

**CONCLUSIONS DANS L'AFFAIRE B 2020/1**

**Monsieur X.<sup>1</sup>**  
**partie requérante**

**contre**

**l'UNION BENELUX**  
**partie défenderesse**

---

<sup>1</sup> Le requérant demande, dans le cadre de la publication des conclusions de l'avocat général et de l'arrêt sur le site internet de la Cour, de voir son nom rendu anonyme. Aux fins de respecter cette demande le requérant est désigné dans les présentes conclusions comme X.

1. Sur le cadre réglementaire .....	6
2. Sur les faits .....	10
3. Sur la recevabilité du recours juridictionnel.....	13
4. Sur le bien-fondé du recours juridictionnel .....	16
4.1. Sur l'illégalité alléguée de la décision de révocation.....	16
4.1.1. Sur la violation de l'article 19 du Traité .....	16
4.1.1.1. Arguments des parties .....	16
4.1.1.2. Appréciation .....	28
4.1.1.2.1. Est-ce que la révocation anticipée du requérant ne saurait constituer une violation de l'article 19, paragraphe 3, du Traité parce qu'elle a été décidée sur base du pouvoir de révocation du Conseil de Ministres prévu par l'article 19, paragraphe 4, du Traité (Moyen principal de l'Union Benelux) ?.....	29
4.1.1.2.2. Est-ce que la lecture faite par le Conseil de Ministres de l'article 19, paragraphe 3, du Traité constitue une interprétation valable de ce dernier au regard de la Convention de Vienne (Moyen subsidiaire de l'Union Benelux) ?.....	30
4.1.1.2.2.1. Est-ce que la Déclaration commune a vocation à être prise en considération comme « <i>accord ultérieur</i> » au sujet de l'interprétation du Traité au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne ?.....	31
4.1.1.2.2.1.1. Principes applicables .....	31
4.1.1.2.2.1.1.1. Absence d'hierarchie entre les moyens d'interprétation .....	31
4.1.1.2.2.1.1.2. Un moyen d'interprétation authentique.....	32
4.1.1.2.2.1.1.3. Un accord susceptible d'émaner d'une organisation internationale .....	32
4.1.1.2.2.1.1.4. Un accord pouvant être conclu sous une forme simplifiée .....	33
4.1.1.2.2.1.1.5. Un accord ne devant pas nécessairement être contraignant .....	34
4.1.1.2.2.1.2. Application .....	35
4.1.1.2.3. Est-ce que la Déclaration commune considérée ensemble avec les révocations anticipées des membres du Collège intervenues avec effet au 1 <sup>er</sup> janvier 2020 en application de celle-ci ont vocation à être prises en considération comme « <i>pratique ultérieurement suivie</i> » au sens de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention de Vienne ? .....	36
4.1.1.2.3.1. Principes applicables .....	37
4.1.1.2.3.1.1. Une preuve objective de l'accord des parties .....	37
4.1.1.2.3.1.2. Le caractère complémentaire de la « <i>pratique ultérieurement suivie</i> » par rapport à l'« <i>accord ultérieur</i> » .....	37

4.1.1.2.3.1.3. La pratique doit être constante.....	38
4.1.1.2.3.1.4. Pertinence de la pratique d'une organisation internationale.....	38
4.1.1.2.3.2. Application.....	39
4.1.1.2.4. Est-ce que la lecture de l'article 19, paragraphe 3, du Traité par le Conseil de Ministres ne tend pas en réalité à modifier ce dernier ?.....	40
4.1.1.2.4.1. Principes applicables.....	40
4.1.1.2.4.1.1. La distinction entre interprétation et modification est prévue par la Convention de Vienne.....	41
4.1.1.2.4.1.2. Une pratique contraire à un traité constitue la violation et non pas l'interprétation de ce dernier.....	41
4.1.1.2.4.1.3. Une distinction difficile.....	42
4.1.1.2.4.1.4. Les critères d'application de la distinction.....	43
4.1.1.2.4.2. Application.....	44
4.1.1.2.5. Est-ce que la Déclaration commune et son application ont eu pour effet de modifier l'article 19, paragraphe 3, du Traité (Moyen plus subsidiaire de l'Union Benelux) ? <sup>47</sup>	
4.1.1.2.5.1. Est-ce que la Déclaration commune est à qualifier d'accord au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne aux fins d'amender le Traité ?.....	47
4.1.1.2.5.1.1. Principes applicables.....	48
4.1.1.2.5.1.1.1. Liberté de la forme.....	48
4.1.1.2.5.1.1.2. Non-applicabilité de la théorie de l'acte contraire.....	49
4.1.1.2.5.1.1.3. Accord devant être contraignant.....	50
4.1.1.2.5.1.1.4. Critères de qualification d'un acte comme accord aux fins d'amender un traité.....	50
4.1.1.2.5.1.1.4.1. Prise en considération de la forme, du contenu et des circonstances d'adoption de l'acte.....	50
4.1.1.2.5.1.1.4.2. L'acte comporte-t-il une clause de ratification ?.....	50
4.1.1.2.5.1.1.4.3. L'accord est-il conforme aux exigences constitutionnelles des parties ?.....	51
4.1.1.2.5.1.2. Application.....	51
4.1.1.2.6. Est-ce que la Déclaration commune et l'application qui en a été faite ont, à les considérer ensemble, eu pour effet de modifier le Traité à titre de pratique subséquente ?.....	53
4.1.1.2.6.1. Sur la possibilité de modifier un traité par voie de pratique contraire subséquente	54
4.1.1.2.6.1.1. Principes.....	54

4.1.1.2.6.1.1.1. Le rejet de la consécration de ce principe par la Conférence de Vienne sur le droit des traités .....	54
4.1.1.2.6.1.1.2. Le défaut de jurisprudence internationale pertinente consacrant ce principe .....	55
4.1.1.2.6.1.1.2.1. Généralités .....	55
4.1.1.2.6.1.1.2.2. L’avis Namibie de la CIJ .....	55
4.1.1.2.6.1.1.2.3. Sur la pertinence de la jurisprudence de la CEDH .....	57
4.1.1.2.6.1.1.3. L’évolution du droit international depuis la Conférence de Vienne sur le droit des traités .....	58
4.1.1.2.6.1.1.3.1. Regain de pertinence du formalisme en matière d’amendement de traités .....	58
4.1.1.2.6.1.1.3.2. Regain de pertinence du souci de respecter le droit constitutionnel des parties .....	58
4.1.1.2.6.1.1.3.3. Souci du maintien de la stabilité des relations conventionnelles	60
4.1.1.2.6.1.2. Application .....	60
4.1.1.2.6.2. Sur la pertinence de la pratique invoquée pour modifier le Traité....	61
4.1.1.2.6.2.1. Principes .....	61
4.1.1.2.6.2.2. Application .....	62
4.1.1.2.7. Conclusion sur le moyen tiré de l’illégalité de décision de révocation ...	63
4.1.2. Sur la violation de certains principes généraux du droit.....	63
4.1.2.1. Sur la violation du principe de la confiance légitime .....	64
4.1.2.1.1. Arguments des parties.....	64
4.1.2.1.2. Appréciation .....	66
4.1.2.2. Sur la violation du principe de la protection des droits acquis.....	67
4.1.2.2.1. Arguments des parties.....	67
4.1.2.2.2. Appréciation .....	69
4.1.2.3. Sur la violation du principe d’une bonne administration et du devoir de sollicitude, y compris l’obligation de motivation et le droit à l’information.....	70
4.1.2.3.1. Arguments des parties.....	70
4.1.2.3.2. Appréciation .....	73
4.1.3. Conclusion en ce qui concerne l’illégalité alléguée de la décision de révocation	73
4.2. Sur les conséquences financières de la décision .....	74
4.2.1. Sur les conséquences financières de l’illégalité de la décision.....	74

4.2.1.1.	Sur la perte de traitements et de primes.....	74
4.2.1.1.1.	Arguments des parties.....	74
4.2.1.1.2.	Appréciation .....	76
4.2.1.2.	Sur le préjudice moral.....	77
4.2.1.2.1.	Arguments des parties.....	78
4.2.1.2.2.	Appréciation .....	78
4.2.2.	Sur les conséquences financières liées à la fin du mandat.....	79
4.2.2.1.	Sur l'indemnité de départ .....	79
4.2.2.1.1.	Arguments des parties.....	79
4.2.2.1.2.	Appréciation .....	80
4.2.3.	Sur les droits à pension .....	81
4.2.3.1.	Arguments des parties .....	81
4.2.3.2.	Appréciation .....	83
4.2.4.	Sur les frais d'avocat.....	84
4.2.4.1.	Arguments des parties .....	84
4.2.4.2.	Appréciation .....	85
4.2.5.	Sur la demande d'accorder un titre exécutoire .....	85
5.	Conclusion générale .....	86

1. Par requête déposée en date du 10 février 2020 au greffe de la Cour de justice Benelux (ci-après « *la Cour* »), Monsieur X, ancien Secrétaire général adjoint de l'Union Benelux (ci-après « *Secrétaire général adjoint* »), actuel conseiller au Secrétariat général de l'Union Benelux, a introduit un recours juridictionnel, au sens de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole du 29 avril 1969 additionnel 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 Benelux (ci-après « *le Protocole additionnel* »), dirigé contre la Décision M (2019) 22 du 9 décembre 2019 du Comité de Ministres Benelux lui accordant démission honorable de ses fonctions de Secrétaire général adjoint (ci-après « *la décision attaquée* »), qui a fait l'objet d'un recours interne par le requérant ayant été déclaré partiellement recevable, mais non fondé par courrier M(2020)103-NL du Secrétaire général de l'Union Benelux (ci-après « *Secrétaire général* ») du 30 janvier 2020 au nom et pour le compte du Comité de Ministres Benelux (ci-après « *le Comité de Ministres* »).

2. Le requérant demande à la Troisième Chambre de la Cour, prévue par l'article 4<sup>quinièmes</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, sous c), du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de justice Benelux compétente au regard de l'article 9<sup>quater</sup> de ce Traité pour les recours en matière de protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union Benelux, visés à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 5, de ce Traité,

- a) de condamner l'Union Benelux à verser au requérant différentes sommes en compensation du traitement mensuel, de la prime d'expatriation, de la prime de logement, du pécule de vacances et de la prime de fin d'année non touchés par le requérant par suite de la décision attaquée, en réparation du préjudice moral subi du fait de cette décision et à titre d'indemnité de départ, dont l'octroi avait été refusé à la suite de la décision ;
- b) de condamner l'Union Benelux au paiement immédiat de la pension du requérant sous forme de capital, sinon, à titre subsidiaire, lorsque le requérant aura atteint l'âge de 65 ans, mais alors sur base des règles en vigueur au 31 décembre 2019 et du traitement annuel moyen perçu jusqu'à cette date ;
- c) de condamner l'Union Benelux au paiement de l'intégralité des frais d'assistance, sinon, à titre subsidiaire, à payer ces frais jusqu'à un montant de 25.000.- EUR ;
- d) d'autoriser, conformément à l'article 34 du Protocole additionnel, la mise en œuvre contre l'Union du titre exécutoire que constitue l'arrêt de la Cour lorsqu'il comporte une obligation pécuniaire.

## 1. Sur le cadre réglementaire

3. Le Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux (ci-après « *le Traité* »), signé le 17 juin 2008, dispose :

« Article 5

*Les institutions de l'Union Benelux sont :*

[...]

e) *le Secrétariat général Benelux.*

[...]

*Article 19*

1. *Le Collège des Secrétaires généraux est composé d'un Secrétaire général et de deux Secrétaires généraux adjoints. Les membres du Collège sont les ressortissants des Hautes Parties Contractantes. Les trois nationalités sont représentées au sein du Collège. Le Collège est chargé de la direction du Secrétariat général.*
  2. *Le Collège des Secrétaires généraux se répartit les tâches, la responsabilité finale du fonctionnement du Secrétariat général étant assumée par le Secrétaire général.*
  3. *Le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.*
  4. *Le Conseil de Ministres nomme et révoque le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints. Il fixe, après avis du Conseil, les barèmes de leurs traitements, pension et indemnités, ainsi que toutes les conditions dans lesquelles ils doivent accomplir leurs fonctions. ».*
4. Le Conseil de Ministres Benelux a signé le 10 décembre 2018 une « *Déclaration commune sur la durée du mandat des membres du collège des secrétaires généraux de l'Union Benelux* » (ci-après « *la Déclaration commune* »), libellée comme suit :

*« Faisant référence à l'article 19, troisième alinéa, du Traité, qui détermine, pour le Collège des Secrétaires Généraux, les mandats du Secrétaire Général et des Secrétaires Généraux Adjoints ;*

*Compte tenu de la discussion des premiers ministres des pays du Benelux lors du sommet Benelux du 3 octobre 2016 à Schengen relative à la rotation des Secrétaires Généraux tous les trois ans ;*

*Compte tenu de la confirmation de cet accord par les ministres des Affaires étrangères des pays du Benelux lors de la réunion du Comité de Ministres du 13 décembre 2016 ;*

*Constatant que les premiers ministres des pays du Benelux ont décidé, lors du Sommet Benelux du 8 novembre 2017 à La Haye, sur la base d'une rotation du Secrétaire Général et des Secrétaires Généraux Adjoints après un mandat de trois ans, d'élaborer une déclaration conjointe visant à préciser l'interprétation de l'article 19, troisième alinéa, du Traité ;*

*Faisant référence à l'article 31, troisième alinéa, sous a), de la Convention de Vienne sur le droit des traités, lequel prévoit qu'il convient également de tenir compte, outre du contexte, de tout accord ultérieur intervenu entre les parties concernant l'interprétation du Traité ou l'application de ses dispositions ;*

*Formulent conjointement la déclaration suivante concernant la durée du mandat des membres du Collège des Secrétaires Généraux de l'Union Benelux :*

*1. Jusqu'au 31 décembre 2025, un système de rotation de trois ans a été mis en place pour la nomination des Secrétaires Généraux et des Secrétaires Généraux Adjoints.*

*- À partir de 2017, le membre belge du Collège des Secrétaires Généraux exercera les fonctions de Secrétaire Général de l'Union Benelux pour une période de trois ans. Le mandat du Secrétaire Général de nationalité belge prend fin le 31 décembre 2019.*

*- Le membre luxembourgeois du Collège des Secrétaires Généraux exercera les fonctions de Secrétaire Général du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2022.*

*- Le membre néerlandais du Collège des Secrétaires Généraux exercera les fonctions de Secrétaire Général du 1<sup>er</sup> janvier 2023 au 31 décembre 2025.*

*2. Chaque État membre est souverain pour désigner son membre pour le Collège dans le cadre de ce système de rotation des Secrétaires Généraux et des Secrétaires Généraux Adjoints. ».*

5. La Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne, le 23 mai 1969 (ci-après « la Convention de Vienne »), entrée en vigueur le 27 janvier 1980<sup>2</sup>, ratifiée par les trois États membres de l'Union Benelux<sup>3</sup>, dispose notamment que :

#### **« Partie I. Introduction**

[...]

#### **Article 4. Non-rétroactivité de la présente Convention**

*Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles les traités seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite Convention, celle-ci s'applique uniquement aux traités conclus par des États auprès son entrée en vigueur à l'égard de ces États.*

#### **Article 5. Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale**

---

<sup>2</sup> Voir : [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=fr) (page consultée le 18 juin 2021).

<sup>3</sup> La Convention a été ratifiée par la Belgique le 1<sup>er</sup> septembre 1992, par les Pays-Bas le 9 avril 1985 et par le Luxembourg le 23 mai 2003 (voir la référence citée à la note 1 ci-avant).



*La présente Convention s'applique à tout trait qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.*

[...]

## ***Partie II. Respect, application et interprétation des traités***

[...]

### ***Section 3 – Interprétation des traités***

#### ***Article 31. Règle générale d'interprétation***

*1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.*

*2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:*

- a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité ;*
- b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.*

*3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:*

- a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;*
- b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité;*
- c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.*

*4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.*

#### ***Article 32. Moyens complémentaires d'interprétation***

*Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31:*

- a) *laisse le sens ambigu ou obscur; ou*
- b) *conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.*

[...]

#### ***Partie IV. Amendement et modification des traités***

##### ***Article 39. Règle générale relative à l'amendement des traités***

*Un traité peut être amendé par accord entre les parties. Sauf dans la mesure où le traité en dispose autrement, les règles énoncées dans la partie II s'appliquent à un tel accord.*

[...] ».

## 2. Sur les faits

6. Le requérant a occupé au service de l'Union Benelux le poste de collaborateur stratégique, actuellement intitulé conseiller, du Secrétariat général Benelux du 1<sup>er</sup> mars 2014 jusqu'au 31 décembre 2016, avant d'être nommé avec effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 comme Secrétaire général adjoint.

7. La décision de nomination M (2017) 2, du 13 janvier 2017, à ce dernier poste est libellée comme suit :

*« Le Comité de Ministres Benelux,*

*Vu l'article 19 du Traité instituant l'Union Benelux,*

*Considérant les discussions des Premiers ministres du Benelux lors du Sommet Benelux tenu le 3 octobre 2016 à Schengen sur la nomination du nouveau Collège des Secrétaires généraux et du Secrétaire général,*

*A pris la présente décision ;*

#### ***Article 1<sup>er</sup>***

*Monsieur X, de nationalité néerlandaise, est nommé secrétaire général adjoint de l'Union Benelux.*

#### ***Article 2***

*La présente décision entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.*

*Fait à La Haye, le 13 janvier 2017*

*Le Président du Comité de Ministres. »<sup>4</sup>.*

8. La décision de nomination a été portée à l'attention du requérant par courrier du Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas agissant en sa qualité du Président du Comité de Ministres, du 13 janvier 2017. Ce courrier précisa notamment que :

*« Le Comité de Ministres a confirmé les accords conclus lors du Sommet de Schengen [du 3 octobre 2016] entre les trois premiers ministres au sujet de la rotation du Collège des Secrétaires Généraux. Le SG changera tous les trois ans, la Belgique fournissant le SG en 2017, le Luxembourg en 2020 et les Pays-Bas en 2023. Il a également été convenu que le Collège sera nommé tous les trois ans sur la base du mérite. Le Traité Benelux sera adapté en vue de formaliser ces accords. »<sup>5</sup>.*

9. Par courrier du 25 octobre 2019, reçu du requérant le 18 novembre 2019, la Secrétaire générale du Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas informa ce dernier de ce qu'il sera révoqué avec effet au 31 décembre 2019, trois ans après le début de son mandat, partant, avant le terme du mandat, de cinq ans, tel qu'il est prévu par l'article 19, paragraphe 3, du Traité, aux motifs suivants :

*« En votre qualité de membre du Collège, vous avez également dû relever des défis concernant, entre autres, le fonctionnement du Collège. Ainsi, par exemple, certains éléments de l'organisation administrative et de la responsabilité financière ne sont plus entièrement conformes aux normes de notre époque. Ce constat s'applique également à la durée du mandat des membres du Collège. Pour cette raison, les trois premiers ministres ont conclu des accords sur le sujet en octobre 2016 lors du Sommet de Schengen, et ceux-ci ont été confirmés par le Comité de Ministres le 13 décembre 2016. La nouvelle devise doit être : plus de changement et de dynamique.*

*En premier lieu, la rotation du Collège des Secrétaires Généraux a pour conséquence que le Secrétaire Général (SG) change tous les trois ans, la Belgique fournissant le SG à partir de 2017, le Luxembourg à partir de 2020 et les Pays-Bas à partir de 2023. Deuxièmement, il a été convenu que le Collège serait renommé tous les trois ans. Cette rotation plus fréquente a pour but de favoriser le renouvellement du contenu et de développer un nouveau leadership, comme je l'ai indiqué ci-dessus.*

*Le consensus relatif à la mise en place d'un système de rotation triennale était mentionné dans le courrier du 13 janvier 2017, au moment de votre nomination au poste de SG Adjoint, et dans la décision du Comité de Ministres concernant votre nomination, il a été fait référence aux discussions précitées menées à Schengen. Le 10 décembre 2018, ces accords ont été formalisés par le biais de la Déclaration commune relative à la durée du mandat des membres du Collège des Secrétaires Généraux de l'Union Benelux. »<sup>6</sup>.*

---

<sup>4</sup> Pièce 2 de l'Annexe à la Requête et Pièce 7 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>5</sup> Pièce 3 de l'Annexe à la Requête et Pièce 8 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>6</sup> Pièce 6 de l'Annexe à la Requête et Pièce 6 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

10. Le requérant a été révoqué par décision M (2019) 22 du Comité de Ministres du 9 décembre 2019, lui notifiée en date du 24 décembre 2019 et libellée comme suit :

*« Vu l'article 19, alinéa 4), du Traité instituant l'Union Benelux,*

*Vu la Décision M (2017) 2 du Comité de Ministres Benelux nommant un secrétaire général adjoint de l'Union Benelux,*

*Considérant les discussions des premiers ministres des trois pays du Benelux lors du Sommet Benelux du 3 octobre 2016 à Schengen concernant la nomination du nouveau Collège de Secrétaires Généraux et du Secrétaire Général de l'Union Benelux,*

*Considérant que, lors du Sommet Benelux de La Haye du 8 novembre 2017, les premiers ministres des trois pays du Benelux, se basant sur une rotation du Secrétaire Général et des Secrétaires Généraux Adjoints après un mandat de trois ans, ont convenu d'une déclaration commune clarifiant l'interprétation de l'article 19, troisième alinéa, du Traité précité, lequel a été signé le 10 décembre 2018 par les ministres des Affaires étrangères des trois pays du Benelux,*

*Considérant la proposition visant, dans le cadre du système de rotation ainsi créé, à mettre un terme au mandat du membre néerlandais actuel du Collège des Secrétaires généraux,*

*A pris la présente décision :*

#### ***Article 1<sup>er</sup>***

*Démission honorable de ses fonctions est accordée à Monsieur X au 31 décembre 2019.*

#### ***Article 2***

*La présente décision entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020.*

*Fait à Bruxelles, le 9 décembre 2019.*

*Le Président du Comité de Ministres. »<sup>7</sup>.*

11. Pour les mêmes motifs le Comité des Ministres Benelux, par deux décisions du même jour<sup>8</sup>, révoqua avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020 les mandats du Secrétaire général, de nationalité belge, et du Secrétaire général adjoint, de nationalité luxembourgeoise, nommés, comme le requérant, en 2017.

---

<sup>7</sup> Pièce 7 de l'Annexe à la Requête et Pièce 13 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>8</sup> Décision M (2019) 19 du Comité de Ministres Benelux du 9 décembre 2019 accordant démission honorable de ses fonctions au Secrétaire général de l'Union Benelux, de nationalité belge (Pièce 14 de l'Annexe I au Mémoire en réponse) et Décision M (2019) 21 du Comité de Ministres Benelux de la même date portant nomination du Secrétaire général adjoint de l'Union Benelux de nationalité luxembourgeoise au poste de Secrétaire général, la décision précisant que « cette nomination implique qu'il soit mis fin à son mandat en tant que secrétaire général adjoint de l'Union Benelux » (Pièce 15 de l'Annexe I au Mémoire en réponse).

12. Le requérant introduisit, en date du 30 décembre 2019, conformément à l'article 19, paragraphe 2, du Règlement des conditions de travail du Collège des Secrétaires généraux (ci-après « *le Règlement de travail du Collège* »)<sup>9</sup>, auprès du Comité de Ministres, un recours interne contre la décision M (2019) 22, mentionnée ci-avant au point 10, le révoquant de ses fonctions de Secrétaire général adjoint à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>10</sup>. Il y demanda, à titre principal, le retrait de la décision et, à titre subsidiaire, des dommages-intérêts pour réparer les conséquences financières de celle-ci.

13. Le Secrétaire général informa le requérant par courrier du 30 janvier 2020 que le Comité de Ministres avait déclaré le recours interne irrecevable en ce qui concerne la demande principale et non fondé en ce qui concerne la demande subsidiaire<sup>11</sup>.

