



Pierre
Blanchard

Article 20 de l'annexe VIII du statut¹ :

Quand le droit consacre l'injustice

Dans l'arrêt sur pourvoi C-117/21 Pⁱ, la Cour de justice de l'UE rétablit un article du statut qui instaure la discrimination et l'inégalité de traitement, en permettant au budget de l'UE de s'approprier des droits patrimoniaux d'un ancien fonctionnaire décédé, sous prétexte de prévenir une fraude inexistante et tout en prétendant respecter la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

Le statut

L'article 79 du statut stipule que : « Dans les conditions prévues au chapitre 4 de l'annexe VIII, le conjoint survivant d'un fonctionnaire en activité ou d'un ancien fonctionnaire a droit à une pension de survie... »

Depuis 1962, dans le cadre du Régime de pension des institutions de l'UE (ci-après le RPIUE) du premier statut,

au chapitre 4 de l'annexe VIII, les articles 17 à 29 règlent les conditions d'octroi des pensions de survie des conjoints de fonctionnaires actifs ou pensionnés décédés. Dans le statut de 2014,² les articles 18 et 20³ n'ont pas changé :

L'article 18 stipule que la pension de survie est accordée au conjoint survivant d'un fonctionnaire pensionné, marié depuis au moins un an, si le mariage a eu lieu avant la mise à la retraite du fonctionnaire.

L'article 20, lu avec le 18, stipule que la pension de survie est accordée au conjoint survivant d'un fonctionnaire pensionné, marié depuis au moins cinq ans, si le mariage a eu lieu après la mise à la retraite du fonctionnaire.

Le conjoint survivant d'un ancien fonctionnaire marié après la retraite se voit

donc imposer une durée de mariage cinq fois plus importante que celle requise si le mariage avait été contracté avant la retraite.

Les faits

Depuis octobre 2018, la conjointe survivante d'un ancien fonctionnaire UE, membre de l'AIACE, a engagé avec notre soutien un long et pénible péripétie judiciaire pour obtenir le maintien de sa pension de survie en démontrant que l'article 20 de l'annexe VIII est absurde, obsolète et injuste.

La requérante, dont le conjoint était décédé de manière inattendue après deux ans de mariage, dès la réception de la communication du PMO du non-octroi de sa pension de survie, a introduit une réclamation art.90-2, rejetée et dès lors suivie par un recours devant le Tribunal de l'Union.

L'inégalité de traitement et la discrimination, en fonction de la date du mariage entre conjoints survivants d'anciens fonctionnaires, constituaient les principaux moyens invoqués pour annuler le refus d'octroi de la pension de survie autorisé par l'article 20.

L'AIACE est intervenue pour démontrer que, dans le cadre du régime de pension et du statut, l'objectif de l'article 20 en question, à savoir la « lutte contre

la fraude » et la « sauvegarde de l'équilibre financier » du régime de pension de l'Union, n'était pas étayé.

L'arrêt T-315/19ⁱⁱ en première instance

Le 16 décembre 2020, le Tribunal a émis un remarquable arrêt qui conclut comme suit :

« 90. Par conséquent, l'article 20 de l'annexe VIII du statut instaure une différence de traitement entre conjoints survivants d'anciens fonctionnaires qui n'est justifiée ni par l'objectif de lutte contre la fraude, dès lors qu'elle n'est pas nécessaire pour réaliser cet objectif, ni par l'objectif visant à éviter une charge excessive pour le budget de l'Union ou à garantir une bonne utilisation des deniers publics.

91. En outre, en ce qu'il instaure une présomption générale et irréfragable de fraude envers les couples dont le mariage a duré moins de cinq années, alors même qu'une présomption générale de fraude ne saurait suffire à justifier une mesure qui porte atteinte aux objectifs du Traité FUE, l'article 20 de l'annexe VIII du statut ne respecte pas le contenu essentiel du droit à l'égalité de traitement et de l'interdiction de toute discrimination.

