, point 32 et arrêt du 23 avril 2015, X c. Union Benelux, affaire B 2013/1, point 28.