14. Le requérant demanda en outre, par courrier du 30 décembre 2019, sur base de l'article 17 du Règlement de travail du Collège, le paiement de sa pension sous forme de capital<sup>12</sup>. Le Secrétaire général lui répondit par courrier du 30 janvier 2020, l'informant que le paiement de sa pension sous forme de capital était accepté, mais que le versement n'en serait effectué, conformément à l'article 17 du Règlement de travail du Collège qu'à son 65<sup>ième</sup> anniversaire<sup>13</sup>.

15. Le requérant, dont le poste de collaborateur stratégique, actuellement dénommé conseiller, du Secrétariat général Benelux avait été suspendu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, date de début de son mandat de Secrétaire général adjoint<sup>14</sup>, a été informé par courrier du 10 janvier 2020 qu'il était à nouveau considéré comme membre du personnel du Secrétariat général à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>15</sup>. Toutefois comme aucun poste de conseiller n'était disponible dans le cadre organique du Secrétariat général, le requérant, temporairement et provisoirement considéré comme ayant fait l'objet d'une suppression de poste ou de fonction, a bénéficié d'un traitement d'attente sur base de l'article 12 de l'Annexe 2 au Statut du personnel concernant le Règlement sur les revenus. Ce traitement d'attente correspond au cours des six premiers mois au traitement du poste de conseiller<sup>16</sup>. Par décision du 30 mars 2020 du Secrétaire général, le requérant a été réintégré au poste de conseiller<sup>17</sup>, dont le terme est fixé au 31 mai 2022.

### 3. Sur la recevabilité du recours juridictionnel

16. Le Protocole additionnel dispose que :

#### *« Article 1<sup>er</sup>*

*Les personnes au service de l'Union économique Benelux ont un recours juridictionnel dans les cas et suivant les modalités prévues au présent Protocole.*

---

<sup>9</sup> Pièce 16 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>10</sup> Pièce 8 de l'Annexe à la Requête et Pièce 17 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>11</sup> Pièce 12 de l'Annexe à la Requête et Pièce 22 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>12</sup> Pièce 9 de l'Annexe à la Requête et Pièce 18 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>13</sup> Pièce 13 de l'Annexe à la Requête et Pièce 23 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>14</sup> Pièces 5 et 6 de l'Annexe à la Requête et pièce 9 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>15</sup> Pièce 10 de l'Annexe à la Requête et Pièce 20 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>16</sup> Mémoire en réponse, point 114.

<sup>17</sup> Pièces 26 et 27 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

## *Article 2*

1. *Il est attribué compétence à la Cour de Justice Benelux pour connaître des recours visés à l'article 1<sup>er</sup>.*
2. *Cette compétence est exercée par une Chambre, composée de trois juges [...]*

## *Article 3*

*Cette Chambre connaît des recours :*

- a. *du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints ainsi que des anciens Secrétaires généraux et Secrétaires généraux adjoints contre les décisions générales ou individuelles, du Comité de Ministres relatives à leurs rémunérations, pensions et autres prestations sociales, à leur mise en disponibilité pour cause de maladie ou d'infirmité, à leur mise à la retraite pour cause d'incapacité physique, ou aux titres à la pension et aux autres prestations sociales de leurs veuves ou de leurs orphelins ; [...]* ».

17. Il résulte de l'Exposé des motifs du Protocole additionnel que :

*« 4. Ce Protocole s'applique à toutes les personnes qui sont ou ont été au service de l'Union économique Benelux. [...]*

*Le Protocole s'applique aussi au Secrétaire général et aux Secrétaires généraux adjoints. Cependant, considérant la nature particulière de leurs fonctions, le recours, en ce qui les concerne, est limité aux catégories de décisions définies à l'article 3 sous a : Ainsi, une décision du Comité de Ministres mettant momentanément fin à leur fonction pour des raisons autres que l'inaptitude physique ne pourrait faire l'objet d'un recours : par contre, les conséquences financières d'une telle décision quant au traitement, à la pension ou aux prestations sociales peuvent être attaquées devant la Cour. »<sup>18</sup>.*

18. Il en suit que la compétence de la Cour pour connaître de recours en annulation du Secrétaire général ou des Secrétaires généraux adjoints contre des décisions du Conseil de Ministres mettant prématurément fin à leur mandat est limitée à celles qui révoquent leur mandat pour cause de maladie, d'infirmité ou d'incapacité physique. Une révocation pour toute autre cause ne peut, partant, faire l'objet d'un recours en annulation. Les conséquences financières de cette décision peuvent, en revanche, être attaquées. La compétence de la Cour de connaître du recours visant ces conséquences, implique celle d'apprécier à cette fin la légalité de la décision de révocation. Un constat d'illégalité ne saurait alors cependant entraîner l'annulation de la décision, mais constitue un préalable nécessaire à la réparation des conséquences financières en découlant.

19. Le recours a pour objet la condamnation de l'Union Benelux au paiement de certaines sommes réclamées au titre des conséquences financières de la décision de révocation. Si le requérant invoque à cette fin l'illégalité de la décision, il n'en demande pas l'annulation. Le recours relève donc, au regard de son objet, de la compétence de la Cour au regard de l'article 3, sous a), du Protocole additionnel.

---

<sup>18</sup> Exposé des motifs du Protocole additionnel, point 4.

20. Le requérant a, conformément à l'article 19, paragraphe 2, du Règlement de travail du Collègue, exercé, avant son recours juridictionnel, un recours interne, auquel le Comité de Ministres a répondu. L'article 7 du Protocole additionnel ne subordonne la recevabilité du recours à la condition de l'exercice préalable d'un recours interne que pour ce qui concerne les recours visés à l'article 3, sous b) et c) de ce Protocole additionnel, à l'exclusion du recours, formé en l'espèce, visé à l'article 3, sous a). Cette conclusion est confirmée par l'article 6.4 du Règlement de procédure de la Cour de justice Benelux (ci-après « *le Règlement de procédure* »). Cet article dispose dans son premier paragraphe que « *les personnes au service de l'Union Benelux visées à l'article 3, sous a), du Protocole additionnel 1969 introduisent leur recours dans les deux mois qui suivent la date à laquelle elles ont eu connaissance de la décision attaquée [...]* », tandis qu'il prévoit dans son deuxième paragraphe que « *les recours introduits par les personnes visées aux articles 3, sous b) et c)[...] du Protocole additionnel 1969 ne sont recevables qu'après que la décision visée à l'article 9, alinéa 2, dudit Protocole additionnel [c'est-à-dire la décision statuant sur le recours interne] a été rendue à la suite du recours interne préalable que prescrit l'article 7 dudit Protocole additionnel* ». Il en suit que la recevabilité des recours visés à l'article 3, sous a), du Protocole additionnel n'est pas subordonnée à l'exercice préalable d'un recours interne. Le recours interne formé en l'espèce sur base de l'article 19, paragraphe 2, du Règlement de travail du Collègue est donc dépourvu de pertinence pour l'appréciation de la recevabilité du recours.

21. Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'article 19, paragraphe 2, du Règlement de travail du Collègue, qui dispose que « *[u]n [...] recours [juridictionnel] n'est recevable que si la décision contestée est prise après un recours interne préalable auprès du Comité des Ministres* ». En effet, le Règlement, en tant qu'acte hiérarchiquement inférieur au Protocole additionnel ne saurait valablement déroger à ce dernier. La question ne porte toutefois pas à conséquence, un recours interne ayant été formé en l'espèce.

22. S'agissant du 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 [...]* ». Dans le cadre des recours visés à l'article 3, sous b) et c), du Protocole additionnel, la « *décision attaquée* » faisant courir le délai visé par l'article 17 est la décision rendue à la suite du recours interne, qui est imposé comme condition préalable du recours par les articles 7 du Protocole additionnel et 6.4, paragraphe 2, du Règlement de procédure<sup>19</sup>. Le recours interne n'étant pas imposé pour les recours de l'article 3, sous a), du Protocole additionnel, la « *décision attaquée* » au sens de l'article 17 est dans ce cadre la décision visée par l'article 3, sous a), soit, en l'espèce, la décision de révocation du requérant. Celle-ci lui ayant été notifiée le 24 décembre 2019 et le recours ayant été formé le 21 février 2020, le délai du recours, de deux mois, a été respecté<sup>20</sup>.

23. Le recours juridictionnel est, partant, recevable.

---

<sup>19</sup> Cour de justice Benelux, 23 avril 2015, *Dejonge/Union Benelux*, B 2013/1/21, point 15.

<sup>20</sup> L'article 1.27 du Règlement de procédure, auquel renvoie l'article 6.1 de ce Règlement, dispose, dans son paragraphe 6, que « *le délai établi en mois [...] prend fin [...] à l'expiration du jour qui, dans le dernier mois, porte le même chiffre que le jour de l'événement qui donne cours au délai [...]* ». Il en suit que le délai a pris fin le 24 février 2020.

## 4. Sur le bien-fondé du recours juridictionnel

24. Le requérant soutient que la décision de révocation est illégale et qu'elle lui a fait subir des conséquences financières dont il demande indemnisation.

### 4.1. Sur l'illégalité alléguée de la décision de révocation

25. Le requérant soutient que la décision de révocation est illégale à un double titre : elle violerait, d'une part, l'article 19 du Traité et, d'autre part, certains principes généraux du droit.

#### 4.1.1. Sur la violation de l'article 19 du Traité

##### 4.1.1.1. Arguments des parties

26. Le requérant expose que le Traité prévoit deux causes distinctes de cessation du mandat des membres du Collège des Secrétaires généraux de l'Union Benelux (ci-après « *le Collège* »). La première serait constituée par la cessation du « *mandat, de cinq ans renouvelable une seule fois* », résultant de l'article 19, paragraphe 3, tandis que la seconde serait celle d'une révocation du membre du Collège par le Comité de Ministres avant l'écoulement de la durée de ce mandat, prévue par l'article 19, paragraphe 4.

27. Le requérant soutient que la compétence de révocation du Conseil de Ministres prévue par l'article 19, paragraphe 4, n'est pas discrétionnaire, mais ne pourrait être exercée que dans des circonstances exceptionnelles bien définies.

28. Il déduit cette conclusion, d'une part, de l'article 31 de la Convention de Vienne et, d'autre part, de la jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (ci-après « *TAOIT* »), une juridiction, issue du Tribunal administratif de la Société des Nations, relevant actuellement de l'Organisation internationale du Travail, qui est compétente pour connaître des litiges entre les agents de plus de soixante Organisations internationales et leurs employeurs<sup>21</sup>.

29. En ce qui concerne l'argument tiré de la Convention de Vienne, le requérant rappelle que l'article 31, paragraphe 1, de celle-ci dispose qu'un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte, qui, conformément à l'article 32, paragraphe 2, englobe le texte même du traité. Il en déduit que le paragraphe 3 de l'article 19 du Traité constitue le contexte dans lequel le paragraphe 4 de cet article est à comprendre. Il ne ferait pas de sens de prévoir dans la première disposition une durée de mandat de cinq ans, si cette règle pouvait être contournée en toutes circonstances par une révocation anticipée du mandat. Il souligne que cette durée de mandat, qui ne figurait pas dans le Traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958, a été nouvellement introduite par le Traité en 2008. Cette innovation démontrerait l'intention des auteurs du Traité d'octroyer

---

<sup>21</sup> Voir : <https://www.ilo.org/tribunal/about-us/lang--fr/index.htm> et <https://www.ilo.org/tribunal/membership/lang--fr/index.htm> (consulté le 18 juin 2021).



en principe des mandats de cinq ans et de limiter la compétence de révocation prévue à l'article 19, paragraphe 4, aux situations exceptionnelles dans lesquelles le Comité de Ministres établit dûment l'existence d'une raison objective de révocation anticipée du mandat. Cette révocation anticipée, qui constitue une exception à la règle d'un mandat de cinq ans, supposerait donc des circonstances exceptionnelles à apprécier concrètement. Dans cette mesure la révocation décidée en l'espèce, à la suite de la mise en œuvre d'un système de rotation automatique et généralisé, ne constituerait pas l'exercice d'une compétence discrétionnaire au sens de l'article 19, paragraphe 4, tel que lu de bonne foi ensemble avec l'article 19, paragraphe 3, du Traité.

30. Dans ce même ordre d'idées il fait valoir que l'article 31, paragraphe 3 c), de la Convention de Vienne dispose qu'il y a lieu de tenir compte, dans le cadre de l'interprétation d'un traité, de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties. Le Protocole additionnel constituerait une telle règle pertinente. Il assurerait dans son article 3, sous a), la protection juridictionnelle des membres du Collège, qui empêcherait d'interpréter le pouvoir de révocation du Comité de Ministres prévu par l'article 19, paragraphe 4, comme une compétence discrétionnaire. Une telle interprétation rendrait, en effet, sans objet le droit réservé aux membres du Collège par le Protocole additionnel d'introduire un recours contre leur révocation. Si leur révocation n'est certes pas circonscrite aux seuls cas prévus par l'article 32 du Statut du personnel, il n'en suit pas que les membres du Collège peuvent être révoqués d'une façon discrétionnaire. Cette conclusion ne serait pas remise en cause par la position politique de ces derniers, qui serait déjà prise en considération par la restriction de l'objet de leur recours par l'article 3 a) du Protocole additionnel.

31. En ce qui concerne l'argument tiré de la jurisprudence de la TAOIT, le requérant se réfère au jugement n° 2232 de cette juridiction du 16 juillet 2003 rendu dans le cadre d'un litige ayant opposé le directeur général de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (ci-après « OIAC ») à celle-ci<sup>22</sup>. En l'espèce, le directeur général avait été révoqué par décision de la Conférence des Etats membres de l'Organisation avant l'expiration de son mandat pour des motifs tirés d'un manque de confiance. Le TAOIT annula la révocation aux motifs « *que l'indépendance des fonctionnaires internationaux est une garantie essentielle tant pour les intéressés que pour le bon fonctionnement des organisations internationales* »<sup>23</sup>, que « *cette indépendance est notamment protégée dans le cas des responsables de ces organisations par le fait qu'ils sont nommés pour un mandat de durée déterminée* »<sup>24</sup> et que « *admettre que l'autorité investie du pouvoir de nomination – en l'espèce la Conférence des Etats parties de l'Organisation – puisse mettre fin à ce mandat en vertu d'un pouvoir d'appréciation illimité, constituerait une violation inadmissible des principes qui fondent l'activité des organisations internationales [...] en mettant les fonctionnaires à la merci de pressions et de changements d'ordre politique* »<sup>25</sup>. S'il ne peut être exclu « *que des fautes graves puissent exceptionnellement justifier une mesure du type de celle qui a frappé le requérant, mais une telle mesure ayant le caractère d'une sanction, elle ne pourrait être prise qu'à l'issue d'une procédure contradictoire permettant à l'intéressé de se défendre efficacement devant une instance elle-même indépendante, et impartiale* »<sup>26</sup>. Le requérant en déduit que la qualification d'un agent comme fonctionnaire international au sens de ce jugement n'est pas influencée par la position hiérarchique élevée de l'agent ou la nature de sa fonction ; que si l'agent a été nommé pour un mandat à durée déterminée, l'autorité investie du pouvoir de nomination ne

---

<sup>22</sup> TAOIT, 16 juillet 2003, jugement n° 2232.

<sup>23</sup> Antépénultième alinéa du jugement.

<sup>24</sup> Idem et loc.cit.

<sup>25</sup> Idem et loc.cit.

<sup>26</sup> Idem et loc.cit.

peut y mettre fin de façon anticipée sur base d'un pouvoir d'appréciation illimité ; qu'une telle révocation ne se conçoit que dans des cas exceptionnels, pour fautes graves, qui peuvent, le cas échéant, dans le cas d'un agent assumant, comme le requérant, de hautes fonctions dirigeantes, inclure une responsabilité politique pour des raisons liées à l'exercice de ses fonctions, et à l'issue d'une procédure contradictoire, de sorte qu'elle ne peut être décidée sur base d'un pouvoir discrétionnaire.

32. Appliquant ces principes au cas d'espèce, le requérant constate que sa révocation n'a été justifiée ni par une faute grave, ni même par une responsabilité politique pour des raisons liées à l'exercice de ses fonctions ou un motif tiré d'une perte de confiance, mais par le souhait de limiter par principe les mandats des membres du Collège à trois ans, en violation de l'article 19, paragraphe 3, du traité. Il en conclut que le Comité de Ministres n'a pas légalement exercé sa compétence de révocation prévue par l'article 19, paragraphe 4, du traité.

33. Dans son mémoire complémentaire, le requérant souligne le caractère contradictoire de l'argumentation de l'Union Benelux, qui soutient que la révocation a été décidée en exécution d'un pouvoir discrétionnaire déduit de l'article 19, paragraphe 4, du traité tout en affirmant qu'elle a été décidée, sans égard à des motifs tirés du mérite, des performances ou du comportement personnel du requérant, en application d'un système de rotation objectif découlant de la Déclaration commune qui, selon l'interprétation de l'Union Benelux, implique une limitation systématique de la durée des nominations des membres du Collège à trois ans, s'imposant à celle-ci. Or, l'exercice d'une compétence discrétionnaire présuppose que le Comité de Ministres avait effectivement le choix de révoquer le requérant et que, sans la décision de révocation, le mandat de ce dernier aurait été prolongé. Par ailleurs les limitations de la compétence discrétionnaire de révocation avancées par l'Union Benelux, ayant pour objet de protéger l'agent d'un abus d'exercice de la compétence discrétionnaire, ne sont pertinentes que s'il s'agit d'une réelle compétence discrétionnaire. Elles ne sont, en revanche, d'aucune pertinence lorsque la révocation n'est que, comme l'affirme l'Union Benelux en l'espèce, l'application pure et simple d'une règle préexistante relative à la durée de nomination, ne laissant aucune marge d'appréciation et, dès lors, aucune place à d'éventuels abus.

34. Dans son mémoire complémentaire, le requérant dénonce le caractère vague et indéterminé des critères qui, selon la position défendue par l'Union Benelux dans son mémoire en réponse, encadreraient l'application de la compétence discrétionnaire de révocation de celle-ci, critique leur défaut de pertinence et suspecte que sa révocation a été le résultat d'un changement de gouvernement aux Pays-Bas, donc a eu lieu dans un contexte de changements d'ordre politique, ce qui rendrait le présent cas d'espèce similaire au jugement invoqué du TAOIT.

35. Le requérant conteste la pertinence de la Déclaration commune, exprimant la volonté du Comité de Ministres de réduire le mandat des membres du Collège à trois ans, pour justifier la décision de révocation. Cette Déclaration commune n'aurait jamais été formellement portée à sa connaissance. Elle n'aurait pas fait l'objet d'une publication. La référence faite à celle-ci dans la décision de révocation serait doublement contradictoire. D'une part, la Déclaration commune, qui a pour objet d'interpréter l'article 19, paragraphe 3, du Traité, est étrangère à la compétence de révocation du Comité de Ministres prévue par l'article 19, paragraphe 4. D'autre part, si, comme le Comité de Ministres le soutient, la compétence de révocation prévue par l'article 19, paragraphe 4, est discrétionnaire, il n'est pas nécessaire d'invoquer l'article 19, paragraphe 3.

36. La Déclaration commune ne serait en tout état de cause pas de nature à justifier la révocation du requérant, que ce soit en fait ou en droit.

37. En fait, la Déclaration commune se limiterait à préciser, en ce qui concerne le membre néerlandais du Collège, que ce dernier « *exercera les fonctions de Secrétaire Général du 1<sup>er</sup> janvier 2023 au 31 décembre 2025* ». Il en découlerait que la Déclaration commune ne serait pas de nature à justifier, voire à imposer, de révoquer le requérant en sa qualité de Secrétaire général adjoint avec effet au 31 décembre 2019. Si cette Déclaration commune poursuit certes l'objectif de mettre en place un système de rotation triennale des membres du Collège, cet objectif aurait pu être réalisé sans révoquer le requérant. Il aurait à cet effet suffi de s'inspirer de la pratique suivie pour le membre luxembourgeois du Collège<sup>27</sup>, en mettant certes avec effet au 31 décembre 2019 prématurément fin après trois ans au mandat du requérant comme Secrétaire général adjoint, mais en lui confiant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 un nouveau mandat de Secrétaire général adjoint pendant trois ans jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023, date à partir de laquelle le membre néerlandais du Collège exercera les fonctions de Secrétaire général.

38. Le requérant souligne dans son mémoire complémentaire que le défaut de pertinence du texte de la Déclaration commune pour justifier sa révocation anticipée ne serait pas réparé par l'invocation, par l'Union Benelux, de différents faits antérieurs à son adoption qui exprimerait la volonté des Etats membres de réduire la durée du mandat des membres du Conseil à trois ans. Les faits sur lesquels l'Union Benelux se fonde à cet effet, à savoir les discussions à l'occasion de la réunion des Premiers ministres des pays du Benelux lors du sommet tenu à Schengen le 3 octobre 2016, d'une réunion du Comité de Ministres le 13 décembre 2016 et d'une réunion des Premiers ministres des pays du Benelux lors du sommet tenu à La Haye le 8 novembre 2017, manqueraient de ce point de vue de précision et n'établiraient pas l'existence d'une telle volonté.

39. En droit, la Déclaration commune se référerait à tort à l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne, disposant qu'il sera tenu compte dans l'interprétation d'un traité « *de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions* ».

40. D'une part, elle ne porte, contrairement à ce qu'elle affirme, pas sur l'interprétation du Traité, en l'occurrence sur l'interprétation de l'article 19, paragraphe 3, du Traité. Elle limite, en effet, son application à la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2025. Or, il ne serait pas logique de convenir d'une interprétation d'un traité limitée dans le temps. Une telle solution mettrait en péril la stabilité des relations conventionnelles et le principe de sécurité juridique, ce qui serait incompatible avec une interprétation authentique d'un traité. En réalité, la référence faite à l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne serait purement artificielle.

41. D'autre part, l'article 19, paragraphe 3, du Traité, qui est clair et non équivoque, n'appelle aucune interprétation. Le requérant rappelle à ce sujet la jurisprudence de la Cour internationale de justice (ci-après « *CIJ* ») suivant laquelle « *le premier devoir d'un tribunal, appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité, est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte [de sorte que] si les*

---

<sup>27</sup> Le Comité de Ministres a mis prématurément fin au mandat du membre luxembourgeois de Secrétaire général adjoint au 31 décembre 2019, tout en le nommant, conformément à ce qui est prévu par la Déclaration commune, comme Secrétaire général avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

*mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là* »<sup>28</sup> et que ce n'est que « *pour confirmer le sens [...] établi [dans le cadre d'une interprétation fondée sur le « sens ordinaire des termes [du traité à interpréter], lus dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de cet instrument »], éliminer une ambiguïté, un point obscur ou un résultat manifestement absurde ou déraisonnable, [qu'il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation]* »<sup>29</sup>. Ce n'est que dans cette dernière éventualité qu'il y aurait lieu d'examiner si des accords ou pratiques ultérieurs au sens de l'article 31, paragraphe 3 a) ou b), de la Convention de Vienne confirment ou non l'interprétation faite sur base du sens ordinaire des termes du traité. Le requérant renvoie dans cet ordre d'idées aux conclusions du Rapport de la Commission du droit international (ci-après « CDI ») à l'issue de sa soixante-dixième session, de 2018, dans le cadre de laquelle elle a examiné la question des accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités<sup>30</sup>. La CDI y retient que « *les accords ultérieurs et la pratique ultérieure au sens de l'article 31, paragraphe 3, [de la Convention de Vienne] contribuent, dans leur interaction avec d'autres moyens d'interprétation, à préciser le sens d'un traité [aux fins notamment de] déterminer [...] la gamme des interprétations possibles, y compris la marge d'appréciation que le traité pourrait accorder aux parties* »<sup>31</sup>. Le requérant en déduit qu'un accord ou une pratique ultérieurs supposent que le sens du traité ne soit pas clair, de sorte qu'il y a lieu de le préciser, et que, en raison de l'insuffisante clarté du traité, ce dernier laisse une marge d'appréciation aux parties pour l'interpréter.