92. Partant, l'article 20 de l'annexe VIII du statut viole le principe général d'égalité de traitement ainsi que le principe de non-discrimination en fonction de

1. Ci-après « l'article 20 », dans le reste de l'article.

2. JO 1962R0031 — FR — 01.01.2014 — 011.001 — 119 -122

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:FR:PDF>

3. Article 18 de l'annexe VIII du statut

Le conjoint survivant d'un ancien fonctionnaire titulaire d'une pension d'ancienneté, pour autant que le mariage ait été contracté avant que l'intéressé ait cessé d'être au service d'une institution et qu'il ait été son conjoint pendant un an au moins, a droit, sous réserve des dispositions prévues à l'article 22, à une pension de survie égale à 60 % de la pension d'ancienneté dont bénéficiait son conjoint au jour de son décès. Le minimum de la pension de survie est de 35 % du dernier traitement de base ; toutefois, le montant de la pension de survie ne peut en aucun cas dépasser le montant de la pension d'ancienneté dont bénéficiait son conjoint au jour de son décès. La condition de durée du mariage prévue au premier alinéa ne joue pas si un ou plusieurs enfants sont issus d'un mariage du fonctionnaire contracté antérieurement à sa cessation d'activité, pour autant que le conjoint survivant pourvoit ou ait pourvu aux besoins de ces enfants.

Article 20 de l'annexe VIII du statut :

La condition d'antériorité prévue aux articles 17 bis, 18, 18 bis et 19 ci-dessus ne joue pas si le mariage, même contracté postérieurement à la cessation d'activité du fonctionnaire, a duré au moins cinq ans.

l'âge. Il y a donc lieu de faire droit à l'exception d'illégalité soulevée par la requérante.

93. Par voie de conséquence, la décision attaquée, adoptée sur le fondement de l'article 20 de l'annexe VIII du statut, se trouve privée de base légale, de sorte qu'il convient de l'annuler, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête.»

La Commission pouvait finalement mettre fin à 60 ans d'application d'un article anachronique, inutile et injuste.

La conclusion de l'arrêt ne nécessite pas de commentaires, sinon que le Tribunal a retenu que la « lutte contre la fraude » constituait l'objectif attribué à l'article 20, mais qu'étant privé de base légale, son objectif était également dénué d'intérêt juridique.

Or, l'AIACE, dont l'un des buts est de défendre les intérêts légitimes des adhérents et de tous les anciens de l'UE, s'était portée partie intervenante en soutien à la requérante.

L'AIACE avait centré son intervention sur l'impossibilité d'invoquer la fraude au mariage comme objectif de l'article 20, et ce en considération du fonctionnement du RPIUE qui, depuis 2004, est explicité dans la nouvelle Annexe XII du statut et fait l'objet d'une évaluation annuelle du montant du fonds notionnel en tant que dette de l'UE vis-à-vis de ses membres.

Dans son intervention, l'AIACE concluait que tout fonctionnaire qui se marie — à n'importe quel moment de sa vie

— n'engage que le capital constitué durant son activité par ses contributions au RPIUE (employé et employeur), mais en aucun cas des fonds publics de l'UE.

Le Tribunal de l'Union a rendu un arrêt favorable à la requérante, sans devoir entrer dans l'analyse du régime des pensions, en prenant acte de l'intervention de l'AIACE dans ces termes :

« 34. « L'AIACE Internationale ajoute que l'exigence d'une durée minimale de cinq années de mariage, prévue à l'article 20 de l'annexe VIII du statut, est radicalement incompatible avec la nature juridique du mariage, qui produit ses effets à l'instant même de la prise d'engagement. De plus, les arguments relatifs à la lutte contre la fraude et à la sauvegarde de l'équilibre financier du régime de pension de l'Union ne seraient pas étayés. »

La Commission et le Conseil introduisent respectivement leur pourvoi

L'arrêt favorable du Tribunal, rendu en décembre 2020, offrait à la Commission l'opportunité de régler définitivement les dégâts causés par l'article 20. C'était l'intérêt bien compris des personnels statutaires actifs et retraités, des institutions et des États membres.

La Commission allait-elle saisir l'occasion offerte par le Tribunal pour raisonner en termes de modernisation de sa politique du personnel et éviter de nouvelles injustices sur la base de l'article 20 ? Mais non.

L'AIACE, prévenue des intentions de la Commission d'introduire un pourvoi contre l'arrêt, a écrit au Commissaire J. Hahn, pour tenter de l'en dissuader.

La Commission allait-elle saisir l'occasion offerte par le Tribunal pour appliquer l'arrêt, d'autant plus aisément que cet article 20 n'a aucune valeur ajoutée dans aucun domaine statutaire, budgétaire et financier. Mais non.

L'appel au Commissaire est resté lettre morte et les pourvois de la Commission et du Conseil, soutenus par le Parlement, ont été déposés en mars 2020.

On ne peut que s'interroger sur les raisons de cette décision. Pourquoi maintenir cet article 20 si rétrograde et pénalisant envers les anciens fonctionnaires et leurs ayants droit sans aucun bénéfice quantifiable, si ce n'est pour une motivation à chercher dans les méandres de la politique visant à conserver le pouvoir aux législateurs ?

L'arrêt sur pourvoi C-117/21 P de la Cour de l'Union en 2e instance

Après 17 mois d'une procédure écrite à tout le moins intense et laborieuse, la Cour de justice de l'Union a refusé la procédure orale demandée par la défenderesse et l'AIACE et a exclu l'implication de l'Avocat général.

Le 14 juillet 2022, la Cour annule l'arrêt du Tribunal attaqué et rejette le recours de la requérante. En ne retenant qu'un seul moyen parmi les neuf invoqués dans les pourvois, la Cour a renversé les conclusions du Tribunal.

La Cour rétablit l'article 20 en invoquant une erreur de droit du Tribunal qui aurait méconnu l'étendue de son contrôle juridictionnel en traitant erronément l'examen de l'exigence de proportionnalité. La conclusion se base sur une argutie terminologique et linguistique entre les termes « appropriée et nécessaire » et « arbitraire ou manifestement inadéquate ».

La Cour admet qu'il ne s'agit que d'une hypothèse, mais qu'elle suffit pour conclure à ce que le Tribunal a commis une erreur de droit.

Voici l'extrait de l'unique argument invoqué par la Cour pour annuler l'arrêt du Tribunal :

« 129. En l'occurrence, le Tribunal a considéré... qu'il devait vérifier s'il n'apparaissait pas déraisonnable pour le législateur de l'Union d'estimer que la différence de traitement instituée puisse être appropriée et nécessaire aux fins de la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi par la condition relative à la durée minimale de mariage prévue à l'article 20 de l'annexe VIII du statut. Or, il aurait dû se limiter à vérifier si la différenciation opérée à cette disposition, lue en combinaison avec l'article 18 de cette annexe, n'apparaissait pas arbitraire ou manifestement inadéquate au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi. Ce faisant, il a méconnu l'étendue de son contrôle juridictionnel en procédant de manière incorrecte à l'examen de l'exigence de proportionnalité et a ainsi commis une erreur de droit. En effet, sans cette erreur, le Tribunal aurait été amené à adopter un raisonnement différent et à parvenir éventuellement à des conclusions autres que celles auxquelles il a abouti... ».



© Adobe stock

Les conclusions de la Cour utilisées pour annuler l'arrêt et rejeter le recours ne reposent pourtant que sur l'objectif de la « lutte contre la fraude » attribué à l'article 20 qui serait un « objectif d'intérêt général » au sens de l'article 52-1 de la Charte des droits fondamentaux.⁴

Or, la Cour prétextant qu'il ne s'agit pas d'une question de droit n'a nullement examiné si une telle possibilité

de fraude existe et s'il s'agit d'un objectif d'intérêt général au sens du TFUE.⁵ Comment la Cour de justice de l'Union peut-elle annuler en droit un arrêt sur pourvoi, sans au minimum vérifier si un élément essentiel du droit invoqué est fondé, notamment dans le contexte statutaire du RPIUE, de surcroît sans vérifier l'inviolabilité de droits patrimoniaux ni s'assurer que cet article 20 protège vraiment les finances de l'UE ?

La nature de l'objectif de la « lutte contre la fraude » tel qu'attribué à l'article 20 a été déterminante dans la logique de la Cour. Ainsi, toujours en considérant qu'il ne s'agissait pas d'éléments en droit, la Cour n'a ni examiné ni même mentionné les moyens présentés par l'AIACE, pourtant devenue partie prenante dans l'affaire sur pourvoi en soutien à la défenderesse.