42. Appliquant ces principes au cas d'espèce, le requérant considère que l'article 19, paragraphe 3, du Traité, en disposant que les membres du Collège exercent un mandat de cinq ans, est clair et non équivoque, ne laissant aucune marge d'appréciation à une interprétation des parties, de sorte qu'un accord ultérieur au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne est sans pertinence et que la Déclaration commune constitue en réalité une modification déguisée du Traité, par détournement de la procédure d'interprétation des traités, en violation des dispositions prévues à cette fin par les articles 39 à 41 de la Convention de Vienne. Ce détournement de procédure serait d'autant plus manifeste que le requérant avait été informé, à l'occasion de sa nomination au poste de Secrétaire général adjoint et de la réponse à son recours interne, par le Comité de Ministres de ce que ce dernier avait envisagé une modification formelle du Traité, mais y a renoncé pour des motifs non précisés. Comme une modification du Traité suppose une approbation des Parlements des pays membres, qui fait défaut dans le cadre du procédé mis en œuvre par le Comité de Ministres, ce procédé, outre d'être contraire au droit international public, soulèverait d'importantes questions de légitimité démocratique. L'existence d'un détournement de procédure serait confirmée par le Rapport précité de la CDI, qui a retenu que « *les parties à un traité, par un accord ou une pratique dans l'application du traité, sont présumées avoir l'intention d'interpréter le traité et non de l'amender ou de le modifier [alors que] la possibilité que la pratique ultérieure des parties vienne amender ou modifier un traité n'est pas généralement reconnue* »<sup>32</sup>. Toujours selon la CDI si « *des accords peuvent servir à amender ou modifier un traité [ils] sont soumis à l'article*

<sup>28</sup> CIJ., 3 mars 1950, *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, Avis consultatif*, CIJ Recueil 1950, page 4, voir page 8, deuxième alinéa.

<sup>29</sup> CIJ, 26 février 2007, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, CIJ Recueil 2007, page 43, § 160 (pages 109-110).

<sup>30</sup> Nations Unies, Rapport CDI sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Soixante-dixième session (30 avril-1<sup>er</sup> juin et 2 juillet -10 août 2018), Assemblée générale, Documents officiels, Soixante-treizième session Supplément n° 10 (A/73/10), partie IV, pages 11 à 122. (<https://undocs.org/fr/A/73/10> (consulté le 18 juin 2021) ; reproduit par extraits comme annexe 17 de la Requête).

<sup>31</sup> CDI, Rapport précité, Conclusion 7.1, page 14.

<sup>32</sup> Idem, Conclusion 7.3., page 14.

39 de la Convention de Vienne de 1969 et doivent être distingués des accords ultérieurs au sens de l'article 31, paragraphe 3 a) »<sup>33</sup>. En l'espèce, une modification de l'article 19, paragraphe 3, du Traité supposerait, conformément aux articles 39 et 40 de cette Convention, le Traité ne contenant aucune disposition concernant son amendement ou sa modification, le respect de la procédure formelle pour la conclusion des traités.

43. Cette conclusion ne serait, selon le requérant, pas remise en question par le fait que la CDI admet qu'en matière d'accords constitutifs d'organisations internationales « *les accords et la pratique ultérieurs des parties au sens du paragraphe 3 de l'article 31 ou la pratique ultérieure au sens de l'article 32 peuvent résulter de, ou être exprimés par, la pratique d'une organisation internationale dans l'application de son acte constitutif [et que cette pratique] peut contribuer à l'interprétation de cet acte, lors de l'application des articles 31 et 32* »<sup>34</sup>. En effet, il n'existerait en l'espèce aucune pratique de nature à étayer une interprétation de nature à réduire le mandat des membres du Collège à trois ans, dès lors qu'il n'existe ni précédent, ni exemple d'application ultérieure d'une telle réduction et que si la révocation du requérant aurait pu conduire à une pratique, cette éventualité est écartée parce que la légalité de la révocation a été immédiatement contestée. Le requérant donne en outre à considérer que la Déclaration commune se réfère à l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne, à l'exclusion de l'article 31, paragraphe 3 b), de celle-ci, relatif à « *toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité* », qui ne serait donc pas en cause.

44. Dans son mémoire complémentaire le requérant exprime sa surprise au sujet de la thèse de l'Union Benelux que le terme de « *mandat* » est susceptible de différentes interprétations, selon qu'il est compris comme visant un mandat d'une durée fixe et immuable, d'une durée minimale assurée ou d'une durée maximale. Outre d'être étrange, cette incertitude alléguée ne serait pas démontrée et elle serait contraire à une interprétation de bonne foi des traités internationaux, qui supposerait de prendre en considération le sens ordinaire et habituel des termes, en l'occurrence celui des termes « *mandat de cinq ans* ». Le requérant observe à titre d'illustration que le TAOIT n'a dans le jugement n° 2232 nullement jugé ou suggéré que le terme de « *mandat* » pourrait laisser place à interprétation quant à la durée réelle de nomination, en l'occurrence du directeur général de l'OIAC. Il s'oppose à l'argument de l'Union Benelux tiré de ce que la Déclaration commune aurait confirmé et précisé que les Parties contractantes, en stipulant dans l'article 19, paragraphe 3, du Traité que les membres du Collège ont un « *mandat de cinq ans* », ont envisagé une durée maximale de cinq ans. Cet argument ne serait corroboré par aucun élément de preuve autre que la seule Déclaration commune. Or, il serait plus probable que les Parties contractantes aient à l'époque de la révision du Traité, en 2008, l'intention de prévoir, en principe, une durée de mandat fixe de cinq ans, sous réserve de l'exercice dans des circonstances exceptionnelles de la compétence de révocation prévue par l'article 19, paragraphe 4, du Traité. Le requérant ajoute que l'Union Benelux omettrait d'expliquer en quoi le fait que le mandat des membres du Collège ne peut être reconduit qu'une seule fois est pertinent pour soutenir que la durée de cinq ans du mandat constitue une durée maximale.

45. Dans son mémoire complémentaire, le requérant s'oppose à l'argument subsidiaire de l'Union Benelux tiré de ce que, à admettre que le terme « *mandat* » de l'article 19, paragraphe 3, du Traité est à interpréter comme visant un mandat d'une durée fixe de cinq ans, la

---

<sup>33</sup> Idem, Conclusion 7, Commentaire, point 21, page 61.

<sup>34</sup> Idem, Conclusions 12.2 et 12.3, page 16.

Déclaration commune interpréterait ce terme « *dans un sens particulier* » tel que prévu par l'article 31, paragraphe 4, de la Convention de Vienne. D'une part, il ne serait, contrairement aux exigences de cet article, pas établi « *que telle était l'intention des parties* », la charge de cette preuve incombant à l'Union Benelux. La Déclaration commune serait sans pertinence pour établir cette intention, dès lors qu'elle se présente, au regard de son préambule, comme un « *accord ultérieur* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne et que cette option adoptée par ses auteurs empêcherait d'appliquer en outre la règle d'interprétation de l'article 31, paragraphe 4. Un tel usage à mauvais escient, sur base de cette disposition, d'un sens particulier du terme d'un traité dans le but de se soustraire à ses obligations contreviendrait au principe posé par le paragraphe 1 de l'article 31, imposant d'interpréter les termes d'un traité suivant son sens commun. D'autre part, le texte mal formulé de la Déclaration commune n'indiquerait guère le « *sens particulier* » que les Parties contractantes auraient souhaité conférer à la notion de « *mandat* ».

46. Dans son mémoire complémentaire, le requérant s'oppose finalement à l'argument encore plus subsidiaire de l'Union Benelux tiré de ce que la Déclaration commune a eu pour effet, sur base de l'article 31, paragraphe 3 a) et b), de la Convention de Vienne, de modifier l'article 19, paragraphe 3, du Traité, en réduisant la durée du mandat des membres du Collège à trois ans. Une telle réduction du mandat ne relèverait plus de l'interprétation du Traité, mais en constituerait une modification, dès lors que l'ancienne règle, d'une durée de mandat de cinq ans, et la nouvelle règle, d'une durée de mandat de trois ans, ne peuvent pas être respectées simultanément. Il considère qu'une telle modification déguisée d'un traité sous couvert de l'interprétation de ce dernier par référence à un « *accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité* », prévu par l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne, n'est autorisée par le droit des traités que si cet accord a été adopté dans les conditions prévues par les articles 39 à 41 de la Convention, relatifs à l'amendement et à la modification des traités. La Déclaration commune, à laquelle se réfère à ce titre l'Union Benelux, est qualifiée dans son préambule d'accord ultérieur au sens de l'article 31, paragraphe 3 a). Or, elle n'a pas été adoptée conformément aux règles relatives à l'amendement et à la modification des traités, prévues par les articles 39 et 40 de la Convention. Elle ne saurait donc avoir pour effet de modifier le Traité. Il s'ajouterait en tout état de cause qu'un tel accord ultérieur devrait en outre avoir réellement pour objet d'interpréter un traité, ce qui, au regard de la clarté des termes prétendument à interpréter en l'espèce, ne serait pas l'objet de la Déclaration commune. Celle-ci ne saurait, au regard de sa référence dans son préambule à l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention, donc de la qualification comme « *accord ultérieur* » qu'elle se donne elle-même, être considérée, sur base de l'article 31, paragraphe 3 b), comme une « *pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité* ». Il ne serait donc pas pertinent de se référer aux effets juridiques qu'une telle pratique est, le cas échéant, susceptible d'avoir en droit international. En effet, selon la CDI, ce n'est que « *la pratique ultérieure des parties* »<sup>35</sup> qui pourrait le cas échéant être envisagée comme source possible de la modification d'un traité, la CDI ajoutant toutefois qu'une telle possibilité « *n'est pas généralement reconnue* »<sup>36</sup>. En revanche, la CDI n'admettrait pas la possibilité d'un effet modificateur d'un accord non conclu dans les conditions des articles 39 à 41 de la Convention.

47. Le requérant conclut que la Déclaration commune ne peut avoir d'effet juridique, ni aux fins d'interpréter l'article 19, paragraphe 3, du Traité, l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne étant de ce point de vue sans pertinence, ni aux fins de modifier cet

---

<sup>35</sup> Idem, Conclusion 7.3., page 14.

<sup>36</sup> Idem et loc.cit.

article du Traité, l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne ne pouvant conduire à une modification du Traité, qui suppose le respect de la procédure applicable à cette fin. A plus forte raison, la Déclaration commune ne pourrait avoir aucun effet juridique en ce qui concerne l'article 19, paragraphe 4, du Traité. Elle ne saurait dès lors justifier la décision de révocation, qui est contraire au Traité.

48. L'Union Benelux soutient, à titre de moyen principal, que la révocation du requérant constitue une application licite de sa compétence discrétionnaire de révocation prévue par l'article 19, paragraphe 4, du Traité.

49. A cette fin elle fait valoir que les paragraphes 3 et 4 de l'article 19 du Traité constituent des dispositions qui fonctionnent de manière autonome et distincte. Le paragraphe 4 concerne le cas de figure dans lequel le Comité de Ministres intervient, pour quelque raison que ce soit, avant la fin du mandat, tandis que le paragraphe 3, sans limiter l'exercice par le Comité de Ministres du pouvoir discrétionnaire lui conféré par le paragraphe 4, a pour objet de définir la durée maximale du mandat des membres du Collège. Les deux dispositions étant autonomes et distinctes, le paragraphe 3 ne permettrait pas de réfuter la compétence discrétionnaire de révocation prévue par le paragraphe 4.

50. L'existence d'un pouvoir discrétionnaire de révocation du Comité de Ministres ne serait, contrairement à ce qui soutient le requérant, pas non plus contredite par le Protocole additionnel, qui, comme le requérant l'affirme, serait susceptible de constituer une source d'interprétation du Traité au titre de « *règle pertinente de droit international* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 c), de la Convention de Vienne. Si ce Protocole confère une protection juridictionnelle aux personnes au service de l'Union Benelux, cette protection ne s'étend, au regard de son article 3 a), confirmé sur ce point par l'exposé des motifs, pas aux décisions de révocation des membres du Collège fondées sur des motifs différents de ceux tirés de leur état de santé. Le défaut de protection juridictionnelle contre ces décisions de révocation confirmerait la compétence discrétionnaire de révocation du Comité de Ministres pour des motifs autres que ceux résultant de l'état de santé. L'existence de cette compétence discrétionnaire serait encore confirmée par le fait que le Traité et le droit en dérivé ne comportent pour les membres du Collège aucune règle similaire à celle applicable aux membres du personnel du Secrétariat général, aux fonctions desquels il ne peut être mis fin, ainsi qu'il est prévu par l'article 31 du Statut du personnel du Secrétariat général, que dans les cas prévus par le Statut, par exemple à la suite d'une procédure disciplinaire ou en cas d'évaluation des performances jugée insuffisante. Cette différence de traitement du point de vue de leur révocation entre les membres du Collège et le personnel du Secrétariat général serait la conséquence logique du rôle des premiers de non seulement diriger l'appareil administratif du Secrétariat général, mais de prendre des initiatives d'ordre politique, donc d'assumer un rôle politique.

51. L'existence d'un pouvoir discrétionnaire de révocation ne serait pas ailleurs pas exclue par la jurisprudence de la TAOIT.

52. Le jugement n° 2232 invoqué par le requérant aurait été rendu sur base de circonstances de fait se distinguant de celles de l'espèce, empêchant toute extrapolation de la solution y retenue. D'une part, ce jugement aurait été relatif à une révocation décidée en l'absence de tout pouvoir de révocation anticipée réservé par le traité applicable en cause, tandis qu'une telle révocation anticipée est formellement prévue par l'article 19, paragraphe 4, du Traité. Le défaut

de pouvoir de révocation anticipé expliquerait pourquoi le TAOIT aurait dû s'interroger sur l'existence d'un pouvoir d'appréciation illimité de l'Organisation. D'autre part, l'agent visé par le jugement n° 2232 aurait été révoqué sur base de motifs tirés de fautes graves, ce qui expliquerait que le TAOIT aurait retenu qu'une révocation pour un tel motif présuppose le principe d'une procédure contradictoire réservant à l'agent le droit de se défendre devant une instance indépendante et impartiale. En revanche, en l'espèce, la révocation du requérant a été prononcée sur base de motifs étrangers à sa personne. Il ne saurait donc être déduit du jugement que la révocation d'un cadre dirigeant d'une Organisation internationale ne peut avoir lieu qu'en cas de faute grave.

53. Le jugement n° 2232 constituerait en outre un cas isolé caractérisé par le fait que la décision de révocation a été adoptée par l'Organisation internationale dans un contexte d'une dissension entre les Etats membres. Il ne pourrait pas en être déduit avec certitude que des décisions à caractère politique d'Organisations internationales soient susceptibles de contrôle juridictionnel, surtout si, comme dans le cadre de l'espèce ayant donné lieu au recours, la décision de révocation a été supportée par tous les Etats membres.

54. Si le TAOIT a refusé à l'Organisation internationale l'exercice d'un pouvoir d'appréciation illimité dans le cadre de la révocation de ses cadres dirigeants, il n'a pas pour autant refusé le principe de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, donc d'une compétence discrétionnaire. Il ne s'opposerait qu'à un pouvoir discrétionnaire sans entrave (« *unfettered discretion* »). Il serait en effet admis en droit administratif international et par la jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux qu'une Organisation internationale dispose dans le cadre de la révocation de ses agents, et ce à plus forte raison lorsque ces agents en sont des cadres dirigeants, un large pouvoir discrétionnaire, qui ne trouverait sa limite qu'en matière de révocations pour motifs disciplinaires. Exception faite de ce domaine particulier, le contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir discrétionnaire se limiterait à l'erreur manifeste d'appréciation. Ce contrôle serait donc circonscrit, conformément à ce qui est prévu par l'article 13 du Protocole additionnel, à la violation du droit écrit, notamment des règles de compétence ou des erreurs manifestes de fait ou de droit, à celle des formes substantielles et à l'excès ou au détournement de pouvoir.

55. L'Union Benelux en conclut que la compétence du Comité de Ministres de révoquer, sur base de l'article 19, paragraphe 4, du Traité, les membres du Collège n'est pas limitée aux fautes graves et que cette compétence n'a pas, en l'espèce, été exercée d'une façon abusive, puisque la mise en place d'un système de rotation triennale des membres du Collège en vue de « *favoriser le renouvellement du contenu et de développer un nouveau leadership* »<sup>37</sup> se fonde sur une raison objective, liée aux intérêts de l'Union Benelux et, ne cachant pas des raisons secrètes, non invoquées, ne constitue pas un détournement de pouvoir.

56. La révocation attaquée ne serait notamment pas le résultat de motivations politiques qui auraient visé la personne du requérant. De telles allégations seraient purement spéculatives et seraient d'office contredites par le fait que l'introduction du système de rotation aurait été prévue dès 2016, donc bien avant la révocation contestée, et que le système de rotation triennale aurait été appliqué à l'époque de la révocation du requérant, également à l'égard du membre

---

<sup>37</sup> Courrier précité de la Secrétaire générale du Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas du 25 octobre 2019 informant le requérant de ce qu'il sera révoqué avec effet au 31 décembre 2019 (Pièce 6 de l'Annexe à la Requête et Pièce 6 de l'Annexe I au Mémoire en réponse).



belge du Collège, qui aurait également été révoqué pour ce motif de façon anticipée après trois ans de mandat.

57. A titre de moyen subsidiaire, donc à supposer que la décision de révocation ne soit pas justifiée sur le seul fondement de l'article 19, paragraphe 4, du Traité, l'Union Benelux soutient que la décision de révocation n'est pas contraire à l'article 19, paragraphe 3, du Traité, lu à la lumière de la Déclaration commune, qui est à considérer comme « *accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne.

58. Le requérant ne pourrait soutenir avoir ignoré l'introduction du système de rotation triennale des membres du Collège, alors qu'il en a été informé formellement dans son acte de nomination et par la lettre d'accompagnement de ce dernier lui transmis par le Ministre néerlandais des Affaires étrangères au nom du Comité de Ministres. Il résulterait par ailleurs de certains documents qu'il en a été informé à l'occasion de l'exercice de son mandat de Secrétaire général adjoint.

59. Ce serait à tort que le requérant soutient que le système de rotation triennale des membres du Collège et, partant, la révocation de ces derniers après trois ans d'exercice de leur mandat ne résulterait pas de la Déclaration commune. Celle-ci prévoirait explicitement qu'« *un système de rotation de trois ans a été mis en place pour la nomination des Secrétaires Généraux et des Secrétaires Généraux Adjoins* »<sup>38</sup>, donc que ce système s'applique tant au Secrétaire général qu'aux Secrétaires généraux adjoints. Si elle ne précise pas que le mandat du requérant se termine le 31 décembre 2019, la raison en serait que, tout en affirmant que le système de rotation triennale s'applique aussi aux Secrétaires généraux adjoints, elle se limiterait à déterminer la nationalité du membre du Collège appelé à exercer la fonction de Secrétaire général.

60. Ce serait également à tort que le requérant soutient que la Déclaration commune n'évoque pas explicitement une obligation de mettre fin au mandat des membres du Collège après trois ans et qu'elle n'interdit pas explicitement la désignation d'un membre du Collège pour un nouveau mandat de trois ans. En effet, cette circonstance n'empêcherait que le principe sous-jacent d'une rotation triennale soit clair.

61. La Déclaration commune se référant explicitement à l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne serait, conformément à cette disposition, à considérer comme « *accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité* », ainsi que comme « *moyen[...] complémentaire[...] d'interprétation* » au sens de l'article 32 de cette Convention.

62. La Déclaration commune, du 10 décembre 2018, ne serait pas à considérer comme un élément isolé, mais ne constituerait que la formalisation d'un accord antérieur entre pays membres conclu à l'occasion du Sommet Benelux du 3 octobre 2016, confirmé à l'occasion du Conseil de Ministres du 13 décembre 2016 et du Sommet Benelux du 8 novembre 2017. Il ne constituerait donc qu'une formalisation d'un concours de volonté antérieur. Ce dernier aurait eu pour objet une rotation triennale de l'ensemble des membres du Collège ainsi qu'une nomination des membres sur la base du mérite.

---

<sup>38</sup> Pièce 7 de l'Annexe à la Requête et Pièce 13 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

63. En réponse à l'argument du requérant tiré de ce que la Déclaration commune ne pourrait être considérée comme « *accord ultérieur* » parce qu'elle se limiterait à introduire le système de rotation triennale pendant une période limitée à 2025, ce qui impliquerait qu'elle ne respecterait pas les exigences d'une interprétation authentique et mettrait en péril la stabilité des relations conventionnelles, l'Union Benelux soutient qu'il ne résulte ni de la Déclaration commune elle-même, ni des expressions antérieures de volonté commune à ce sujet que le système de rotation ne serait que temporaire. Elle donne par ailleurs à considérer qu'une interprétation est authentique dès lors qu'elle exprime, comme le fait la Déclaration commune, la volonté de toutes les parties contractantes. Enfin, même si la Déclaration commune n'avait qu'un effet limité dans le temps, elle ne mettrait pas pour autant en péril la stabilité des relations conventionnelles, alors que la circonstance que l'interprétation d'un traité puisse évoluer dans le temps serait de nature à favoriser cette stabilité.

64. L'Union Benelux fait valoir que si la Déclaration commune ne se réfère pas à l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention de Vienne, qui dispose que, dans le cadre de l'interprétation d'un traité, il est tenu compte, en même temps que du contexte, « *de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité* », les décisions de révocation anticipées, après trois ans de mandat, du requérant et du Secrétaire général de nationalité belge sont à considérer comme « *pratique ultérieure* » au sens de cette disposition. Cette conclusion ne serait, contrairement à ce que soutient le requérant, pas remise en cause par la circonstance que ce dernier conteste la légalité de cette pratique, alors qu'une telle contestation par un tiers ne serait pas pertinente pour remettre en cause la qualification de ces décisions comme « *pratique ultérieure* ».

65. La Déclaration commune ne constituerait pas une modification déguisée du Traité qui, comme le concède le Conseil Benelux, n'est pas autorisée par le droit des traités<sup>39</sup>. En disposant dans son article 19, paragraphe 3, que les membres du Collège « *sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois* », le Traité se réfère au terme de « *mandat* », qui serait susceptible de plusieurs interprétations, selon que le mandat est considéré comme fixe et immuable ou comme ayant une durée minimale assurée ou inversement une durée maximale. De ces trois interprétations, la troisième serait à retenir. Cette conclusion serait confortée par le fait que la disposition précise qu'un seul renouvellement de mandat est possible. La Déclaration commune clarifierait sur ce point les intentions des parties contractantes en précisant que le « *mandat de cinq ans* » constitue une durée maximale, ce qui n'empêcherait pas les parties d'exercer leur compétence discrétionnaire de révocation prévue par l'article 19, paragraphe 4, du Traité aux fins de révoquer, dans le cadre de la rotation triennale souhaitée, les membres du Collège à l'expiration d'un délai de trois ans. Cette interprétation s'inscrirait dans le cadre de la marge raisonnable d'interprétation laissée par l'article 19, paragraphe 3. L'existence de cette marge d'interprétation serait confirmée par la CDI, qui considère que « *il est [...] clair que les Etats et les tribunaux internationaux sont généralement disposés à accorder aux parties une assez large latitude pour l'interprétation d'un traité au moyen d'un accord ultérieur [étant précisé que] cette latitude peut même aller au-delà du sens ordinaire des termes du traité* »<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Mémoire en réponse, point 67 : « *La Déclaration commune est donc considérée comme une « modification déguisée non justifiée » de l'article 19, (3) (Recours, §§ 84 et suivants), ce qui n'est pas autorisé par le droit des traités* ».

<sup>40</sup> CDI, Rapport précité, Conclusion 7, Commentaire, point 24, page 62.

66. Dans un ordre plus subsidiaire l'Union Benelux fait soutenir que si par impossible les termes « *mandat de cinq ans* » au sens de l'article 19, paragraphe 3, du Traité devraient être compris comme désignant une durée de nomination, non pas maximale, mais fixe de cinq ans, il y aurait lieu de se référer à l'article 31, paragraphe 4, de la Convention de Vienne, qui dispose que « *un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties* », et de considérer que ce terme est, à la lumière de la Déclaration commune, à comprendre comme visant un mandat d'une durée maximale de cinq ans.