Or, l'AIACE a démontré que l'objectif attribué à l'article 20 de l'annexe VIII ne pouvait pas être celui de la « lutte contre la fraude, car la fraude est exclue. ». Pour ce faire, l'AIACE a invoqué entre autres : l'existence d'un fonds de pension comptable constituant une dette de l'UE envers les personnels, dument publiée dans le bilan financier annuel de l'Union ; plusieurs rubriques du budget de l'UE ; l'application statutaire des principes du RPIUE dans lequel chaque fonctionnaire en activité par ses contributions solidaires a constitué son capital pension qui lui confère des droits inaliénables à la pension y compris à une pension de survie pour son conjoint ; les modalités du calcul, par Eurostat et des actuaires, du pourcentage de la contribution nécessaire pour assurer l'équilibre actuariel du RPIUE ; la confirmation d'Eurostat en 1^{ère} instance que les effets de l'article 20, trop marginaux, ne sont aucunement pris en considération dans ces calculs et ne peuvent pas influencer le taux de contribution, etc.

L'arrêt de la Cour est hélas inattaquable. Est-ce pour cela qu'il comporte tant d'approximations et de contradictions, si inattendues de la part d'une prestigieuse institution de la Fonction publique européenne réputée pour son indépendance et sa compétence ?

Quelques exemples illustrent ces propos. On trouve en effet dans l'arrêt : un argument important entaché d'égisme, pourtant interdit par l'article 21 de la Charte ; une grave contradiction entre, d'une part la reconnaissance que la pension de survie versée à un conjoint survivant fait partie des droits patrimoniaux du fonctionnaire décédé, indépendamment de la date du mariage, et d'autre part, l'affirmation que l'article 20 qui se réfère à une date de mariage constitue une base légale pour l'appropriation définitive⁶ par le budget UE de la pension de survie en tant que droit patrimonial dument financé par le défunt ; ou encore, que le principe du droit à la pension de survie régi par cet article 20 n'est pas remis en question et est rétabli après cinq années de mariage, mais qu'il est limité par la condition de cette même durée, alors que la Cour émet un arrêt qui permet non pas de limiter, mais de supprimer définitivement ce droit, tout en reconnaissant qu'il a été financé et appartient au défunt et, dès lors, à l'ayant droit ; des citations modifiées et des jurisprudences postérieures à l'arrêt attaqué ou non pertinentes ; etc..

4. Charte des droits fondamentaux - Article 52 - Portée et interprétation des droits et des principes

1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

5. Traité de fonctionnement de l'Union européenne.

6. Les montants de pension de survie financés et non reversés aux ayants droit n'étant pas repris dans les calculs du taux de pension peuvent être considérés comme un « enrichissement sans cause » du budget de l'UE.

En guise de conclusion

La Commission et le Conseil ont introduit leur pourvoi respectif au mépris de toute considération d'amélioration et de modernisation de la politique du personnel. Il ne restait donc que la motivation politique visant au maintien de leur pouvoir discrétionnaire.

La Cour, sur pourvoi, a laborieusement conclu à l'erreur de droit du Tribunal en la justifiant par l'objectif de la « *lutte contre la fraude* ». Toutefois, si la possibilité de fraude au mariage conclu après la cessation de fonction d'un fonctionnaire est exclue, alors la différence de traitement et la discrimination engendrées par l'article 20, en fonction de la date d'un mariage, sont arbitraires et manifestement inadéquates, ce qui rejoint les conclusions du Tribunal. Or la Cour devait vérifier l'existence d'une possibilité de fraude et, faute de l'avoir fait, elle a commis une erreur de droit. C'est d'autant plus grave qu'en droit, la fraude constitue un délit devant être caractérisé, identifié, constaté et surtout prouvé. C'est pourquoi l'AIACE a toujours maintenu que l'article 20 ne pouvait pas constituer une peine aussi disproportionnée d'appropriation définitive de droits patrimoniaux reconnus pour un délit inexistant de fraude.

En outre, la Cour reconnaît que l'article 20 instaure « *une différence de traitement et une discrimination indirecte par l'âge* », mais que cette violation de la Charte des droits fondamentaux est justifiée en attribuant à cet article 20 « *l'objectif d'intérêt général* » de la « *lutte contre les abus et la fraude* ». Mais une telle fraude ne peut pas exister et la Cour ne l'a jamais jugée.