67. En effet, à supposer que les Parties contractantes aient eu au départ l'intention de retenir une durée de mandat fixe de cinq ans, elles resteraient libres de modifier leur interprétation par une pratique conventionnelle ultérieure ou un accord ultérieur clarifiant leurs intentions. Elles ne quitteraient de ce point de vue pas le domaine de l'interprétation pour entrer dans celui de la modification du Traité tant que la lecture nouvelle reste compatible avec le texte du Traité. Il serait manifestement erroné de considérer qu'il y aurait une modification du Traité dès que la lecture nouvelle ne correspond plus au « *sens ordinaire à attribuer aux termes du traité* », visé par l'article 31, paragraphe 1, de la Convention de Vienne. Le « *sens ordinaire* » ne serait que l'un des moyens d'interprétation possibles et un point de départ dans l'exercice d'interprétation, sans exclure d'autres moyens d'interprétation, tel qu'un « *accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité* » visé par l'article 31, paragraphe 3 a), de cette Convention. La CDI reconnaîtrait aux parties au Traité une large liberté d'interprétation, qui ne trouverait de limite qu'en présence d'une lecture qui est incompatible avec le texte du Traité. Or le fait de considérer que la durée de mandat de cinq ans est à comprendre comme une durée maximale constituerait l'une des interprétations possibles de cette disposition, donc ne serait pas incompatible avec elle, partant resterait dans le domaine de l'interprétation sans entrer dans celui de la modification du Traité.

68. Dans un ordre encore plus subsidiaire, s'il devait être conclu que la Déclaration commune dépasse la marge d'interprétation du Traité, elle serait à qualifier de pratique ou d'accord ultérieur ayant eu pour effet de modifier le Traité. En effet, si la CDI estime que « *les parties à un traité, par un accord ou une pratique dans l'application du traité, sont présumées avoir l'intention d'interpréter le traité et non de l'amender ou de le modifier [et que] la possibilité que la pratique ultérieure des parties vienne amender ou modifier un traité n'est pas généralement reconnue* »<sup>41</sup>, elle n'exclut pas la possibilité d'une telle modification. La CDI, analysant la jurisprudence de la CIJ, constate que celle-ci, « *tout en laissant ouverte la possibilité qu'un traité puisse être modifié par la pratique ultérieure des parties, [...] n'a pas jusqu'ici expressément reconnu qu'une telle possibilité s'était effectivement réalisée dans une affaire donnée [préférant] retenir des interprétations qui étaient difficiles à concilier avec le sens ordinaire du texte du traité mais qui correspondaient à la pratique identifiée des parties* »<sup>42</sup>. Si donc la CIJ « *considère qu'il convient, dans la mesure du possible, d'éviter de conclure à une telle modification [elle] semble préférer retenir des interprétations larges du sens ordinaire des termes du traité* »<sup>43</sup>. En revanche, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « *CEDH* ») admet « *qu'une pratique établie au sein des Etats membres [du Conseil de l'Europe] pourrait donner lieu à une modification de la Convention [de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales]* »<sup>44</sup>. La CDI en déduirait que « *l'idée qu'une*

<sup>41</sup> Idem, Conclusion 7.3, pages 14 et 53.

<sup>42</sup> Idem, Conclusion 7, Commentaire, point 31, page 64.

<sup>43</sup> Idem, loc.cit., point 36, page 66.

<sup>44</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, 12 mai 2005, *Öcalan c. Turquie*, n° 64221/99, § 163.

*pratique ultérieure établissant l'accord des parties peut théoriquement entraîner des modifications d'un traité jouit d'un certain appui dans la jurisprudence internationale* »<sup>45</sup>. Elle soulignerait l'approche particulière que nécessiterait à cet égard l'interprétation de traités fondateurs d'organisations internationales, qui « *sont [...] des traités d'un type particulier [ce qui implique que] la nature même de l'organisation créée, les objectifs qui lui sont assignés par ses fondateurs, les impératifs liés à l'exercice effectif de ses fonctions ainsi que sa pratique propre, constituent autant d'éléments qui peuvent mériter, le cas échéant, une attention spéciale au moment d'interpréter ces traités constitutifs* »<sup>46</sup>. L'Union Benelux cite à titre d'exemple de modification d'un tel traité par suite d'une pratique contraire, l'article 27, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies, qui dispose que les décisions du Conseil de sécurité sur toutes les questions autres que des questions de procédure « *sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents* », mais qui, par suite d'une pratique contraire est lu comme admettant l'adoption d'une résolution nonobstant l'abstention de membres permanents. Elle donne à considérer que cette solution avait été proposée dans le cadre des travaux préparatoires de la Convention de Vienne par la CDI, qui avait suggéré d'inclure à la Convention un article 38 disposant qu'« *un traité peut être modifié par la pratique ultérieurement suivie par les parties dans l'application du traité lorsque celle-ci établit leur accord pour modifier les dispositions du traité* »<sup>47</sup>.

69. Dans son mémoire complémentaire l'Union Benelux répond à l'argument du requérant tiré de ce que la CDI n'envisage la possibilité d'une modification d'un traité que sur base d'une « *pratique ultérieure des parties* »<sup>48</sup>, ce dont le requérant déduit qu'une modification ne saurait s'effectuer par un accord ultérieur qui ne respecte pas les conditions des articles 39 à 41 de la Convention, telle la Déclaration commune. Se référant à la jurisprudence et à la doctrine relatives à l'article 31, paragraphe 3, de la Convention, en matière d'interprétation des traités, elle considère que « *l'accord ultérieur* » ne constitue qu'une sous-catégorie de la « *pratique ultérieure* », de sorte qu'un « *accord ultérieur* » peut, au même titre qu'une « *pratique ultérieure* » modifier un traité international.

#### 4.1.1.2. *Appréciation*

70. Le requérant, qui avait été nommé en qualité de Secrétaire général adjoint, sur base de l'article 19, paragraphe 3, du Traité, « *pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois* », a été révoqué après trois ans de mandat par une décision fondée sur l'article 19, paragraphe 4, du Traité, disposant que « *[l]e Conseil de Ministres nomme et révoque le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints* ». Cette révocation a été motivée par une nouvelle lecture de l'article 19, paragraphe 3, du Traité, mise en œuvre par la Déclaration commune, qui se réfère à l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne, donc se présente comme un « *accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité* ». Suivant cette lecture, les mandats des membres du Collège sont dorénavant systématiquement limités à trois ans.

---

<sup>45</sup> CDI, Rapport précité, Conclusion 7, Commentaire, point 38, page 67.

<sup>46</sup> CIJ, 8 juillet 1996, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif*, CIJ Recueil 1996, page 66, voir page 75, deuxième alinéa.

<sup>47</sup> CDI, Rapport précité, Conclusion 7, Commentaire, point 25, page 62.

<sup>48</sup> Idem, Conclusion 7.3.

71. En réponse au moyen du requérant, tiré de ce que cette nouvelle lecture viole l'article 19, paragraphe 3, du Traité, l'Union Benelux fait valoir trois moyens :

- A titre principal, la révocation ne saurait constituer une violation du paragraphe 3 de l'article 19 du Traité parce qu'elle a été décidée sur base du pouvoir de révocation conféré au Conseil de Ministres par le paragraphe 4 de cet article ; le paragraphe 3 est donc inopérant ;
- A titre subsidiaire, la lecture faite par le Conseil de Ministres du paragraphe 3 de l'article 19 du Traité se limite à interpréter ce dernier, sans le modifier ;
- A titre plus subsidiaire, donc à supposer que cette nouvelle lecture du paragraphe 3 de l'article 19 du Traité dépasse le domaine de l'interprétation, la Déclaration commune et l'application qui en a été faite par la révocation en 2019 des membres du Collège après trois ans de mandat ont eu pour effet de modifier le Traité.

72. Ces trois moyens seront ci-après successivement discutés.

#### 4.1.1.2.1. Est-ce que la révocation anticipée du requérant ne saurait constituer une violation de l'article 19, paragraphe 3, du Traité parce qu'elle a été décidée sur base du pouvoir de révocation du Conseil de Ministres prévu par l'article 19, paragraphe 4, du Traité (Moyen principal de l'Union Benelux) ?

73. L'Union Benelux soulève à juste titre que la décision de révocation du requérant a comme base légale formelle le paragraphe 4 de l'article 19 du Traité. En effet, d'une part, la décision se réfère formellement à cette disposition<sup>49</sup>. D'autre part, les membres du Collège étant, sur base du paragraphe 3 de l'article 19 du Traité, nommés « *pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois* », il ne peut être mis fin à leur mandat avant l'écoulement de ce terme de 5 ans que par une décision de révocation du Conseil de Ministres adoptée sur base du paragraphe 4 de l'article 19, disposant que « [l]e Conseil de Ministres [...] révoque le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints ».

74. La révocation anticipée, sur base du paragraphe 4, a cependant été décidée, non pas pour des motifs spécifiques au requérant, mais aux fins d'appliquer le paragraphe 3. Ce dernier, qui a fait l'objet de la Déclaration commune<sup>50</sup>, est, dans le cadre d'une lecture nouvelle exprimée

---

<sup>49</sup> La décision de révocation (M (2019) 22 du Comité de Ministres du 9 décembre 2019) indique dans ses motifs : (« Vu l'article 19, alinéa 4), du Traité instituant l'Union Benelux ».

<sup>50</sup> La Déclaration commune, qui se qualifie elle-même comme un « accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne a formellement pour objet le paragraphe 3 de l'article 19 du Traité, auquel elle se réfère formellement (« Faisant référence à l'article 19, troisième alinéa, du Traité, qui détermine, pour le Collège des Secrétaires Généraux, les mandats du Secrétaire Général et des Secrétaires Généraux Adjoints »).

par cette Déclaration commune, compris comme justifiant une limitation systématique de la durée de mandat des membres du Collège à trois ans. C'est cette lecture nouvelle du paragraphe 3 qui a été mise en œuvre par la révocation anticipée fondée sur le paragraphe 4. Ce dernier paragraphe ne constitue donc qu'un moyen ayant servi pour appliquer la nouvelle lecture du paragraphe 3, tel qu'il est nouvellement compris.

75. Il n'existe dans ces circonstances, contrairement à ce que soutient l'Union Benelux, aucune autonomie de la révocation, décidée sur base du paragraphe 4, par rapport au paragraphe 3, dont la lecture nouvelle a été mise en œuvre par la révocation. La circonstance que la révocation anticipée du requérant se fonde du point de vue formel sur le paragraphe 4 ne dispense donc pas de l'examen de la légalité de la lecture nouvelle du paragraphe 3, en exécution de laquelle cette révocation a été décidée.

76. Il en suit que le moyen principal de l'Union Benelux n'est pas fondé.

#### 4.1.1.2.2. Est-ce que la lecture faite par le Conseil de Ministres de l'article 19, paragraphe 3, du Traité constitue une interprétation valable de ce dernier au regard de la Convention de Vienne (Moyen subsidiaire de l'Union Benelux) ?

77. Pour se défendre du reproche du requérant d'avoir violé l'article 19, paragraphe 3, du Traité, l'Union Benelux soutient, à titre subsidiaire, que sa lecture nouvelle de cette disposition, comprise comme susceptible de fonder une limitation systématique des mandats des membres du Collège à trois ans, constitue une interprétation valable au regard de la Convention de Vienne. La Déclaration commune, exprimant cette interprétation, serait à considérer comme « *accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne. Subsidièrement, la Déclaration commune ensemble avec l'application qui en a été faite par les révocations anticipées des membres du Collège en 2019 seraient à qualifier de « *pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention précitée et le sens donné par cette lecture nouvelle au terme « *mandat de cinq ans* » de l'article 19, paragraphe 3, du Traité, serait à comprendre comme « *sens particulier [adopté par] l'intention des parties* » au titre de l'article 31, paragraphe 4, de la Convention précitée.

78. Le requérant soutient que la Déclaration commune ne saurait, au regard de sa forme et de son contenu, valoir « *accord ultérieur* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne. La Déclaration commune ensemble avec l'application qui en a été faite ne sauraient valoir « *pratique ultérieurement suivie* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 b), de cette Convention et la lecture faite du paragraphe 3 de l'article 19 du Traité par l'Union Benelux dépasserait le domaine de l'interprétation et constituerait en réalité une modification du Traité par détournement de procédure sous couvert d'interprétation.

79. Il sera dès lors successivement analysé :

- si la Déclaration commune a vocation à être prise en considération comme « *accord ultérieur* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne,
- si la Déclaration commune ensemble avec les révocations anticipées des membres du Collège intervenues avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020 en application de celle-ci ont vocation à être prises en considération comme « *pratique ultérieurement suivie* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention de Vienne et
- si la lecture par l'Union Benelux de l'article 19, paragraphe 3, du Traité ne tend pas en réalité à modifier ce dernier.

#### 4.1.1.2.2.1. Est-ce que la Déclaration commune a vocation à être prise en considération comme « *accord ultérieur* » au sujet de l'interprétation du Traité au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne ?

80. Tout en laissant à ce stade en suspens la question de savoir si la lecture faite par le Conseil de Ministres de l'article 19, paragraphe 3, du Traité est compatible avec une interprétation de ce dernier et n'en constitue pas en réalité une modification, il y a lieu d'examiner si la Déclaration commune, qualifiée par l'Union Benelux comme « *accord ultérieur* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne, a, au regard de sa forme et de son contenu, vocation à recevoir cette qualification.

81. Les principes applicables seront passés en revue, avant de les appliquer au cas d'espèce.

##### 4.1.1.2.2.1.1. *Principes applicables*

82. La Convention de Vienne prévoit en matière d'interprétation des traités des règles larges et flexibles, qui sont à appliquer, selon les enseignements de la CDI, sans formalisme excessif. Cette souplesse se manifeste en ce qui concerne les accords ultérieurs aux fins d'interprétation, prévus par l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention.

##### 4.1.1.2.2.1.1.1. Absence d'hierarchie entre les moyens d'interprétation

83. « *L'interprétation d'un traité constitue une seule opération complexe, qui accorde l'intention qu'il convient aux divers moyens d'interprétation mentionnés, respectivement, aux articles 31 et 32* »<sup>51</sup>. La description de l'interprétation comme une seule opération complexe a pour objet de « *souligner que le processus d'interprétation constitue un tout* »<sup>52</sup>. « *Cela permet d'éviter tout malentendu éventuel quant au fait que l'un quelconque des différents moyens*

<sup>51</sup> Rapport CDI, précité, Conclusion 2.5, page 13.

<sup>52</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 2, paragraphe 11, page 22.

*d'interprétation aurait la priorité sur les autres, quelle que soit la disposition particulière du traité ou l'affaire concernée »*<sup>53</sup>.

84. Dans la logique de la Convention de Vienne, l'interprétation, comprise comme étant une seule opération complexe, tient compte de l'ensemble des moyens d'interprétation, sans postuler l'existence d'une hiérarchie obligeant de préférer certains, telle la prise en considération du « *sens ordinaire à attribuer aux termes* », visée par le paragraphe 1 de l'article 31, par rapport à d'autres, tels que l'« *accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation* », visé par le paragraphe 3 a) de cet article, ou la « *pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité* », visée par le paragraphe 3 b) de ce dernier. En effet, « *Le paragraphe 1 de l'article 31 est le point de départ de toute interprétation des traités [...]. [...] La réaffirmation du paragraphe 1 de l'article 31 sous forme de paragraphe distinct n'a cependant pas pour objet de laisser entendre que ce paragraphe et les moyens d'interprétation qui y sont mentionnés priment sur le fond dans le contexte de l'article 31. Tous les moyens d'interprétation mentionnés à l'article 31, y compris les éléments de contexte mentionnés au paragraphe 2, font partie d'une règle unique et intégrée.* »<sup>54</sup>. Il n'existe « *aucune hiérarchie entre les mesures d'interprétation mentionnés à l'article 31* »<sup>55</sup>.

#### 4.1.1.2.2.1.1.2. Un moyen d'interprétation authentique

85. Un « *accord ultérieur* » au sens du paragraphe 3 a) de l'article 31 de la Convention de Vienne ou une « *pratique ultérieurement suivie* » au sens du paragraphe 3 b) de cet article constituent des moyens d'interprétation authentiques<sup>56</sup>. Un moyen d'interprétation authentique « *constitue une preuve objective de l'accord des parties sur le sens du traité* »<sup>57</sup>. Des moyens d'interprétation sont authentiques « *parce qu'ils sont l'expression du sens attribué au traité par les parties elles-mêmes* »<sup>58</sup>.

#### 4.1.1.2.2.1.1.3. Un accord susceptible d'émaner d'une organisation internationale

86. La Déclaration commune se présente formellement comme un « *accord ultérieur* » au sens du paragraphe 3 a) de l'article 31 de la Convention de Vienne. Elle se présente donc comme ayant pour objet d'interpréter le Traité. Or, elle émane formellement du Conseil de Ministres, donc d'un organe de l'Union Benelux, partant d'une organisation internationale, tandis que le Traité a été conclu entre les Etats ayant constitué l'Union Benelux. Cette circonstance n'est cependant pas de nature à exclure que, même si elle n'émane pas des Etats ayant conclu le Traité, elle puisse avoir vocation à interpréter ce dernier. En effet, « *[l]es articles 31 et 32 s'appliquent à un traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale. En conséquence, les accords et la pratique ultérieurs au sens de l'article 31, paragraphe 3, sont [...] un moyen d'interprétation d'un tel traité* »<sup>59</sup>. Cette solution s'explique

<sup>53</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 2, paragraphe 12, page 22.

<sup>54</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 2, paragraphe 6, page 20.

<sup>55</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 3, paragraphe 4, page 25.

<sup>56</sup> Idem, Conclusions 4.1. et 4.2., pages 13 à 14.

<sup>57</sup> Idem, Commentaire de la conclusion 3, paragraphe 1, page 24.

<sup>58</sup> Idem, Commentaire de la conclusion 3, paragraphe 11, page 27.

<sup>59</sup> Idem, Conclusion 12.1, page 16.



parce que la Convention de Vienne a également pour objet les traités constitutifs d'organisations internationales<sup>60</sup>.

87. « *Les accords ultérieurs autonomes entre les Etats membres relatifs à l'interprétation des actes constitutifs d'organisations internationales ne sont [...] pas courants* »<sup>61</sup>. « *Lorsque des questions se posent quant à l'interprétation de tels instruments, les parties agissent le plus souvent dans le cadre de l'organe plénier de l'organisation en qualité de membre de cet organe* »<sup>62</sup>. Il n'est cependant « *pas exclu que les parties agissent en tant que telles lorsqu'elles se réunissent au sein de l'organe plénier l'organisation concernée* »<sup>63</sup>. Or, « [...] *qualifier une décision collective « élément authentique d'interprétation » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), ne se justifie que si les parties à l'acte constitutif d'une organisation internationale ont agi en qualité de parties et non comme elles le font habituellement, à titre institutionnel en tant que membres de l'organe concerné* »<sup>64</sup>. « *Il est [en effet] évident que la pratique d'une organisation internationale n'est pas une pratique ultérieurement suivie par les parties elles-mêmes au sens de l'article 31, paragraphe 3 b)* »<sup>65</sup>. En revanche, une pratique des organes d'une organisation internationale acceptée par les Etats membres peut révéler un accord des Etats membres : « *l'acquiescement donné au nom des Etats Membres quant à la pratique suivie par l'Organisation dans l'application du traité permet [...] d'établir l'accord au sujet de l'interprétation de la disposition pertinente du traité* »<sup>66</sup>. « *Les accords et la pratique ultérieurs des parties au sens du paragraphe 3 de l'article 31 [...] peuvent résulter de, ou être exprimés par, la pratique d'une organisation internationale dans l'application de son acte constitutif* »<sup>67</sup>. Il en suit que « [...] *les accords et la pratique ultérieurs des Etats parties à un acte constitutif peuvent « être exprimés par » la pratique d'une organisation internationale dans l'application de son acte constitutif* »<sup>68</sup>.

#### 4.1.1.2.2.1.1.4. Un accord pouvant être conclu sous une forme simplifiée

88. Un « *accord ultérieur* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne n'appelle du point de vue de sa forme pas les mêmes exigences que le traité interprété.

---

<sup>60</sup> Voir l'article 5 de la Convention de Vienne : « *La présente Convention s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale [...]* ». Voir également en ce sens le Rapport précité de la CDI, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 2, page 99. Voir aussi en ce sens la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qualifiant des actes formellement adoptés par le Conseil de l'Union européenne comme constituant en réalité des actes adoptés par les représentants des Etats membres agissant non pas en qualité de membres du Conseil, mais en qualité de représentants de leur gouvernement (voir, à titre d'illustration : Cour de justice de l'Union européenne, 30 juin 1993, *Parlement c. Conseil et Commission*, C-181/91 et C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271, point 12 ; idem, 10 septembre 2020, *Conseil c. Sharpston*, C-423/20 P(R), ECLI:EU:C:2020:700, point 26. Voir dans le même sens: Cour constitutionnelle allemande (Bundesverfassungsgericht), 22 novembre 2001, 2 BVE 6/99, paragraphe 133: « *Es ist in der internationalen wie nationalen Rechtsprechung anerkannt, dass ein Organakt einer internationalen Organisation zugleich einen Vertrag zwischen zwei oder mehr Mitgliedern der Organisation darstellen kann.* » (Traduction libre : Il est admis par la jurisprudence tant internationale que nationale que l'acte d'un organe d'une organisation internationale peut constituer en même temps un traité entre deux ou plusieurs membres de cette organisation).

<sup>61</sup> Rapport précité de la CDI, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 12, page 101.

<sup>62</sup> Idem et loc.cit.

<sup>63</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 12, page 102.

<sup>64</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 20, page 105.

<sup>65</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 34, page 109.

<sup>66</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 22, page 106.

<sup>67</sup> Idem, Conclusion 12.2, page 16.

<sup>68</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 15, page 103.

En effet « [à] l'article 31, paragraphe 3 a), les termes « accord ultérieur », et non « traité ultérieur », ont été employés [parce que] le terme « accord » dans la Convention de Vienne de 1969 et dans le droit international coutumier ne suppose aucun degré particulier de solennité »<sup>69</sup>. « Le terme « accord », dans la Convention de Vienne de 1969, n'implique aucun formalisme particulier »<sup>70</sup>. « Le choix du terme d'« accord », se substituant à celui de « traité », dans le libellé de l'article 31, paragraphe 3, alinéa a), a été délibérément opéré par la Commission du droit international pour faire preuve de souplesse et permettre de tenir compte, aux fins de l'interprétation du traité, de tout instrument ultérieurement intervenu entre les parties même si ce dernier a été conclu en forme moins solennelle que le traité de base. L'accord interprétatif n'est donc soumis à aucune condition de forme ou de contenu particulière. »<sup>71</sup>.

89. Ainsi, « [u]n accord au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), ne doit pas nécessairement être publié et enregistré en application de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies »<sup>72</sup>.

90. Cet assouplissement des conditions de forme de l'« accord ultérieur » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention se justifie par son objet, qui se limite à interpréter, donc non à modifier, le traité. En effet, « [d]u fait que l'accord interprétatif est généralement considéré comme n'ayant pas pour objet de modifier le traité préexistant, mais simplement d'en préciser les termes afin d'éviter les difficultés de mise en œuvre par les particuliers ou par le juge, il paraît que les Etats peuvent se satisfaire, sans trop de difficultés, de la formule de l'accord en forme simplifiée »<sup>73</sup>. Comme un tel accord « se borne « à interpréter d'un commun accord des dispositions pouvant prêter à controverse [...] la ratification peut n'être pas considérée comme indispensable »<sup>74</sup>.

#### 4.1.1.2.2.1.1.5. Un accord ne devant pas nécessairement être contraignant

91. La circonstance que l'acte présenté comme « accord ultérieur » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne n'est pas contraignant n'est pas de nature à empêcher de lui conférer cette qualification. En effet, « [u]n tel accord peut être juridiquement contraignant, mais n'a pas besoin de l'être pour qu'il en soit tenu compte »<sup>75</sup>. « S'il est vrai que tout traité est un accord, tous les accords ne sont pas des traités. En effet, un « accord ultérieur » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), est un élément dont il « sera » uniquement « tenu compte » aux fins de l'interprétation d'un traité. Par conséquent, cet accord n'a pas nécessairement un caractère contraignant. »<sup>76</sup>. Il « n'est pas nécessairement contraignant en droit, alors que dans d'autres dispositions de la Convention de Vienne [tel l'article 39, relatif aux accords ayant pour objet d'amender des traités], le terme « accord » s'entend d'un instrument juridiquement contraignant »<sup>77</sup>.

---

<sup>69</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 4, paragraphe 5, page 29.

<sup>70</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 10, paragraphe 7, page 81.

<sup>71</sup> Athina CHANAKI, L'adaptation des traités dans le temps, Bruxelles, Bruylant, 2011, page 275, dernier alinéa.

<sup>72</sup> Idem et loc.cit.

<sup>73</sup> Idem, page 277, dernier alinéa.

<sup>74</sup> Idem, page 278, note 772, citant des travaux parlementaires français dans le cadre de la ratification du traité instituant la Communauté européenne de défense.

<sup>75</sup> Rapport CDI précité, Conclusion 10.1, page 15.

<sup>76</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 4, paragraphe 6, page 30.

<sup>77</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 10, paragraphe 9, page 82.

#### 4.1.1.2.2.1.2. *Application*

92. Au regard de la souplesse des règles d'interprétation de la Convention de Vienne et de l'esprit, de refus de tout formalisme excessif, dans lequel elles sont à appliquer au regard des enseignements de la CDI, un certain nombre d'objections que le requérant a fait valoir contre la pertinence de la Déclaration commune d'avoir, au regard de sa forme et de son contenu, vocation à valoir « *accord ultérieur* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention ne sont pas fondés.

93. Le défaut d'hierarchie entre les moyens d'interprétation et la conception de l'interprétation comme une opération complexe unique dans laquelle tous les moyens d'interprétation sont susceptibles d'être simultanément pris en compte n'oblige pas de conférer à la Déclaration commune un poids inférieur à d'autres moyens qui, en droit interne, bénéficient en général d'une priorité, à savoir l'interprétation « *suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but* », prévu par l'article 31, paragraphe 1. Il en suit que la circonstance que « *le sens ordinaire à attribuer* [sur base de l'article 31, paragraphe 1, de la Convention de Vienne] *aux termes* » « *un mandat de cinq ans* » employés par l'article 19, paragraphe 3, du Traité n'est pas nécessairement compatible avec celui retenu dans la Déclaration commune ne constitue pas en soi un argument décisif de nature à écarter celle-ci ou à lui dénier vocation à constituer un moyen d'interprétation pertinent du Traité.

94. La Déclaration commune, à la considérer comme « *accord ultérieur* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention, vaudrait même interprétation authentique du Traité, donc preuve objective de l'accord des parties sur l'interprétation.

95. La circonstance qu'elle émane du Conseil de Ministres, donc d'un organe d'une organisation internationale, en l'occurrence de l'Union Benelux, partant non directement des Etats parties au Traité, n'est pas non plus de nature à nécessairement remettre en cause sa qualité d'« *accord ultérieur* », tant qu'elle exprime ou confirme un accord des Etats membres. Il en est ainsi, sans doute, d'autant moins que la Déclaration commune, si elle a été formellement adoptée par le Conseil de Ministres, précise que « *les premiers ministres des pays du Benelux ont décidé, lors du Sommet Benelux du 8 novembre 2017 à La Haye, sur la base d'une rotation du Secrétaire Général et des Secrétaires Généraux Adjointes après un mandat de trois ans, d'élaborer une déclaration conjointe visant à préciser l'interprétation de l'article 19, troisième alinéa, du Traité* ». Cette formulation implique que la Déclaration commune exprime le point de vue, non seulement du Conseil de Ministres, en tant qu'organe de l'Union Benelux, mais des Etats membres eux-mêmes.

96. Les accords ultérieurs au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne ne doivent, suivant les enseignements de la CDI, pas nécessairement être conclus dans la même forme que le traité interprété ou dans une forme solennelle. Il en suit que la circonstance que, en l'espèce, l'accord allégué relatif à l'interprétation a été exprimé sous forme d'une Déclaration commune du Conseil de Ministres de l'Union Benelux, et donc non sous forme d'un Protocole modificatif du Traité signé par des représentants des Etats membres de cette Union, approuvés par leurs Parlements respectifs et ayant fait l'objet du dépôt d'instruments de ratification et d'un enregistrement au Secrétariat des Nations Unies sur base de l'article 102,

paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies<sup>78</sup>, n'est donc pas de nature à lui faire perdre vocation à valoir, le cas échéant, « *accord ultérieur* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention.

97. Cette vocation ne saurait non plus être remise en cause par la circonstance que la Déclaration commune ne se présente du point de vue formel pas comme un acte contraignant, ce caractère n'étant pas requis des accords ultérieurs au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention.

98. Le requérant a encore mis en doute la pertinence de la Déclaration commune de valoir « *accord ultérieur* » au sens précité parce qu'elle ne s'appliquerait que jusqu'au 31 décembre 2025. Il en déduit que l'application de la lecture y faite de l'article 19, paragraphe 3, du Traité y exprimée par le Conseil de Ministres serait limitée dans le temps, de sorte que la Déclaration commune n'aurait en réalité aucune vocation de constater un accord sur l'interprétation, qui devrait être définitif et s'appliquer sans limitation de temps. Cette objection méconnaît que si la Déclaration commune s'abstient de préciser au-delà de 2025 les modalités pratiques de mise en œuvre de la nouvelle lecture y exprimée de l'article 19, paragraphe 3, du Traité, il résulte de ses considérants que son objet est d'acter cette lecture, qui s'applique dorénavant de façon définitive: « *Constatant que les premiers ministres des pays du Benelux ont décidé, lors du Sommet Benelux du 8 novembre 2017 à La Haye, sur la base d'une rotation du Secrétaire Général et des Secrétaires Généraux Adjointes après un mandat de trois ans, d'élaborer une déclaration conjointe visant à préciser l'interprétation de l'article 19, troisième alinéa, du Traité* ».

99. La Déclaration commune, à supposer, ce qui sera analysé ci-dessous, qu'elle acte une lecture du Traité qui ne dépasse pas le domaine de l'interprétation et n'empiète pas sur celui de la modification, ne présente donc, au regard de son contenu et de sa forme, aucune particularité qui obligerait de lui dénier vocation à être qualifiée d'accord ultérieur au sujet de l'interprétation au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne.

#### 4.1.1.2.3. Est-ce que la Déclaration commune considérée ensemble avec les révocations anticipées des membres du Collège intervenues avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020 en application de celle-ci ont vocation à être prises en considération comme « *pratique ultérieurement suivie* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention de Vienne ?

100. Tout en laissant à nouveau à ce stade en suspens la question de savoir si la lecture faite par le Conseil de Ministres de l'article 19, paragraphe 3, du Traité est compatible avec une

---

<sup>78</sup> « Article 102. 1. Tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui. [...] ».

interprétation de ce dernier et n'en constitue pas en réalité une modification, il y a lieu d'examiner si la Déclaration commune considérée ensemble avec les révocations anticipées des membres du Collège, dont le requérant, intervenues avec effet du 1<sup>er</sup> janvier 2020 en application de celle-ci, qualifiées par l'Union Benelux comme « *pratique ultérieurement suivie* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention de Vienne, ont, au regard de leur nature et de leurs caractéristiques, vocation à recevoir cette qualification.

101. Les principes applicables seront passés en revue, avant de les appliquer au cas d'espèce.

#### 4.1.1.2.3.1. Principes applicables

102. La souplesse de la Convention de Vienne en matière d'interprétation des traités se manifeste également en ce qui concerne la « *pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité* », prévue par l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention.

##### 4.1.1.2.3.1.1. Une preuve objective de l'accord des parties

103. La « *pratique ultérieurement suivie* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention de Vienne « *constitue une preuve objective de l'accord des parties sur le sens du traité* »<sup>79</sup>. Elle constitue, comme l'« *accord ultérieur* » prévu par l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention, un moyen d'interprétation authentique du traité<sup>80</sup>. Elle est constituée « *par toute conduite, dans l'application du traité, après la conclusion de celui-ci, par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité* »<sup>81</sup>.

##### 4.1.1.2.3.1.2. Le caractère complémentaire de la « *pratique ultérieurement suivie* » par rapport à l'« *accord ultérieur* »

104. Les deux notions d'« *accord ultérieur* » et de « *pratique ultérieurement suivie* » se distinguent à première vue. En effet, « [l]es *accords ultérieurs et la pratique ultérieurement suivie au sens de l'article 31, paragraphe 3, sont [...] distingués selon que l'on peut déceler l'accord des parties en tant que tel dans un acte ou engagement commun ou qu'il est nécessaire de l'identifier en se fondant sur des actes distincts qui, pris ensemble, attestent une position commune* »<sup>82</sup>. Il en suit que « [...] la *différence entre un « accord ultérieur intervenu entre les parties » et une « pratique ultérieurement suivie [...] par laquelle est établi l'accord des parties » tient à la manière dont est établi l'accord entre les parties concernant l'interprétation du traité, et précisément au degré de facilité avec lequel un accord est établi* »<sup>83</sup>.

105. Les deux notions se rejoignent cependant de deux points de vue. D'une part, la « *pratique ultérieurement suivie* » établit, ainsi qu'il est prévu par l'article 31, paragraphe 3 b), de la

---

<sup>79</sup> Rapport de la CDI à l'Assemblée générale sur les travaux de sa seizième session, 11 mai-24 juillet 1964, Annuaire de la CDI, 1964, Volume II, pages 181 à 201, voir page 215, paragraphe 13, colonne de gauche.

<sup>80</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités*, Conclusion 4.2, page 14.

<sup>81</sup> Idem et loc.cit.

<sup>82</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 4, paragraphe 10, page 31.

<sup>83</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 3, paragraphe 10, page 27.

Convention de Vienne, « *l'accord des parties à l'égard de l'interprétation des traités* », donc suppose « *une communauté de vues des parties au sujet de l'interprétation du traité* »<sup>84</sup>, partant un accord tacite préalable. Les deux notions se rapportent donc à l'existence d'un accord, de sorte qu'il se conçoit de parler d'« *un accord au sens de l'article 31, paragraphe 3 a) et b)* »<sup>85</sup> D'autre part, « [...] *l'expression « pratique ultérieurement suivie » est parfois employée dans un sens plus général qui englobe les deux moyens d'interprétation mentionnés à l'article 31, paragraphe 3 a) et b)* »<sup>86</sup>.

106. La « *pratique ultérieurement suivie* » tend tout à la fois à révéler un accord tacite antérieur des parties sur l'interprétation et à contribuer à former ce dernier : « *La pratique ultérieure, s'il s'agit d'une pratique constante et qui est le fait de toutes les parties, semble avoir une valeur décisive pour fixer le sens qu'il convient d'attacher au traité, en tout cas lorsqu'il en ressort que les parties considèrent l'interprétation qu'elle traduit comme s'imposant à elles avec force obligatoire. En pareil cas, le rôle de la pratique ultérieure en tant qu'élément d'interprétation des traités et son rôle en tant qu'élément de formation d'un accord tacite tendent à se recouvrir [...]* »<sup>87</sup>.

#### 4.1.1.2.3.1.3. *La pratique doit être constante*

107. « [...] *[L]a pratique ultérieurement suivie dans l'application d'un traité est décisive pour l'interprétation d'un traité lorsque cette pratique est constante [...]* »<sup>88</sup>. En effet, « [...] *le poids de la pratique ultérieure au sens de l'article 31, paragraphe 3 b), dépend, entre autres, de la mesure dans laquelle cette pratique est répétée et de la manière dont elle est répétée* »<sup>89</sup>. Il en suit que, en règle générale, la pratique doit être « *commune, répandue, établie et caractérisée* »<sup>90</sup>.

108. Mais ces caractéristiques ne définissent pas un seuil minimum quant à l'applicabilité de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention de Vienne<sup>91</sup>. Ainsi, une pratique isolée des parties établissant leur accord doit être prise en considération en application de cette disposition<sup>92</sup>.

#### 4.1.1.2.3.1.4. *Pertinence de la pratique d'une organisation internationale*

109. « *Il est [...] évident que la pratique d'une organisation internationale n'est pas une pratique ultérieurement suivie par les parties elles-mêmes au sens de l'article 31, paragraphe 3 b)* »<sup>93</sup>.

---

<sup>84</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 10, paragraphe 1, page 79.

<sup>85</sup> Idem, Conclusion 10.1., page 15.

<sup>86</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 4, paragraphe 11, page 31.

<sup>87</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 3, paragraphe 5, page 25, citant le troisième rapport du rapporteur spécial Sir Humphrey WALDOCK, de 1964.

<sup>88</sup> Rapport CDI à l'Assemblée générale sur les travaux de la seizième session (11 mai – 24 juillet 1964), Annuaire de la CDI, 1964, Volume II, pages 181 à 241, voir page 209, paragraphe 2.

<sup>89</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Conclusion 9.2, page 15.

<sup>90</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 9, paragraphe 8, page 77.

<sup>91</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 9, paragraphe 11, page 77.

<sup>92</sup> Idem, même paragraphe, page 78.

<sup>93</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 34, page 109.

110. En revanche, une pratique des organes d'une organisation internationale acceptée par les Etats membres peut révéler un accord de ces derniers : « *l'acquiescement donné au nom des Etats Membres quant à la pratique suivie par l'Organisation dans l'application du traité permet[...] d'établir l'accord au sujet de l'interprétation de la disposition pertinente du traité* »<sup>94</sup>.

#### 4.1.1.2.3.2. Application

111. La « *pratique ultérieurement suivie* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention de Vienne étant, au même titre qu'un « *accord ultérieur* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de celle-ci, une preuve authentique ou objective de l'accord des parties sur l'interprétation d'un traité et l'interprétation d'un traité constituant, comme rappelé ci-avant, une opération complexe unique prenant simultanément en considération tous les moyens d'interprétation, la circonstance qu'un tel accord sur l'interprétation des termes d'un traité ne soit pas conforme au « *sens ordinaire à attribuer aux termes* », au titre de l'article 31, paragraphe 1, de la Convention n'est pas en elle-même pertinente pour écarter cet accord. Il ne saurait donc être tiré argument de ce que « *le sens ordinaire à attribuer aux termes* » « *mandat de cinq ans* » de l'article 19, paragraphe 3, du Traité n'est pas nécessairement compatible avec la lecture de cet article par le Conseil de Ministres exprimée par la Déclaration commune et l'application que celle-ci a connue jusqu'à présent exclut que cette Déclaration et son application ne puissent pas être pertinentes au titre d'une « *pratique ultérieurement suivie* ».

112. Un « *accord ultérieur* » sur l'interprétation au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne étant susceptible de se manifester, à la suite de son application, dans le cadre d'une « *pratique ultérieurement suivie* » relative à cette interprétation au sens de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention et les deux notions étant complémentaires, rien n'empêche de considérer la Déclaration commune ensemble avec l'application de celle-ci à l'occasion de la révocation anticipée des membres du Collège avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020 comme formant ensemble une « *pratique ultérieurement suivie* » de l'article précité. Il n'y a donc pas lieu de ce point de vue de distinguer la Déclaration commune de l'application de celle-ci et de circonscrire la qualification de « *pratique ultérieurement suivie* » à la seule application de la Déclaration commune à l'exclusion de celle-ci considérée seul.

113. Si la « *pratique ultérieurement suivie* » doit, en principe, être constante, il a été vu ci-avant qu'une pratique isolée des parties établissant leur accord doit néanmoins être prise en considération et que l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention n'est pas à comprendre comme imposant un seuil minimal de pratique. Il en suit que la circonstance que la Déclaration commune n'a jusqu'à présent donné lieu qu'à une seule application, à l'occasion de la révocation anticipée des membres du Collège avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020, n'est pas de nature à dénier nécessairement à cette application la qualification de « *pratique ultérieurement suivie* ». Cette souplesse des exigences s'explique dans le contexte de l'interprétation des traités, marqué par un refus de tout formalisme excessif. Il sera cependant vu ci-après que ces

---

<sup>94</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 22, page 106.

exigences sont plus strictes lorsqu'il s'agit d'envisager la possibilité de modifier un traité par une pratique constante ultérieure.

114. Même si la pratique alléguée en l'espèce émane d'une organisation internationale, donc n'est pas le fait direct des Etats parties au Traité, il a été vu ci-avant qu'une pratique d'une telle organisation peut révéler l'accord des Etats membres. Il en suit que la circonstance que la pratique alléguée n'est pas celle des Etats n'empêche pas nécessairement de prendre celle-ci en considération comme preuve d'un accord des Etats sur l'interprétation du Traité. Il en est ainsi d'autant plus en l'espèce, que la Déclaration commune comporte des formulations qui incitent à admettre qu'elle exprime le point de vue des Etats membres eux-mêmes.

115. La pratique alléguée en l'espèce, consistant dans la Déclaration commune ensemble avec l'application de celle-ci dans le cadre de la révocation anticipée des membres du Collège avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020, à supposer, ce qui sera analysé ci-dessous, qu'elle manifeste une lecture du Traité qui ne dépasse pas le domaine de l'interprétation et n'empiète pas sur celui de la modification, ne présente donc, au regard de sa nature et de ses caractéristiques, aucune particularité qui obligerait de lui dénier vocation à être qualifiée de « *pratique ultérieurement suivie* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne.

#### 4.1.1.2.4. Est-ce que la lecture de l'article 19, paragraphe 3, du Traité par le Conseil de Ministres ne tend pas en réalité à modifier ce dernier ?

116. Il a été vu ci-avant que la Déclaration commune et l'application qui en a été faite par la révocation anticipée des membres du Collège avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ont vocation à être, le cas échéant, qualifiées comme « *accord ultérieur* » ou « *pratique ultérieurement suivie* » au sujet de l'interprétation de l'article 19, paragraphe 3, du Traité au sens de l'article 31, paragraphe 3 a) et b), de la Convention de Vienne. Cette qualification suppose toutefois qu'elles interprètent le Traité, donc qu'elles ne tendent pas en réalité, sous couvert d'interprétation, à le modifier. L'article 31 de la Convention de Vienne est, en effet, circonscrit à la question de l'interprétation des traités. En revanche, une modification de ces derniers est régie par d'autres dispositions de la Convention, à savoir ses articles 39 à 41.

117. Aux fins de résoudre cette question il importe de préciser les critères distinguant l'interprétation de la modification d'un traité avant de les appliquer au cas d'espèce.

##### 4.1.1.2.4.1. Principes applicables

118. La distinction entre interprétation et modification des traités est prévue par la Convention de Vienne. Elle est pertinente parce qu'une pratique qui n'est pas compatible avec le traité, donc dépasse le domaine de l'interprétation, est considérée comme une violation de ce dernier. Si la distinction entre interprétation et modification est difficile, elle est cependant susceptible d'être déterminée par des critères.



#### 4.1.1.2.4.1.1. *La distinction entre interprétation et modification est prévue par la Convention de Vienne*

119. La Convention de Vienne présuppose une distinction entre interprétation et révision des traités. Elle régleme, en effet, les deux questions de façon séparée dans des parties différentes, l'interprétation faisant l'objet des articles 31 et 32, insérés dans la Partie III de la Convention, intitulée « *Respect, application et interprétation des traités* », tandis que la révision des traités est régie par les articles 39 à 41, faisant l'objet de la Partie IV de la Convention, intitulée « *Amendement et modification des traités* »<sup>95</sup>. Dans cette logique les articles 31 et 32 de la Convention régissent exclusivement l'interprétation des traités, à l'exclusion de leur révision, qui relève des articles 39 à 41.

120. Cette conclusion est confirmée par la lecture communément reçue de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention, qui dispose que dans le cadre de l'interprétation d'un traité « *il sera tenu compte, en même temps que du contexte : a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet [...] de l'application de ses dispositions* ». « [...] [L]e terme « *application* » employé à l'article 31(3) a se rapporte à la situation où un accord précise de quelle façon des règles existantes ou des obligations en vigueur doivent être « *appliquées* », ce terme ne connote pas la création de nouvelles obligations ou la prorogation d'obligations existantes qui sont assujetties à une limitation temporaire »<sup>96</sup>. Ce terme ne connote donc pas la possibilité de réviser un traité par un accord au sujet de son interprétation.

121. La CDI constate que l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention « *ne semble pas envisager la question de l'amendement ou de la modification* »<sup>97</sup> et que « *lus ensemble, l'article 31, paragraphe 3 a), et l'article 39 démontrent que les accords que les parties concluent postérieurement à la conclusion d'un traité peuvent interpréter [par un accord sur base de l'article 31, paragraphe 3 a)] et amender ou modifier celui-ci [par un accord sur base de l'article 39]* »<sup>98</sup>.

#### 4.1.1.2.4.1.2. *Une pratique contraire à un traité constitue la violation et non pas l'interprétation de ce dernier.*

122. Une interprétation d'un traité qui, sous couvert d'interprétation, modifie ce dernier constitue une violation de celui-ci. En effet, « *toute pratique contraire à un traité constitue la*

---

<sup>95</sup> « *The distinction is presupposed in the VCLT, where interpretation (Articles 31, 32) and revision (Articles 39-41) are dealt separately* » (Stefan KADELBACH, *The International Law Commission and role of subsequent practice as a means of interpretation under Articles 31 and 32 VCLT, Questions of International Law (QIL), Zoom-in 46* (2018, 5-18, page 15). »

<sup>96</sup> Georg NOLTE, *Deuxième rapport sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités*, CDI, 2014, A/CN.4/671, page 65, paragraphe 143, citant un arrêt de l'organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce (Organe d'appel de l'OMC CE-Bananes III, 26 novembre 2008, paragraphes 391 à 393). Ce passage est également cité par la Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 22, page 61.

<sup>97</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 22, page 61.

<sup>98</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 23, page 61.

*violation et non pas une interprétation de celui-ci* »<sup>99</sup>. Ce point de vue a été confirmé par la CIJ dans son avis relatif aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, dans lequel elle constate qu'en l'espèce la pratique interprétant le traité, en l'occurrence l'article 12, paragraphe 1, de la Charte de l'ONU, « *est compatible avec* »<sup>100</sup> ce dernier, de sorte qu'elle « *n'a pas enfreint les dispositions [de celui-ci]* »<sup>101</sup> et que les organes de l'organisation internationale concernée, en l'occurrence l'Assemblée générale de l'ONU « *n'a pas outrepassé sa compétence* »<sup>102</sup>. Il en suit *a contrario* qu'une pratique découlant d'une interprétation d'un traité qui n'est pas compatible avec ce dernier enfreint les dispositions de celui-ci et a pour effet que son auteur outrepassa sa compétence<sup>103</sup>.

#### 4.1.1.2.4.1.3. Une distinction difficile

123. Si la Convention de Vienne distingue donc clairement entre les accords ayant pour objet d'interpréter un traité et ceux visant à le modifier, il est difficile de déterminer la ligne séparant l'interprétation proprement dite de la modification effectuée sous le prétexte de l'interprétation<sup>104</sup> et d'identifier des critères de distinction fiables<sup>105</sup>. En particulier, « *[i]l peut parfois être difficile de distinguer entre les accords conclus par les parties en vertu d'une disposition conventionnelle spécifique qui confère force obligatoire aux accords ultérieurs, les accords ultérieurs simples visés à l'article 31, paragraphe 3 a), qui ne sont pas nécessairement contraignants en tant que tels ou, enfin, les accords portant amendement ou modification d'un traité visés aux articles 39 à 41* »<sup>106</sup>. « *Effectivement, faire le départ entre l'interprétation et l'amendement ou la modification d'un traité est en pratique parfois « difficile, sinon impossible »* »<sup>107</sup>.