Le législateur (le Conseil en 1962) a introduit cet article 20 dans le premier statut à l'aube de la construction européenne, dans un monde et une société européenne qui en 60 ans ont fondamentalement évolué à tout point de vue. Ainsi, l'espérance de vie est passée de 65 ans à 82 ans de nos jours. Les anciens fonctionnaires UE doivent pouvoir bénéficier sans contraintes déraisonnables du droit universel de se marier reconnu dans l'UE.

Depuis, l'article 20 n'a apporté que du malheur et de la détresse à ceux ou celles qui ont eu la malchance de perdre leurs conjoints pensionnés avant d'avoir atteint une durée de mariage disproportionnée en fonction de la date de mariage.

Outre l'épreuve du deuil et souvent la dégradation grave et soudaine de leur place dans la société, de leur situation financière personnelle et de leur sécurité sociale, ces conjoints survivants se voient accusés avec leur ancien fonctionnaire décédé, d'une présomption irréfragable de fraude, ou pire, sont sanctionnés à titre d'exemple, afin de prévenir une hypothétique fraude des autres. Qui plus est, comme l'appropriation induite d'un droit patrimonial ne suffisait pas, ces veuves et ces veufs, dans ces moments de détresse, perdent aussi les droits sociaux que leurs conjoints finançaient.

Ainsi, l'énormité et l'inutilité de cet inique article 20 qui n'a son semblable dans aucune loi ou règle des États membres, ne sauvegarde qu'un statu quo politique sans valeur ajoutée et prime

alors sur la Charte des droits fondamentaux. Lorsque la Cour l'invoque en droit, la Charte ne devrait-elle pas s'appliquer sans réserve à nos institutions? Pourtant, les termes et les arguments repris dans le dernier arrêt sur pourvoi de la Cour contredisent les principes de base qui y sont énoncés et notamment, celui fondamental « *in dubio pro reo* » de l'article 48 concernant la présomption d'innocence et les droits de la défense.

In fine, dans une administration centrale moderne de l'Union, quel sens peut-on attribuer au maintien du seul article du statut qui instaure un procès d'intention et un soupçon d'incapacité de discernement envers les anciens fonctionnaires, pour ajouter au malheur d'un veuvage le drame du droit qui consacre l'injustice?

Dans ces conditions, l'AIACE ne peut pas abandonner l'engagement vis-à-vis des pensionnés pour que l'article 20 de l'annexe VIII du statut soit réformé, supprimé ou appliqué de façon plus conforme et proportionnelle à l'évolution sociétale, aux principes du régime de pension et à l'intérêt bien compris de toutes les parties.

L'AIACE examine déjà des solutions pour y parvenir.

Pierre Blanchard, *Membre des Conseils d'administration de l'AIACE internationale et de l'AIACE Section Belgique*

N.B. Nos remerciements à Maître Jean Noël Louis, Maître Jean Van Rossum et Nancy Maes, Conseils de la requérante/défenderesse BT et de l'AIACE.

Dans cet article: « c'est nous qui soulignons ».

i. Arrêt non publié. Pourvoi formé le 25 février 2021 par la Commission européenne contre l'arrêt du Tribunal (septième chambre) rendu le 16 décembre 2020 dans l'affaire T-315/19, BT / Commission (Affaire C-117/21 P) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=241011&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=105859>

5 pourvois ont été déposés : affaires jointes C-116/21 P, C-117/21 P, C-118/21 P, C-138/21 P, C-139/21 P

ii. Affaires jointes, T-315/19 BT/Commission, T-243/18 VW/Commission, T-442/17 RN/Commission <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=235685&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=119442>

ASSEMBLEE GENERALE

Vu qu'il n'y aura pas d'Assises en 2023, l'Assemblée générale se tiendra le jeudi 27 avril en mode virtuel. Le programme de la journée, comprenant un orateur invité et une réunion avec les représentants des administrations, sera publié plus tard. Mais en tout cas réservez la date.

GENERAL ASSEMBLY

Since there will be no Yearly Congress in 2023, the General Assembly will be held on Thursday 27 April in virtual mode. The programme for the day, including a guest speaker and a meeting with representatives of the administrations, will be published later. But in any case, save the date!