---

<sup>99</sup> Conférence des Nations-Unies sur le droit des traités, Première session, 26 mars-24 mai 1968, 37<sup>e</sup> séance du 24 avril 1968, page 225, paragraphe 59, Prise de position du Japon, citant Sir Humphrey WALDOCK (Sixième rapport sur le droit des traités, Annuaire de la CDI, 1966, Volume II, page 97, paragraphe 9 : « *Il est évident que, sur le plan de l'interprétation, le traité ne peut avoir qu'une seule interprétation correcte. Mais dans la pratique son application entre telles ou telles parties peut ne pas être conforme à son interprétation et à son application par l'ensemble des parties. Il ne semble guère possible de considérer des cas de ce genre comme constituant des cas d'« interprétation par la pratique ultérieure » sans porter atteinte, par là même, à la notion essentielle de l'intégrité du texte d'un traité multilatéral.* ».

<sup>100</sup> CIJ., 9 juillet 2004, Avis consultatif relatif aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, CIJ Recueil 2004, pages 139 et suivantes, § 28.

<sup>101</sup> Idem et loc.cit.

<sup>102</sup> Idem et loc.cit.

<sup>103</sup> Ce point de vue avait aussi été soutenu, à titre d'illustration, par les Pays-Bas à la Conférence des Nations-Unies sur le droit des traités : « *[...] le texte du traité demeure inchangé, quelle que soit la pratique, et il faut un nouveau document écrit pour supprimer ou modifier les dispositions d'un traité ou pour y ajouter de nouvelles dispositions* » (Conférence des Nations-Unies sur le droit des traités, Première session, 26 mars-24 mai 1968, 38<sup>e</sup> séance du 25 avril 1968, page 231, paragraphe 44).

<sup>104</sup> « *« It is inevitably difficult, if not impossible, to fix the dividing line between interpretation properly so called and modification effected under the pretext of interpretation »* (Rebecca CROOTOF, *Change without consent: How customary international law modifies treaties*, The Yale Journal of International Law, Volume 41, 2016, pages 238 à 299, voir page 260, deuxième alinéa, citant Ian SINCLAIR, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2<sup>ème</sup> édition, 1984, 138).

<sup>105</sup> « *[...] the impression is wide-spread that it is impossible to identify reliable criteria which allow for such a distinction.* » (KADELBACH, précité, page 15).

<sup>106</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 24, page 62.

<sup>107</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 27, page 63.

#### 4.1.1.2.4.1.4. Les critères d'application de la distinction

124. L'« accord ultérieur » et la « pratique ultérieurement suivie » au sens de l'article 31, paragraphe 3, de la Convention de Vienne sont des moyens d'interprétation d'un traité qui, pour ne pas excéder le domaine de l'interprétation doivent relever de « *la gamme des interprétations possibles, y compris la marge d'appréciation que le traité pourrait accorder aux parties* »<sup>108</sup>. Dans cette limite ils peuvent contribuer « *à préciser le sens d'un traité [et, à cette fin] conduire à restreindre, à élargir ou à déterminer d'une quelconque autre manière [cette] gamme des interprétations possibles* »<sup>109</sup>.

125. Dans le doute il est admis que « *[l]es parties à un traité, par un accord ou une pratique dans l'application du traité, sont présumées avoir l'intention d'interpréter le traité et non de l'amender ou de le modifier* »<sup>110</sup>.

126. Le caractère prétendument clair d'une disposition n'est pas de nature à interdire la recherche de la « *gamme des interprétations possibles* »<sup>111</sup> qu'elle est susceptible de comporter. Il n'a donc pas pour effet d'interdire l'interprétation et d'obliger de considérer que toute lecture différente de celle qui résulte de façon prétendument claire de la disposition constitue une modification de celle-ci. En effet, « *[ce] qui rend un mot clair ou ambigu est le contexte et la situation communicationnelle dans lesquels il est placé. En un mot, [...] ce n'est pas parce qu'un texte est clair que son sens ne prête pas à controverse, c'est parce qu'il n'est pas disputé qu'il est clair.* »<sup>112</sup>. Il en est ainsi parce que « *[...] contrairement à la maxime vattélienne in claris non fit interpretatio, [...] il n'y a jamais de cas où le sens s'impose sans aucun effort interprétatif. Si le sens littéral nous semble comme une évidence, si nous n'avons pas l'impression de procéder à une interprétation pour y accéder, c'est parce que le contexte dans lequel ce sens intervient nous est familier.* »<sup>113</sup>.

127. La détermination de la « *gamme des interprétations possibles* »<sup>114</sup> du traité est susceptible de s'effectuer au-delà du sens ordinaire des termes de ce dernier. En effet, « *[i] est [...] clair que les Etats et les tribunaux internationaux sont généralement disposés à accorder aux parties une assez large latitude pour l'interprétation d'un traité au moyen d'un accord ultérieur. Cette latitude peut même aller au-delà du sens ordinaire des termes du traité.* »<sup>115</sup>.

128. Affirmer que le domaine de l'interprétation est celui de la « *gamme des interprétations possibles* »<sup>116</sup> du traité à interpréter, implique qu'il trouve sa limite dans des lectures qui, même en admettant l'existence d'« *une assez large latitude pour l'interprétation d'un traité* »<sup>117</sup>,

---

<sup>108</sup> Idem, Conclusion 7.1, page 14.

<sup>109</sup> Idem et loc.cit.

<sup>110</sup> Idem, Conclusion 7.3., page 14.

<sup>111</sup> Idem, Conclusion 7.1., page 14.

<sup>112</sup> Fuad ZARBIYEW, Discours interprétatif en droit international contemporain, Bruxelles, Bruylant, 2015, page 49, citant Chaïm PERELMAN

<sup>113</sup> Idem et loc.cit., se référant à Emer DE VATTEL (1714-1767).

<sup>114</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Conclusion 7.1., page 14.

<sup>115</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 24, page 62.

<sup>116</sup> Idem, Conclusion 7.1., page 14.

<sup>117</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 24, page 62.

dépassement ce qui peut possiblement relever d'une interprétation et constituent en réalité une modification du traité. Il s'agit donc de lectures qui dépassent le cadre de la norme à interpréter<sup>118</sup>.

129. Or, une interprétation d'une norme « *dégage ce qui est et n'énonce pas ce qui devrait être* »<sup>119</sup>. « *Elle ne saurait donc avoir pour résultat la modification de la disposition interprétée* »<sup>120</sup>. Elle se limite « *à dégager le sens et la portée de la règle initialement prévue, en l'adaptant aux circonstances* »<sup>121</sup>.

130. Elle peut avoir pour objet de proposer une lecture compatible avec le texte (interprétation *secundum* ou *intra legem*) ou de combler une lacune du texte (interprétation *praeter legem*) tandis que la modification altère substantiellement le texte (interprétation *contra legem*)<sup>122</sup>.

131. Dans les deux premiers cas de figure, d'une lecture *praeter legem* ou même d'une lecture *secundum* ou *intra legem*, le texte à interpréter n'est pas suffisamment complet, soit qu'il comporte une lacune, soit qu'il est susceptible de plusieurs lectures à préciser. L'interprétation implique donc le caractère incomplet du texte. En revanche, la modification suppose de dépasser ce dernier, en vue d'élaborer une disposition nouvelle, le cas échéant non envisagée par les parties, voire contraire aux intentions de celles-ci<sup>123</sup>.

#### 4.1.1.2.4.2. Application

132. L'article 19, paragraphe 3, du Traité dispose que « [l]e Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois ».

---

<sup>118</sup> Gerhard HAFNER, Subsequent Agreements and Practice: Between Interpretation, Informal Modification and Formal Amendment, in: George NOLTE, *Treaties and Subsequent Practice*, Oxford University Press, Oxford (Royaume-Uni), 2013, pages 105 à 122, voir page 114, se référant à Hans KELSEN, qui a exposé dans son ouvrage « *Reine Rechtslehre* » (Théorie pure du droit), Tübingen (Allemagne), Mohr Siebeck, 2008, Réédition de la première édition de 1934, pages 104-105, ce qui suit : « *Versteht man unter « Interpretation » die Feststellung des Sinnes der zu vollziehenden Norm, so kann das Ergebnis dieser Tätigkeit nur die Feststellung des Rahmens sein, den die zu interpretierende Norm darstellt, und damit die Erkenntnis mehrerer Möglichkeiten, die innerhalb dieses Rahmens gegeben sind* » (traduction libre: Si le terme « interprétation » d'une norme est compris comme la détermination du sens de la norme à appliquer, alors le résultat de cette activité se limitera à la constatation du cadre qui est constitué par la norme à interpréter et ainsi à la prise de connaissance d'une pluralité d'options d'interprétation existant dans ce cadre).

<sup>119</sup> CHANAKI, précité, page 295, dernier alinéa, citant YASSEEN (M.K.), L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye (RCADI), 1976, III, vol. 151, pages 1-114, voir page 9.

<sup>120</sup> Idem et loc.cit.

<sup>121</sup> Idem et loc.cit.

<sup>122</sup> « *Interpretation may be in line with the existing law (amendment secundum or intra legem) or serve a gap-filling function (amendment praeter legem). In contrast, « modification » substantially alters the treaty obligations (amendment contra legem).* » (CROOTOF, précité, page 259, dernier alinéa).

<sup>123</sup> « *Interpretation implies incompleteness. Therefore, the interpreter has to fathom, create and complete the meaning of that which has not been made apparent or that which is partly incomplete. Modification implies a departure from the apparent and complete, to something new, perhaps even something not previously intended by the parties, even the opposite of what was previously intended.* » (Benedict Abrahamson CHIGARA, *Treaty-text Loyalists' Burden with Subsequent State Practice*, Netherlands International Law Review, 2021, pages 61 à 88, voir page 73, premier et deuxième alinéa).

133. Suite à une « *discussion des premiers ministres des pays du Benelux lors du sommet Benelux du 3 octobre 2016 à Schengen* »<sup>124</sup> ayant abouti à un accord et « *la confirmation de cet accord par les ministres des Affaires étrangères des pays du Benelux lors de la réunion du Comité de Ministres du 13 décembre 2016* »<sup>125</sup>, il a été décidé d'introduire une « *rotation du Secrétaire Général et des Secrétaires Généraux Adjoints [de l'Union Benelux, donc des membres du Collège] après un mandat de trois ans* »<sup>126</sup>.

134. Cette décision a été formalisée dans la Déclaration commune, dont l'élaboration a été décidée par « *les premiers ministres des pays du Benelux [...], lors du Sommet Benelux du 8 novembre 2017 à La Haye* »<sup>127</sup>. La Déclaration commune se qualifie elle-même comme « *accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions* » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne. Elle décrit son objet comme étant celui de « *préciser l'interprétation de l'article 19, troisième alinéa, du Traité* »<sup>128</sup>.

135. La nouvelle lecture du Traité, formalisée par la Déclaration commune, a été appliquée jusqu'à présent, pour la première et seule fois, en décembre 2019, par la décision de révoquer les membres du Collège alors en fonction, dont le requérant, après trois ans de mandat avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>129</sup>.

136. Cette nouvelle lecture de l'article 19, paragraphe 3, du Traité implique que les mandats des membres du Collège sont systématiquement révoqués après trois ans. Il en suit que les membres du Collège qui, sur base de cet article, sont nommés « *pour un mandat de cinq ans* », ne le sont de façon systématique plus que pour un mandat de trois ans.

137. L'Union Benelux fait valoir que cette lecture ne constitue qu'une interprétation de l'article précité et non une modification de ce dernier, donc qu'elle relève de « *la gamme des interprétations possibles* »<sup>130</sup> du texte en question. Elle expose que les termes « *mandat de cinq ans* » sont susceptibles de s'entendre de trois façons différentes, à savoir soit comme une durée de mandat fixe et immuable, soit comme une durée minimale assurée, soit comme une durée maximale. De ces trois interprétations, la troisième serait à retenir et aurait été consacrée par la Déclaration commune.

138. Le Traité en disposant dans son article 19, paragraphe 3, que les membres du Collège sont nommés « *pour un mandat de cinq ans* » n'implique pas nécessairement qu'il ne peut, sauf cas de force majeure, être mis fin de façon anticipée à un mandat avant l'écoulement de ce délai de cinq ans. Il est compatible avec des interprétations qui autorisent dans des cas individuels des révocations anticipées pour des motifs d'opportunité politique, à apprécier par le Comité de Ministres. Il suppose toutefois au minimum que l'exercice des fonctions pendant une durée de mandat de cinq ans reste par principe possible, donc ne soit pas systématiquement exclue. Il confère, en effet, à tout membre du Collège vocation d'exercer son mandat pendant cinq ans, hors renouvellement.

---

<sup>124</sup> Déclaration commune, reproduite ci-avant au point 4.

<sup>125</sup> Idem.

<sup>126</sup> Idem.

<sup>127</sup> Idem.

<sup>128</sup> Idem.

<sup>129</sup> Voir ci-avant les points 10 et 11.

<sup>130</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Conclusion 7.1., page 14.

139. La lecture par l'Union Benelux de l'article 19, paragraphe 3, du Traité, suivant laquelle cet article est compatible avec une limitation systématique de la durée des mandats à trois ans, a, eu égard au caractère systématique de cette limitation, pour effet de rendre l'article lettre morte et de le priver de tout effet. Elle implique, en effet, que, sauf renouvellement, aucun mandat d'un membre du Collège ne peut dépasser trois ans. Elle méconnaît ainsi l'article précité, qui, comme exposé ci-avant, oblige à tout le moins de réserver le principe d'une durée de mandat de cinq ans, hors renouvellement, donc le principe de la possibilité d'exercer ce mandat, hors renouvellement, pendant une telle durée.

140. Elle ne se limite pas, comme il est soutenu par l'Union Benelux, à interpréter la durée de mandat prévue par l'article précité comme étant une durée maximale. Cette dernière suppose, en effet, que la durée du mandat, hors renouvellement, puisse au moins dans certains cas atteindre ce maximum, de cinq ans. Or, la lecture litigieuse, d'une réduction systématique de la durée de mandat à trois ans, empêche par principe et systématiquement l'exercice du mandat, hors renouvellement, au-delà d'une durée de trois ans. Elle implique que plus aucun membre ne pourra exercer ses fonctions, hors renouvellement, pendant une durée de cinq ans, pourtant prévue par le Traité.

141. La lecture appliquée par l'Union Benelux dans la décision attaquée a ainsi pour effet de réécrire l'article 19, paragraphe 3, du Traité de façon à le voir disposer que « [l]e Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints sont nommés pour un mandat de trois ans renouvelable une seule fois ».

142. Rendant l'article lettre morte et le privant de tout effet en ce qui concerne l'exercice de mandats au-delà de trois ans, elle ne relève, même en tenant compte de « [l'] assez large latitude [réservée aux Etats] pour l'interprétation d'un traité au moyen d'un accord ultérieur [et en admettant que] [c]ette latitude peut même aller au-delà du sens ordinaire des termes du traité »<sup>131</sup> plus de « la gamme des interprétations possibles »<sup>132</sup> de l'article en question. Elle est, en effet, incompatible avec ce dernier parce qu'elle en altère substantiellement le sens<sup>133</sup>.

143. Contrairement à ce qu'elle prétend être son objet, elle ne se limite donc pas à interpréter le Traité, mais à modifier ce dernier. La Déclaration commune, qui l'exprime, n'est donc, au regard de son véritable objet, pas à qualifier comme « accord ultérieur » relatif à l'interprétation au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne. L'application de cette lecture par la décision attaquée de révocation anticipée du requérant est dès lors à considérer comme une « pratique contraire à un traité [qui] constitue la violation et non pas une interprétation de celui-ci »<sup>134</sup>.

144. Il en suit que la décision de révocation anticipée attaquée, reposant sur une lecture de l'article 19, paragraphe 3, du Traité qui, sous prétexte d'interprétation, a pour effet de le

---

<sup>131</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités », Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 24, page 62.

<sup>132</sup> Idem, Conclusion 7.1., page 14.

<sup>133</sup> CROOTOF, précité, page 259, dernier alinéa.

<sup>134</sup> Conférence des Nations-Unies sur le droit des traités, Première session, 26 mars-24 mai 1968, 37<sup>e</sup> séance du 24 avril 1968, page 225, paragraphe 59, Prise de position du Japon, citant Sir Humphrey WALDOCK (Sixième rapport sur le droit des traités, Annuaire de la CDI, 1966, Volume II, page 97, paragraphe 9.

modifier, a, sous réserve du moyen plus subsidiaire l'Union Benelux examiné ci-après, été rendue en violation de cet article.

#### 4.1.1.2.5. Est-ce que la Déclaration commune et son application ont eu pour effet de modifier l'article 19, paragraphe 3, du Traité (Moyen plus subsidiaire de l'Union Benelux) ?

145. A titre de moyen plus subsidiaire, par rapport à celui tiré de ce que la décision attaquée, en ce que celle-ci était fondée sur l'article 19, paragraphe 4, du Traité, n'a pas pu violer le paragraphe 3 de ce dernier et celui, subsidiaire, tiré de ce que la lecture faite par l'Union Benelux de ce paragraphe 3 se limitait à l'interpréter sans le modifier, la défenderesse soutient que la Déclaration commune ensemble avec son application faite notamment dans le cadre de la décision de révocation attaquée, sont à considérer comme une pratique ayant eu pour effet de modifier le Traité.

146. Avant d'examiner ce moyen, qui soulève la question de savoir si la pratique est susceptible de modifier les traités, il y a lieu d'analyser au préalable si la Déclaration commune, qui a formalisé la lecture litigieuse du Traité, n'est pas à qualifier d'accord au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne, ayant pour effet de modifier le Traité.

##### 4.1.1.2.5.1. Est-ce que la Déclaration commune est à qualifier d'accord au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne aux fins d'amender le Traité ?

147. L'Union Benelux soutient à titre plus subsidiaire que sa lecture de l'article 19, paragraphe 3, du Traité, cristallisée dans la Déclaration commune et appliquée par les décisions de révocation anticipée des membres du Collège intervenues en décembre 2019 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020, est à qualifier de pratique ayant eu pour effet de modifier le Traité. L'examen de cette question suppose au préalable l'examen d'office de celle, non formellement soulevée par la défenderesse, de savoir si la Déclaration commune n'est pas, le cas échéant, susceptible d'être qualifiée d'accord entre les parties ayant modifié le Traité au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne. Cette dernière prévoit, en effet, qu'un traité est, en principe, amendé par un tel accord, qui constitue la voie de droit commun de la modification des traités. Elle ne se prononce, en revanche, pas sur la possibilité d'amender un traité par une pratique ultérieure contraire. Ce mode d'amendement, dont l'existence est discutée, est donc subsidiaire par rapport à celui de la modification du traité par un accord, de sorte qu'il ne sera examiné ci-après qu'en second lieu.

148. S'agissant de la question à examiner en premier lieu, à savoir celle de savoir si la Déclaration commune est, le cas échéant, susceptible d'être qualifiée d'accord modificatif du Traité au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne, il convient dans un premier temps de passer en revue les principes régissant la question avant de les appliquer au cas d'espèce.

#### 4.1.1.2.5.1.1. *Principes applicables*

149. La Convention de Vienne est, dans le respect d'une certaine analogie avec les accords aux fins d'interprétation d'un traité prévus par l'article 31, paragraphe 3 a), relativement souple en ce qui concerne les conditions de forme régissant les accords portant amendement d'un traité au sens de l'article 39. Il n'est, en particulier, pas exigé, du moins du point de vue du droit international, que l'accord modificatif doit nécessairement être adopté dans les mêmes formes que le traité modifié. Cet accord doit toutefois, contrairement à un accord ultérieur aux fins d'interprétation au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), être contraignant. Il est susceptible d'être qualifié sur base de certains critères, dont notamment le respect des règles de droit constitutionnel des Etats parties en matière de révision des traités.

##### 4.1.1.2.5.1.1.1. Liberté de la forme

150. L'article 39 de la Convention de Vienne dispose qu'un traité « *peut être amendé par accord entre parties* [étant précisé qu'à cet amendement s'appliquent] *les règles énoncées dans la partie II* [de la Convention, imposant, notamment, dans la mesure où le traité le prévoit, que le consentement des Etats à être liés par ce dernier s'exprime par la ratification (Article 14) et que les instruments de ratification soient échangés entre les Etats contractants (Article 16)] *sauf dans la mesure où le traité en dispose autrement* ».

151. Il est admis qu'« [u]n accord au sens de l'article 39 n'a pas nécessairement la forme du traité qu'il modifie (sauf disposition contraire du traité). A l'instar d'un accord visé à l'article 31, paragraphe 3 a), un accord au sens de l'article 39 peut être conclu par des moyens plus informels et être limité, quant à son application, à la modification ou à la suspension des obligations conventionnelles dans un cas ou plusieurs cas. »<sup>135</sup>. En effet, « [l']article 39 de la Convention de Vienne, qui édicte la règle générale conformément à laquelle « [u]n traité peut être amendé par accord entre les parties », a été expliqué par la Commission [du droit international] comme signifiant qu'« [u]n accord portant amendement peut prendre toute forme que choisiront de lui donner les parties au premier traité » »<sup>136</sup>. Il en suit qu'« [u]n accord au sens de l'article 39 ne doit pas nécessairement revêtir la même forme que le traité qu'il amende »<sup>137</sup>. « L'amendement ou la modification ne requièrent [donc, sous réserve de dispositions contraires du traité] pas de forme particulière »<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Georg NOLTE, Deuxième rapport sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, CDI, 2014, A/CN.4/671, page 65, paragraphe 144.

<sup>136</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités*, Commentaire de la Conclusion 4, paragraphe 5, page 29.

<sup>137</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 23, page 61.

<sup>138</sup> Eric DAVID, Droit des organisations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2016, page 148, point 1.3.4.



#### 4.1.1.2.5.1.1.2. Non-applicabilité de la théorie de l'acte contraire

152. Il avait été soutenu par certains que le droit international public imposerait qu'un acte modifiant un traité devait respecter la forme de ce dernier. Cette théorie était qualifiée de « *théorie de l'acte contraire* ». Selon celle-ci, « *que l'on peut rattacher à la règle du parallélisme des formes, « tout acte juridique ne peut être modifié, abrogé ou remplacé que par les agents juridiques ayant eu, ou ayant, compétence pour le faire et selon les modalités de cette compétence »* »<sup>139</sup>. « *L'application de cette théorie, en matière d'amendement de traités internationaux, implique qu'« un traité doit être modifié ou amendé par un accord de forme identique ou équivalente : c'est-à-dire par un autre traité adoptant les mêmes formes que le traité de base »* »<sup>140</sup>.

153. Dans le cadre de la négociation de la Convention de Vienne, la CDI a pris ses distances par rapport à cette théorie. « [...] *la Commission a estimé que la théorie de l'« acte contraire » n'a pas sa place en droit international. Un accord portant amendement peut prendre toute forme que choisiront de lui donner les parties au premier traité.* »<sup>141</sup>. « *A son avis [donc à l'avis de la CDI], le droit international n'a pas retenu la théorie de l'« acte contraire »* »<sup>142</sup>, ce qui implique qu'« *il appartient toujours aux Etats intéressés eux-mêmes de choisir la forme dans laquelle ils conviendront de mettre fin au traité [ou, dans notre contexte, de l'amender]* »<sup>143</sup>.

154. Le rejet de cette théorie se manifesterait dans la Convention de Vienne par ce que l'« *on a donc délibérément utilisé, dans la première phrase de l'article 39 de la Convention de Vienne, le terme d'« accord », au lieu de « traité », pour faire preuve de souplesse et permettre la révision des traités par plusieurs moyens* »<sup>144</sup>. Il se manifesterait par ailleurs par l'article 54, point b), de la Convention de Vienne, qui dispose que « [l]'extinction d'un traité ou le retrait d'une partie peuvent avoir lieu : [...] b) à tout moment, par consentement de toutes les parties [...] ».

155. La CDI a toutefois reconnu que « *l'amendement d'un traité s'effectue normalement par la conclusion d'un autre traité en forme écrite, ce que traduit la disposition [de l'article 39 de la Convention de Vienne] en vertu de laquelle les règles contenues dans la partie II [de cette Convention, définissant les règles relatives à la conclusion et à l'entrée en vigueur des traités, dont les modes d'expression du consentement à être lié par un traité, tels que la signature ou l'échange, respectivement le dépôt des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion] doivent être applicables à l'accord portant amendement* »<sup>145</sup>.

---

<sup>139</sup> CHANAKI, précité, page 43, citant Georges SCELLE.

<sup>140</sup> Idem, même page, citant Philippe SANDS.

<sup>141</sup> Rapport CDI à l'Assemblée générale sur la deuxième partie de la dix-septième session et sur sa dix-huitième session, Annuaire de la CDI, 1966, Volume II, Commentaire de l'article 35 (devenu l'article 39 de la Convention de Vienne) page 253, paragraphe 4.

<sup>142</sup> Idem, Commentaire de l'article 51 (devenu l'article 54 de la Convention de Vienne), page 271, paragraphe 3.

<sup>143</sup> Idem et loc.cit.

<sup>144</sup> CHANAKI, précité, page 44, deuxième alinéa.

<sup>145</sup> Rapport CDI précité de 1966 sur la deuxième partie de la dix-septième session et sur sa dix-huitième session, Commentaire de l'article 36 (devenu l'article 40 de la Convention de Vienne), page 253, paragraphe 5.

156. Elle a par ailleurs admis que la théorie de l'acte contraire « *correspond à la pratique constitutionnelle de certains Etats* »<sup>146</sup>, qu'« *il appartient toujours aux Etats intéressés eux-mêmes de choisir la forme dans laquelle ils conviendront de mettre fin au traité* [ou, dans notre contexte, de l'amender] »<sup>147</sup> et que « *pour ce faire, ils tiendront certainement compte des exigences de leur constitution nationale* »<sup>148</sup>. Elle précise toutefois que « *au regard du droit international, la seule chose acquise, c'est qu'ils consentent de mettre fin au traité* [ou, dans le contexte de la présente espèce, de l'amender] »<sup>149</sup>.

#### 4.1.1.2.5.1.1.3. Accord devant être contraignant

157. Si l'accord au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne, au sujet de l'interprétation d'un traité, « *n'est pas nécessairement contraignant en droit, [...] dans d'autres dispositions de la Convention de Vienne* [et notamment dans l'article 39 de la Convention, relatif à l'amendement des traités], *le terme « accord » s'entend d'un instrument juridiquement contraignant* »<sup>150</sup>.

#### 4.1.1.2.5.1.1.4. Critères de qualification d'un acte comme accord aux fins d'amender un traité

158. Il existe certains critères aux fins d'aider à déterminer dans le doute si un acte est, le cas échéant, susceptible d'être qualifié d'accord modification d'un traité au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne.

##### 4.1.1.2.5.1.1.4.1. *Prise en considération de la forme, du contenu et des circonstances d'adoption de l'acte*

159. La qualification d'un acte comme accord au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne suppose l'analyse de sa forme, notamment de la qualification qu'il s'attribue lui-même, qui est à compléter par la vérification du point de savoir si l'acte en question, eu égard à son contenu et à l'ensemble des circonstances dans lesquelles il a été adopté, ne constitue pas en réalité un accord au sens précité<sup>151</sup>.

##### 4.1.1.2.5.1.1.4.2. *L'acte comporte-t-il une clause de ratification ?*

---

<sup>146</sup> Idem, Commentaire de l'article 51 (devenu l'article 54 de la Convention de Vienne), page 271, paragraphe 3.

<sup>147</sup> Idem et loc.cit.

<sup>148</sup> Idem et loc.cit.

<sup>149</sup> Idem et loc.cit.

<sup>150</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Commentaire de la Conclusion 10, paragraphe 9, page 82, et note de bas de page 418, citant à titre d'exemple d'accord contraignant, celui prévu par l'article 39 de la Convention de Vienne.

<sup>151</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 13, page 102, au sujet de la qualification d'un acte d'une organisation internationale comme accord des Etats membres, citant l'arrêt précité C-181/91 et C-248/91, *Parlement c. Conseil et Commission*, de la Cour de justice de l'Union européenne, point 14.

160. Aux fins de déterminer si un acte est susceptible d'être qualifié comme accord au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne, l'un des critères pertinents est celui de savoir si l'acte comporte une clause de ratification. L'absence d'une clause de ratification est un indice en défaveur d'une volonté des Etats de se lier sous forme d'un accord au sens de l'article précité<sup>152</sup>.

161. Le défaut d'une clause de ratification n'est cependant pas en soi suffisant pour en déduire avec certitude que l'acte en question n'est pas à qualifier d'accord<sup>153</sup>.

4.1.1.2.5.1.1.4.3. *L'accord est-il conforme aux exigences constitutionnelles des parties ?*

162. Le défaut de respect des exigences constitutionnelles en matière de révision des traités des Etats parties à l'acte à qualifier constitue un indice en défaveur de la volonté de ces derniers de se lier sous forme d'accord au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne<sup>154</sup>.

163. Cette prise en considération des exigences constitutionnelles a été considérée par certains comme une « *thèse qui repose dans ses inspirations sur la théorie de l'acte contraire* »<sup>155</sup>. Cette théorie n'étant, comme exposé ci-avant, pas reçue en droit international, la circonstance qu'un accord modificatif d'un traité a été conclu sous une forme différente que celle du traité modifié ne remet pas en soi en cause du point de vue du droit international la validité de l'accord. En revanche, la circonstance que cet accord a été conclu, contrairement au traité qu'il prétend avoir modifié, sous une forme méconnaissant les exigences constitutionnelles des parties constitue un indice obligeant de douter ce que les parties ont voulu se lier par un accord.

4.1.1.2.5.1.2. *Application*

164. L'article 39 de la Convention de Vienne dispose, comme rappelé ci-avant, que l'amendement d'un traité est, à titre principal, régi par les dispositions que ce dernier comporte

---

<sup>152</sup> Voir, à titre d'illustration : Cour fédérale constitutionnelle allemande (Bundesverfassungsgericht), 22 novembre 2001, 2 BVE 6/99, paragraphe 134: « *Das Fehlen einer Ratifikationsklausel ist ein Indiz gegen den Vertragscharakter. Der vertragliche Bindungswille kann sich bereits aus dem Vertragstext ergeben, wenn er eine Ratifikationsklausel hat oder die Hinterlegung beim Generalsekretär der UN vorsieht.* » (Traduction libre : Le défaut d'une clause de ratification constitue un indice en défaveur du caractère contractuel. La volonté de s'engager par un accord peut déjà se déduire du texte de ce dernier lorsqu'il comporte une clause de ratification ou prévoit son dépôt auprès du Secrétaire général de l'ONU.).

<sup>153</sup> Idem et loc.cit..

<sup>154</sup> Voir le Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 37, page 66, se référant à l'arrêt de la Cour fédérale constitutionnelle allemande (Bundesverfassungsgericht), 22 novembre 2001, 2 BVE 6/99, dans lequel celle-ci a constaté que : « *Strengere, insbesondere an den Inhalt des Vertrages anknüpfende Anforderungen können sich insoweit allerdings aus nationalem Verfassungsrecht ergeben, wie dies etwa für die Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Fall ist.* » (Traduction libre: Des exigences plus strictes, se rapportant au contenu de l'accord peuvent se déduire du droit constitutionnel national, tel que, en ce qui concerne l'Allemagne, l'article 59, paragraphe 2, première phrase, de la loi constitutionnelle allemande [qui dispose que des traités qui régissent les relations politiques de la Fédération allemande ou se réfèrent à des matières relevant de la législation de la Fédération, nécessitent l'approbation ou la participation des organes compétents du pouvoir législatif fédéral sous forme d'une loi fédérale]) (paragraphe 135 de l'arrêt).

<sup>155</sup> Fouad ZARBIEV, Retour sur une situation insolite dans le contentieux international : la décision du 31 juillet 2001 de la Commission du libre-échange de l'ALENA et les procédures arbitrales en cours, Revue belge de droit international, 2011, pages 237 à 253, voir page 244, premier alinéa.

éventuellement au sujet de son amendement. En l'espèce, le Traité a été adopté suivant la procédure de droit commun de la Convention de Vienne. Il prévoit, en effet, dans son article 40, paragraphe 1, qu'il « sera ratifié et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétariat général qui informera les autres Hautes Parties Contractantes de la réception des instruments de ratification », ce qui correspond à l'expression du consentement des Etats parties prévue par les articles 14 et 16 de la Convention. Il ne comporte, en revanche, aucune disposition relative à son amendement.

165. L'article 39 dispose que l'amendement est, à titre subsidiaire, donc à défaut de disposition du traité relative à son amendement, régi par les règles énoncées dans la partie II de la Convention. Le renvoi à ces règles n'est, comme rappelé ci-avant, pas incompatible avec une certaine souplesse des formes, étant donné qu'il est admis « « [u]n accord portant amendement peut prendre toute forme que choisiront de lui donner les parties au premier traité » »<sup>156</sup> et qu'un tel accord. « ne doit pas nécessairement revêtir la même forme que le traité qu'il amende »<sup>157</sup>. Cette exigence d'un parallélisme des formes, encore connue sous le terme « théorie de l'acte contraire », n'est, en effet, comme précisé ci-avant, pas exigé par le droit international à titre de condition de validité d'un tel accord.

166. L'un des critères permettant de qualifier un acte comme accord au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne consiste, comme rappelé ci-avant, de s'attacher à sa forme et notamment à la qualification qu'il s'attribue lui-même. En l'espèce, la Déclaration commune se qualifie elle-même comme accord ultérieur aux fins d'interprétation du Traité au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention. Cette qualification est confirmée par son contenu, qui se limite à prétendre interpréter le Traité sans soutenir vouloir le réviser. Du point de vue de sa forme, la Déclaration commune ne constitue donc pas un accord au sens de l'article 39 de la Convention.

167. La Déclaration commune se présente du point de vue formel comme une déclaration conjointe des membres du Conseil de Ministres sous forme d'un acte de ce dernier. Elle ne revêt donc pas, ou du moins pas de façon manifeste, la forme d'un acte des Etats membres, ni celle d'un acte contraignant de ces derniers, tel que l'est un traité ou un protocole additionnel. Il en suit que le caractère contraignant de l'acte est sujet à caution. Or, ainsi qu'il a été vu ci-avant, un accord au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne doit être contraignant.

168. La Déclaration commune ne comporte pas de clause de ratification, qui serait de nature à constituer un indice d'un accord au sens précité.

169. Il a été vu ci-avant que la lecture faite par la Déclaration commune de l'article 19, paragraphe 3, du Traité ne saurait être considérée comme une interprétation de ce dernier, mais comme ayant en réalité pour objet de le réviser. Or, la conclusion et la révision de traités fait l'objet dans les droits constitutionnels des Etats membres de l'Union Benelux de règles imposant, en principe, la participation des Parlements, de façon à s'assurer que les engagements internationaux de ces Etats soient adoptés suivant une procédure qui soit de nature à en assurer la légitimité démocratique.

---

<sup>156</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités », Commentaire de la Conclusion 4, paragraphe 5, page 29.

<sup>157</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 23, page 61.

170. En effet, la Constitution belge dispose dans son article 167, paragraphes 3 et 4, que les traités conclus par le Roi ou les Gouvernements de communauté et de région n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants ou des Parlements des Communautés et régions. La Constitution néerlandaise prévoit dans son article 91, paragraphe 1, que le Royaume ne sera pas lié par des traités et que ceux-ci ne seront pas dénoncés sans l'approbation préalable des Etats généraux qui, sur base de l'article 50, représentent tout le peuple néerlandais et qui, au regard de l'article 51, comprennent la Première et la Seconde Chambre du Parlement néerlandais. La Constitution luxembourgeoise comporte un article 37, alinéa 1, suivant lequel les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi, donc par la Chambre des députés, qui est le Parlement luxembourgeois.

171. La Déclaration commune n'a pas été soumise aux Parlements des Etats membres en vue d'y recevoir un assentiment. Elle ne saurait donc également de ce point de vue être qualifiée d'accord au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne. En effet, si un tel accord ne doit, du point de vue du droit international, pas nécessairement avoir la même forme que le traité modifié, la circonstance que l'acte a été, en l'absence de dispositions du traité autorisant cette façon de faire, adopté sans recours à la procédure prévue par les droits constitutionnels des Etats parties pour adopter ou réviser les traités empêche de considérer que ces Etats ont eu l'intention de se lier par un accord modificatif d'un traité au sens de l'article 39 précité.

172. Il résulte de ce qui précède que la Déclaration commune, qui se qualifie d'ailleurs elle-même comme un accord ultérieur aux fins d'interprétation du Traité au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne, ne saurait être considérée comme constituant en réalité un accord modificatif au sens de l'article 39 de cette Convention.

#### 4.1.1.2.6. Est-ce que la Déclaration commune et l'application qui en a été faite ont, à les considérer ensemble, eu pour effet de modifier le Traité à titre de pratique subséquente ?

173. L'Union Benelux fait valoir à titre de moyen très subsidiaire que la Déclaration commune et l'application qui en a été faite par les révocations anticipées des membres du Collège avec effet du 1<sup>er</sup> janvier 2020 constituent ensemble une pratique ultérieure du Traité qui a eu pour effet de modifier ce dernier. Ce moyen est très subsidiaire par rapport au moyen principal, tiré de ce que la révocation anticipée du requérant n'a pas pu violer le paragraphe 3 de l'article 19, du Traité parce qu'elle a été décidée sur base du paragraphe 4 de cet article, et au moyen subsidiaire, tiré de ce que la lecture par l'Union Benelux du paragraphe 3 n'en constitue qu'une interprétation, mais non une modification.

174. Ce moyen suppose l'examen des questions de savoir si une pratique ultérieure contraire à un traité peut avoir pour effet de modifier ce dernier et si, quelle que soit la réponse à la première question, la pratique alléguée réunit les conditions nécessaires pour lui conférer vocation à produire un tel effet.

#### 4.1.1.2.6.1. Sur la possibilité de modifier un traité par voie de pratique contraire subséquente

175. Le moyen, tiré de ce que la pratique alléguée a eu pour effet de modifier l'article 19, paragraphe 3, du Traité, en réduisant la durée du mandat des membres du Collège de cinq à trois ans, appelle un examen des principes à retenir au sujet de cette question controversée, avant de les appliquer au cas d'espèce.

##### 4.1.1.2.6.1.1. Principes

176. La possibilité de modifier des traités par une pratique ultérieure contraire a été rejetée par la Conférence de Vienne ayant négocié la Convention sur le droit des traités, elle n'a pas été consacrée de façon pertinente par la jurisprudence internationale et l'évolution récente du droit international n'a pas non plus été favorable à sa reconnaissance.

##### 4.1.1.2.6.1.1.1. Le rejet de la consécration de ce principe par la Conférence de Vienne sur le droit des traités

177. Les auteurs de la Convention de Vienne avaient prévu d'insérer dans celle-ci une disposition consacrant le principe de la modification des traités par la pratique. Ce principe devait être exprimé par un article 38 intitulé « *modification des traités par une pratique ultérieure* » et qui devait disposer qu'« *un traité peut être modifié par la pratique ultérieurement suivie par les parties dans l'application du traité lorsque celle-ci établit leur accord pour modifier les dispositions du traité* »<sup>158</sup>.

178. Cette proposition reposait sur la conviction de ses auteurs qu'« [...] *une pratique constante, qui est le fait de toutes les parties et qui établit qu'il y a entre elles accord unanime en vue d'appliquer le traité d'une manière différente de celle qui est prescrite dans certaines de ses dispositions, peut avoir pour effet de modifier le traité* »<sup>159</sup>. « [...] [L]a base juridique de cet article [a été] la bonne foi. La disposition de l'article 38 [reposait] sur le principe selon lequel un Etat qui a pris position dans un domaine du droit, en particulier dans le domaine du droit des traités, et permet à un autre Etat d'agir d'après les mêmes normes, ne peut revenir sur sa décision et déclarer illégal l'acte accompli »<sup>160</sup>.

179. Le projet d'articles a été rejeté à très large majorité par la Conférence convoquée à Vienne en vue d'adopter la Convention sur le droit des traités<sup>161</sup>. « *L'article 38 a été le seul du projet*

---

<sup>158</sup> CHANAKI, précité, page 312, deuxième alinéa

<sup>159</sup> Rapport CDI précité de 1964 sur les travaux de sa seizième session, page 209, paragraphe 2, et Rapport CDI précité de 1966 sur la deuxième partie de la dix-septième session et sur sa dix-huitième session, page 69, paragraphe 1.

<sup>160</sup> Sir Humphrey WALDOCK dans : Conférence des Nations-Unies sur le droit des traités, Première session, 26 mars-24 mai 1968, 38<sup>e</sup> séance du 25 avril 1968, page 232, paragraphe 56.

<sup>161</sup> Le projet d'article a été examiné par la Commission plénière de la Conférence des Nations-Unies sur le droit des traités lors de ses séances du 24 et 25 avril 1968. La Finlande, le Japon, le Venezuela et la République du

*d'articles de la Commission du droit international qui a été rejeté dans son ensemble par la Conférence de Vienne* »<sup>162</sup>.

#### 4.1.1.2.6.1.1.2. Le défaut de jurisprudence internationale pertinente consacrant ce principe

180. Le principe d'une modification des traités par une pratique ultérieure contraire n'a pas été consacrée d'une façon pertinente par les juridictions internationales.

##### 4.1.1.2.6.1.1.2.1. Généralités

181. La CDI constate en 2018 que « [l]a possibilité que la pratique ultérieure des parties vienne amender ou modifier un traité n'est pas généralement reconnue »<sup>163</sup>. « Les cours et tribunaux internationaux [...] se sont pour la plupart abstenus de reconnaître cette possibilité depuis l'adoption de la Convention de Vienne de 1969 »<sup>164</sup>. « [...] [L]a Cour internationale de Justice n'a pas expressément reconnu qu'une pratique ultérieure particulière avait eu pour effet de modifier un traité »<sup>165</sup>.

##### 4.1.1.2.6.1.1.2.2. L'avis Namibie de la CIJ

182. Cette conclusion de la CDI n'est pas nécessairement contredite par l'avis *Namibie* de la CIJ<sup>166</sup>, au sujet de l'interprétation de l'article 27, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies, invoqué par l'Union Benelux comme exemple d'une pratique ultérieure ayant modifié un traité. Cet article dispose que « [l]es décisions du Conseil de sécurité sur toutes [...] questions [autres que les questions de procédure qui, sur base du paragraphe 2 de l'article 27, sont prises par un vote affirmatif de neuf membres] sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI [relatif au Règlement pacifique des différends] et du paragraphe 3 de l'Article 52 [relatif au règlement pacifique des différends d'ordre local], une partie à un différend s'abstient de voter ». Eu égard à une pratique constante d'abstentions de membres permanents du Conseil de sécurité il se posait la question de savoir si une telle abstention permettait néanmoins au Conseil de sécurité d'adopter une décision.

183. Saisie de la question dans le cas de figure d'une Résolution adoptée nonobstant l'abstention de deux membres permanents du Conseil de sécurité, la CIJ répondit de façon affirmative, aux motifs suivants :

---

Viet-Nam déposèrent des propositions d'amendement aux fins de le supprimer. Ces amendements ont été adoptés par 53 voix contre 15, avec 26 abstentions (les Pays-Bas ont voté pour les amendements, donc pour la suppression du projet d'article, la Belgique s'est abstenue et le Luxembourg n'a pas participé aux séances en question).

<sup>162</sup> CHANAKI, précité, page 343, deuxième alinéa.

<sup>163</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités*, Conclusion 7.3, page 14, et Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 21, page 61.

<sup>164</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 26, page 63.

<sup>165</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 28, page 64.

<sup>166</sup> CIJ., 21 juin 1971, Avis consultatif sur les *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la Résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, CIJ Recueil, 1971, pages 15 et suivantes.

« Mais les débats qui se déroulent au Conseil de sécurité depuis de longues années prouvent abondamment que la pratique de l'abstention volontaire d'un membre permanent a toujours et uniformément été interprétée, à en juger d'après les décisions de la présidence et les positions prises par les membres du Conseil, en particulier par les membres permanents, comme ne faisant pas obstacle à l'adoption de résolutions. L'abstention d'un membre du Conseil ne signifie pas qu'il s'oppose à l'approbation de ce qui est proposé ; pour empêcher l'adoption d'une résolution exigeant l'unanimité des membres permanents, un membre permanent doit émettre un vote négatif. La procédure suivie par le Conseil de sécurité, qui est demeurée inchangée après l'amendement apporté à l'article 27 de la Charte en 1965, a été généralement acceptée par les Membres des Nations Unies et constitue la preuve d'une pratique générale de l'Organisation. »<sup>167</sup>.

184. La CIJ constate ainsi l'existence d'une lecture de l'article 27, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies résultant d'une pratique constante. Pour être pertinent à titre d'illustration de la consécration de la possibilité de modifier un traité par une pratique ultérieure contraire, l'avis doit avoir eu pour objet une pratique qui modifiait la Charte et ne se limitait pas à l'interpréter. Or, si certains ont considéré qu'il était manifeste que l'article précité exigeait la présence au vote et le vote affirmatif de tous les membres permanents du Conseil de sécurité, d'autres ont soutenu le contraire, en relevant que l'article était compatible avec deux interprétations concevables : une première interprétation, suivant laquelle l'adoption d'une décision du Conseil de sécurité exige la présence au vote et le vote concordant affirmatif de tous les membres permanents et une seconde, suivant laquelle l'adoption d'une décision exige seulement le vote concordant affirmatif de tous les membres permanents participant au vote<sup>168</sup>. Ainsi comprise la lecture approuvée par la CIJ ne constitue pas une modification de la Charte, mais se limite à interpréter celle-ci. A admettre cette prémisse, la pratique consacrée se réduit à une « pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité », au sens de l'article 31, paragraphe 3, b), de la Convention de Vienne et ne constitue pas une pratique modificative du traité au sens du projet de l'article 38 de cette Convention.

185. La CDI partage cette dernière interprétation de l'avis consultatif, en constatant que « [...] la Cour internationale de Justice n'a pas expressément reconnu qu'une pratique ultérieure particulière avait eu pour effet de modifier un traité. On le constate, en particulier, à la lecture de ses avis consultatifs concernant la Namibie et l'Edification d'un mur, dans lesquels elle a reconnu qu'une pratique ultérieure avait un effet important sur la détermination du sens du traité mais n'est pas allée jusqu'à reconnaître expressément qu'une telle pratique avait entraîné un amendement ou une modification du traité. »<sup>169</sup>. Elle cite par ailleurs l'avis

---

<sup>167</sup> Avis précité de la CIJ, paragraphe 22, Recueil CIJ 1971, page 22.

<sup>168</sup> « Some concluded that it was « unambiguous » and clearly required the presence and concurring vote of all five permanent member for the Security Council to pass a valid resolution. Others read two possible interpretations into the language : one requiring the presence and concurring vote of all five permanent members, and one requiring the concurring vote of all participating permanent members. » (traduction libre: Certains conclurent qu'il était dépourvu de toute ambiguïté et clairement requis que tous les cinq membres permanents du Conseil de sécurité fussent présents et votassent pour qu'une Résolution valide pût être adoptée. D'autres lisaient dans le texte deux interprétations possibles : l'une qui exigeait la présence et le vote concordant de tous les cinq membres permanents et l'une qui exigeait le vote concordant de tous les membres permanents participant au vote) (CROTOF, précité, page 256, dernier alinéa).

<sup>169</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 28, page 64.



consultatif *Namibie* pour illustrer que la pratique d'une organisation internationale peut exprimer un accord ou une pratique ultérieure des Etats membres aux fins d'interpréter un traité au sens de l'article 31, paragraphe 3, de la Convention de Vienne<sup>170</sup>.

186. Dans le passage précité, la CDI se réfère, outre à l'avis *Namibie*, à l'avis de la CIJ du 9 juillet 2004 relatif aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*. Dans cet avis la Cour a dû se prononcer notamment sur la question de savoir si une Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU aux fins de la saisir d'un avis consultatif n'était pas contraire à l'article 12 de la Charte de l'ONU, disposant dans son paragraphe 1 que « *tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande* ». La Cour constate que l'« *interprétation de l'article 12* »<sup>171</sup> a évolué dans le temps, eu égard à « *l'existence d'une tendance croissante à voir l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité examiner parallèlement une même question relative au maintien de la paix et de la sécurité internationale* »<sup>172</sup>. Elle en déduit « *que la pratique acceptée de l'Assemblée générale, telle qu'elle a évolué, est compatible avec le paragraphe 1 de l'article 12 de la Charte* »<sup>173</sup>, de sorte « *que l'Assemblée générale, en adoptant la résolution [...], n'a pas enfreint les dispositions du paragraphe 1 de l'article 12 de la Charte [et que] en présentant la demande d'avis consultatif, l'Assemblée générale n'a pas outrepassé sa compétence* »<sup>174</sup>. Elle constate donc que la pratique s'est limitée à interpréter la Charte, sans la modifier, et que cette pratique a respecté la Charte, ce qui implique qu'une interprétation qui est incompatible avec le traité n'a pas pour effet de modifier ce dernier, mais de le violer.

#### 4.1.1.2.6.1.1.2.3. Sur la pertinence de la jurisprudence de la CEDH

187. La CEDH a, comme relevé à juste titre par l'Union Benelux, admis la possibilité d'une modification d'un traité, en l'occurrence de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par une pratique ultérieure.

188. Elle a dans un premier arrêt, de Grande Chambre, *Öcalan c. Turquie*, du 12 mai 2005, admis le principe de la possibilité d'une telle modification<sup>175</sup>. Cet arrêt a été rendu au sujet de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention précitée, garantissant le droit à la vie, qui est à respecter « *sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi* ». La Convention a été complétée le 3 mai 2002 par un Protocole n° 13, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances. La Cour a considéré que l'adoption de ce Protocole pouvait être vu « *comme la confirmation de la tendance abolitionniste que les Etats contractants sont en train de mettre en pratique* »<sup>176</sup>. Dans un arrêt ultérieur, *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni*, du 2 mars 2010<sup>177</sup>, elle a

<sup>170</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 12, paragraphe 22, pages 105-106.

<sup>171</sup> Avis précité, paragraphe 27.

<sup>172</sup> Idem et loc.cit.

<sup>173</sup> Idem, paragraphe 28.

<sup>174</sup> Idem et loc.cit.

<sup>175</sup> Arrêt *Öcalan c. Turquie*, §§ 162 à 165.

<sup>176</sup> Arrêt précité, § 164.

<sup>177</sup> CEDH, 2 mars 2010, *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni*, requête n° 61498/08.

constaté qu'il existe dorénavant des éléments pertinents pour conclure « *que l'article 2 de la Convention interdit aujourd'hui la peine de mort en toutes circonstances* »<sup>178</sup>. A ce titre elle se réfère, outre au nombre de pays ayant signé et ratifié le Protocole n° 13, « *à la pratique constante des Etats qui observent le moratoire sur la peine capitale* »<sup>179</sup>. Elle reconnaît donc que la pratique ultérieure a sur ce point modifié la Convention, ce qu'elle n'avait admis dans l'arrêt *Öcalan c. Turquie* que comme une possibilité.

189. La CDI, appréciant la pertinence de ces arrêts au regard de la question d'une modification d'un traité par une pratique ultérieure contraire, conclut que « [...] *les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme portent à croire qu'un traité peut permettre à la pratique ultérieure des parties d'avoir un effet modificateur. Ainsi, en dernière analyse, c'est le traité lui-même qui, au premier chef, régit la question et cela dépend beaucoup du traité ou des dispositions conventionnelles concernées.* »<sup>180</sup>. Elle considère donc que ces décisions s'expliquent dans le contexte de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais ne valent pas comme précédent pertinent de la consécration par une juridiction internationale de l'effet modificateur d'une pratique contraire ultérieure.

#### 4.1.1.2.6.1.1.3. L'évolution du droit international depuis la Conférence de Vienne sur le droit des traités

190. La Conférence de Vienne sur le droit des traités avait rejeté le principe d'une modification des traités par une pratique ultérieure contraire. Ce rejet a été confirmé par certaines évolutions postérieures du droit international, au sujet desquelles la CDI a dressé un bilan en 2018.

##### 4.1.1.2.6.1.1.3.1. *Regain de pertinence du formalisme en matière d'amendement de traités*

191. La CDI, dressant en 2018 le bilan de l'évolution du droit international à la suite du rejet, par la Conférence de Vienne en 1968, du projet de l'article 38, donc du rejet de la reconnaissance de l'effet modificateur de la pratique ultérieure, relève que « [a]ujourd'hui, *l'idée que les procédures d'amendement prévues dans un traité ne doivent pas être contournées par des moyens informels semble avoir pris le pas sur l'observation générale, également vraie, voulant que souvent le droit international n'est pas aussi formaliste que le droit interne* »<sup>181</sup>.

##### 4.1.1.2.6.1.1.3.2. *Regain de pertinence du souci de respecter le droit constitutionnel des parties*

192. La CDI note en 2018 que « [l]a *préoccupation exprimée par plusieurs Etats à la Conférence de Vienne, à savoir que la possibilité de modifier un traité par une pratique*

---

<sup>178</sup> Idem, § 120.

<sup>179</sup> Idem et loc.cit.

<sup>180</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 35, page 66.

<sup>181</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 37, page 66.

*ultérieure risquait de créer des difficultés en droit constitutionnel interne, a depuis lors [...] gagné en pertinence* »<sup>182</sup>.

193. Lors des débats de la Conférence de Vienne, un certain nombre d'Etats avaient motivé leur rejet du projet de l'article 38, qui avait voulu consacrer l'effet modificateur de pratiques ultérieures contraires au traité, par la crainte que ce projet n'ait pour effet de contourner le respect des règles de droit constitutionnel des Etats en matière d'adoption et de modification des traités. Ainsi la France a fait valoir qu'« [...] *il semble que l'adoption de cet article soit de nature à poser à de nombreux Etats des problèmes constitutionnels sérieux : le principe du parallélisme des formes veut en effet que les modifications à un traité soient, sur le plan interne, adoptées selon les mêmes procédures que le texte initial. Dès lors que la manière dont les exécutants appliquent le traité serait à elle seule susceptible d'en entraîner la modification, comment une telle exigence pourrait-elle être satisfaite ?* »<sup>183</sup>. La France met ainsi en exergue que le principe de l'acte contraire, s'il n'est pas exigé par le droit international, peut toutefois l'être par le droit constitutionnel des parties à un traité. L'Espagne observe que « [I] *'article 38 ouvre donc la voie à des modifications du traité contraires au droit constitutionnel, auxquelles un parlement ne consentirait jamais dans un traité écrit. Si l'approbation du parlement est exigée pour lier l'Etat, cette même règle devrait s'appliquer à la pratique suivie dans l'application d'un traité.* »<sup>184</sup>. La Colombie rejoint ce souci de ne pas mettre en échec, par un détournement de procédure, le pouvoir des Parlements, en relevant que « [I] *'article 38 [...] ne respecte ni le droit ni la démocratie, parce que les traités se défont comme ils se font, et si une procédure a été suivie pour la négociation, la signature, l'approbation interne et la ratification d'un traité – procédure qui implique le respect du régime constitutionnel interne – la même procédure doit être suivie pour toute modification de ce traité afin d'assurer l'équilibre voulu entre les compétences internes des gouvernements et des parlements pour ce qui est de contracter ou de modifier des obligations internationales.* »<sup>185</sup>.

194. L'admission de l'effet modificateur d'un traité par une pratique subséquente contraire des Etats parties peut, en effet, avoir pour effet la violation du droit interne de ces Etats, à savoir de leurs règles constitutionnelles régissant l'approbation des traités<sup>186</sup>. Dans les Etats dont la Constitution subordonne la conclusion et la révision des traités à une approbation par le

---

<sup>182</sup> Idem et loc.cit.

<sup>183</sup> Conférence des Nations-Unies sur le droit des traités, Première session, 26 mars-24 mai 1968, 37<sup>e</sup> séance du 24 avril 1968, page 225, paragraphe 63.

<sup>184</sup> Idem, page 227, paragraphe 68.

<sup>185</sup> Idem, page 229, 38<sup>e</sup> séance du 25 avril 1968, paragraphe 21. Voir également les prises de position du Japon (idem, 37<sup>e</sup> séance du 24 avril 1968, page 225, paragraphe 58), de l'Union soviétique (« [...] *il convient de ne pas perdre de vue les exigences du droit interne en la matière, savoir les règles de droit constitutionnel régissant la conclusion des traités internationaux* » (idem, page 228, 38<sup>e</sup> séance du 25 avril 1968, paragraphe 4)), de la Pologne (« *Enfin, l'article 38 peut aller à l'encontre de la pratique constitutionnelle des Etats en matière de conclusion des traités* » (idem, page 229, paragraphe 17)), de la Turquie (idem, page 229, paragraphe 27), de l'Uruguay (« *L'article 38 soulève également des problèmes insolubles sur le plan du droit interne. Une modification peut ne pas avoir été approuvée par tous les organes compétents d'un Etat : comment l'Etat pourrait-il alors l'appliquer sur son territoire ?* » (idem, page 230, paragraphe 36)) et des Philippines (« [...] *de nombreuses constitutions prévoient que toute modification d'un traité doit être ratifiée par les organes législatifs du pays. [...] L'article 38 poserait donc de graves problèmes puisqu'il énoncerait une règle incompatible avec les dispositions du droit interne en vigueur dans de nombreux Etats.* » (idem, page 231, paragraphe 43)).

<sup>186</sup> CHANAKI, précité, page 339, dernier alinéa.

Parlement, son admission est de nature à provoquer la crainte de révisions sans légitimité démocratique<sup>187</sup>.

195. De façon significative, l'expert-conseil et membre de la CDI, Sir Humphrey WALDOCK a, au cours de la Conférence de Vienne, répondu à ces objections en concédant que dans la pratique antérieure à la Convention les Etats ont toujours pris soin de s'assurer qu'une pratique subséquente contraire à un traité ne portait pas atteinte aux droits constitutionnels respectifs et que si ce risque se présentait, le traité était révisé suivant la procédure habituelle avec intervention des Parlements : « *Certains représentants ont soutenu que l'article 38 pourrait permettre de modifier les traités contrairement au droit interne. Or, jusqu'à présent, cette application transformée des traités n'a jamais posé de problème constitutionnel. Normalement, les modifications ne portent pas atteinte à la raison d'être principale du traité et elles ne suscitent pas d'objections du côté des parlements. Si l'application d'une disposition conventionnelle va à l'encontre de la législation nationale, le représentant du ministère des affaires étrangères du pays intéressé demande, selon la procédure habituelle, que l'on procède à la révision du traité.* »<sup>188</sup>. Le projet de l'article 38 ne devait donc s'appliquer que sous réserve du respect des droits constitutionnels des Etats.

196. Il existe donc des arguments sérieux obligeant de considérer qu'une pratique contraire à un traité ne saurait, en tout état de cause, avoir pour effet de modifier ce dernier si cette modification suppose au regard du droit constitutionnel des Etats parties une approbation parlementaire.

#### 4.1.1.2.6.1.1.3.3. *Souci du maintien de la stabilité des relations conventionnelles*

197. L'admission d'un effet modificateur d'une pratique subséquente contraire à un traité suscite des craintes de voire mettre en échec la stabilité des relations conventionnelles. La CDI a rappelé cette objection en constatant, dans son Rapport de 2018, que « [...] *si le principe pacte sunt servanda n'est pas formellement remis en question par un amendement ou une modification d'un traité par la pratique ultérieure qui établit l'accord de toutes les parties, il est également vrai que la stabilité des relations conventionnelles risque d'être compromise si un moyen informel permettant d'identifier un accord comme constituant une pratique ultérieure pouvait aisément modifier un traité* »<sup>189</sup>.

#### 4.1.1.2.6.1.2. *Application*

---

<sup>187</sup> « *On the level of domestic constitutional law, the modification by subsequent practice triggers concerns that the consent to the treaty expressed, which is in many important cases given by parliament, would be left so that obligations may arise without democratic legitimacy* » (traduction libre: Au regard du droit constitutionnel interne, la modification par suite d'une pratique subséquente suscite des craintes que l'expression de l'approbation du traité, qui est dans de nombreux cas importants donnée par le Parlement, serait abandonnée, de façon à créer des obligations sans légitimité démocratique.) (Stefan KADELBACH, The International Law Commission and role of subsequent practice as a means of interpretation under Articles 31 and 32 VCLT, Questions of International Law (QIL), Zoom-in 46 (2018, 5-18, page 15).

<sup>188</sup> Conférence des Nations-Unies sur le droit des traités, Première session, 26 mars-24 mai 1968, 38<sup>e</sup> séance du 25 avril 1968, page 233, paragraphe 57.

<sup>189</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités*, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 37, page 66.

198. Le principe d'une modification d'un traité par l'effet d'une pratique ultérieure contraire n'est pas généralement reconnu par le droit international. Il l'est d'autant moins lorsque la pratique ultérieure aurait pour effet de modifier un traité en violation du droit constitutionnel des Etats parties.

199. En l'espèce, une modification du Traité par l'effet de la Déclaration commune combinée à l'application que celle-ci a connue à l'occasion de la révocation anticipée des membres du Collège avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020 aurait pour effet de réviser le Traité en violation des règles du droit constitutionnel des Etats membres de l'Union Benelux relatives à l'adoption et la révision des traités, prévues respectivement par les articles 167, paragraphes 3 et 4 ; 91, paragraphe 1, et 37, alinéa 1, des Constitutions de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg, obligeant de subordonner une telle révision à un assentiment du Parlement, de nature à en assurer la légitimité démocratique. Cet assentiment aurait été d'autant plus requis que la révision souhaitée ne se limitait pas à combler une lacune du Traité, mais à en modifier une disposition formelle, à savoir l'article 19, paragraphe 3, qui prévoit que les membres du Collège sont nommés « *pour un mandat de cinq ans* » et qui après sa révision alléguée disposerait que les membres sont nommés « *pour un mandat de trois ans* ». Il s'ajoute que l'article 19, paragraphe 3, du Traité n'a que récemment fait l'objet d'un assentiment parlementaire, le Traité n'ayant été signé que le 17 juin 2008 et n'étant entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

200. Le principe d'une modification d'un traité par l'effet d'une pratique ultérieure n'étant pas généralement reconnu et ne l'étant à plus forte raison pas lorsque son application aurait, comme en l'espèce, pour effet de méconnaître les droits constitutionnels des Etats parties, il ne saurait être admis dans le présent cas.

#### 4.1.1.2.6.2. Sur la pertinence de la pratique invoquée pour modifier le Traité

201. Dans un ordre subsidiaire, il se pose la question de savoir si la pratique invoquée en l'espèce est pertinente pour produire un effet modificateur du Traité. La réponse à cette question est précédée d'un rappel des principes pertinents.

##### 4.1.1.2.6.2.1. Principes

202. A supposer, dans un ordre d'idées subsidiaire, qu'une pratique subséquente contraire puisse, sur base « *d'une règle générale du droit coutumier des traités* »<sup>190</sup> modifier un traité, cette pratique devrait alors respecter certaines conditions.

203. Elle devrait notamment être constante. Les auteurs du projet de l'article 38 de la Convention de Vienne avaient, en effet, précisé que seule « [...] *une pratique constante* [...] *peut avoir pour effet de modifier le traité* »<sup>191</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme, si elle a, dans son arrêt *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni*, admis que l'article 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales avait été

---

<sup>190</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 7, paragraphe 26, page 62.

<sup>191</sup> Rapport CDI précité de 1964 sur les travaux de sa seizième session, page 209, paragraphe 2, et Rapport CDI précité de 1966 sur la deuxième partie de la dix-septième session et sur sa dix-huitième session, page 69, paragraphe 1.

modifié par une pratique contraire des Etats parties, elle a souligné que cette modification résultait de « *la pratique constante des Etats qui observent le moratoire sur la peine capitale* »<sup>192</sup>.

204. Cette exigence d'une pratique constante se réfère à la coutume, qui suppose « *une pratique bien établie* »<sup>193</sup>. Or, en matière de coutume internationale il est admis que la pratique « *doit révéler de la constance* »<sup>194</sup>. Elle doit être « *fréquente et pratiquement uniforme* »<sup>195</sup>. Les actes invoqués à ce titre doivent représenter une « *pratique constante* »<sup>196</sup>. « *Il n'est prescrit aucune durée particulière de la pratique, pour autant que celle-ci soit générale* »<sup>197</sup>. Il en suit « *que le fait qu'une pratique générale soit suivie durant une période relativement brève ne constitue pas en soi un obstacle à la détermination de l'existence d'une règle correspondante de droit international coutumier* »<sup>198</sup>. Mais, au regard de la jurisprudence de la CIJ, citée par la CDI, « *il doit s'écouler un certain laps de temps pour qu'une pratique générale se dégage ; il n'existe pas de « coutume instantanée »* »<sup>199</sup>.

205. Cette exigence, tirée du caractère constant de la pratique, doit donc sans doute être appliquée d'une façon plus stricte dans le contexte de l'admission d'une révision d'un traité par une pratique ultérieure, à mettre en analogie avec une coutume, que dans celui de l'interprétation d'un traité par une pratique ultérieure sur base de l'article 31, paragraphe 3 b), de la Convention de Vienne, qui est compatible avec la prise en considération d'une pratique isolée<sup>200</sup>.

#### 4.1.1.2.6.2.2. Application

206. La pratique alléguée, qui a pour objet la Déclaration commune et l'application de celle-ci à l'occasion de la révocation anticipée des membres du Collège avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020, est à qualifier de pratique isolée. La nouvelle lecture préconisée du Traité n'a, en effet, été appliquée qu'à une seule reprise, par la révocation anticipée collective précitée. La Déclaration commune se limite de ce point de vue à formaliser cette lecture et à manifester l'intention de la mettre en œuvre. Elle n'est donc susceptible d'être qualifiée de pratique que dans la mesure où elle est considérée ensemble avec sa mise en pratique.

207. Comme exposé ci-avant, à admettre dans la logique subsidiaire du présent développement qu'une pratique ultérieure puisse modifier un traité, celle-ci doit, par analogie à une coutume, présenter un caractère constant, de sorte qu'« *il doit s'écouler un certain laps*

---

<sup>192</sup> § 120 de l'arrêt *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni*.

<sup>193</sup> Jean SALMON, *Droit international et argumentation*, Bruxelles, Bruylant, 2014, page 173.

<sup>194</sup> Rapport CDI sur la « *Détermination du droit international coutumier* », Soixante-dixième session (30 avril-1<sup>er</sup> juin et 2 juillet-10 août 2018, Assemblée générale, Documents officiels, Soixante-troisième session, Supplément n° 10 (A/73/10) (<https://undocs.org/fr/A/73/10>), Commentaire de la Conclusion 8, paragraphe 2, page 144.

<sup>195</sup> Idem et loc.cit., citant l'arrêt *Plateau continental de la mer du Nord* de la CIJ du 20 février 1969, CIJ Recueil 1969, page 1, paragraphe 74.

<sup>196</sup> Idem et loc.cit., citant l'arrêt précité, paragraphe 77.

<sup>197</sup> Idem, Conclusion 8.2, page 126.

<sup>198</sup> Idem, Commentaire de la Conclusion 8, paragraphe 9, page 146.

<sup>199</sup> Idem et loc.cit.

<sup>200</sup> Rapport CDI précité de 2018 sur les « *Accords et pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités* », Commentaire de la Conclusion 9, paragraphe 11, page 78.

*de temps pour qu'une pratique générale se dégage [étant précisé qu']il n'existe pas de « coutume [ou dans notre contexte, de pratique modificatrice de traité] instantanée »*<sup>201</sup>.

208. La pratique alléguée en l'espèce ne présente pas ce caractère, puisqu'elle est encore trop récente et trop isolée. Sa légalité a, en effet, été contestée dès sa toute première application. Il en suit qu'elle ne saurait être retenue à titre de pratique pertinente à modifier le Traité, même à admettre que la pratique puisse modifier un traité et puisse modifier ce dernier même si cette révision méconnaîtrait le droit constitutionnel des Etats parties.

#### 4.1.1.2.7. Conclusion sur le moyen tiré de l'illégalité de décision de révocation

209. La décision de révocation du requérant a été adoptée par l'Union Benelux d'une façon illégale, en violation de l'article 19, paragraphe 3, du Traité, qui dispose que les membres du Collège sont nommés « *pour un mandat de cinq ans* ». Cette révocation a été motivée par une lecture nouvelle de cette disposition, formalisée par la Déclaration commune, aux fins de réduire systématiquement le mandat des membres du Collège à trois ans. Cette lecture nouvelle est incompatible avec la disposition précitée parce qu'elle en altère substantiellement le sens, la rendant lettre morte et la privant de tout effet pour tout exercice, hors renouvellement, d'un mandat au-delà de trois ans. Elle ne se limite donc pas à interpréter le Traité, mais a pour effet de modifier ce dernier. Or, cette modification aurait supposé une révision du Traité qui aurait dû être soumise, conformément au droit constitutionnel des Etats membres, à un assentiment parlementaire. La Déclaration commune et son application par la révocation anticipée des membres du Collège avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ne sauraient être qualifiées comme accord ultérieur ou pratique ultérieurement suivie au sens de l'article 31, paragraphe 3 a) et b), de la Convention de Vienne parce qu'elles ont pour objet une lecture du Traité qui dépasse le champ d'application de l'interprétation, mais constitue en réalité une modification de ce dernier. La Déclaration commune ne saurait, au regard notamment de son objet et de son contenu, être qualifiée d'accord au sens de l'article 39 de la Convention de Vienne, modifiant le Traité. La Déclaration commune et son application ne sauraient non plus être qualifiées de pratique ultérieure ayant modifiée le Traité, le principe d'une modification des traités par une pratique ultérieure n'étant pas généralement reconnu et la pratique alléguée en l'espèce ne présentant pas un caractère constant suffisant pour être pertinente aux fins de modifier le Traité, à supposer qu'une modification par une telle voie soit possible.

### 4.1.2. Sur la violation de certains principes généraux du droit

---

<sup>201</sup> Idem et loc.cit.

210. Le requérant soutient que la décision de révocation porte atteinte à son droit à la protection de la confiance légitime, à son droit à la protection des droits acquis et au principe d'une bonne administration et du devoir de sollicitude, y compris l'obligation de motivation et le droit à l'information.

#### *4.1.2.1. Sur la violation du principe de la confiance légitime*

##### **4.1.2.1.1. Arguments des parties**

211. Se référant à la jurisprudence du TAOIT, du Tribunal administratif de la Banque mondiale, du Tribunal administratif de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (ci-après « OTAN ») et de la Cour de justice de l'Union européenne, le requérant se prévaut du principe de la confiance légitime, qui suppose que l'administration ait fourni par l'intermédiaire d'une autorité habilitée des assurances précises, conformes au droit et suscitant une confiance légitime.

212. Il fait valoir avoir reçu par la décision qui l'a nommé au poste de Secrétaire général adjoint et par le courrier du Ministre néerlandais des Affaires étrangères par lequel cette décision a été portée à sa connaissance des assurances qu'il serait en mesure d'exercer son mandat, conformément à l'article 19, paragraphe 3, du Traité, pendant une période de cinq ans, renouvelable une seule fois, sous la double réserve, soit d'une modification de l'article 19, paragraphe 3, du Traité, réduisant la durée du mandat, soit d'une révocation anticipée pour un motif légal sur base de l'article 19, paragraphe 4. Il souligne que si le courrier du Ministre a annoncé une réduction de la durée du mandat, il y était cependant précisé que cette réduction s'effectuera sous forme d'une modification du Traité, qui n'a cependant jamais eu lieu. Il aurait ainsi reçu une double promesse, à savoir une promesse d'action, ayant eu pour objet le maintien de son mandat pendant 5 ans, et une promesse d'abstention, de ne pas réduire son mandat à 3 ans sauf si le Traité a été dûment modifié. Cette double promesse aurait été effective. Il aurait donc reçu des assurances précises, qui n'auraient à aucun moment été contredites. Ces assurances émanaient du Comité de Ministres, donc d'une autorité habilitée à les émettre. Elles auraient suscité chez lui une confiance légitime dans la possibilité d'exercer, sous la double réserve précitée, son mandat pendant au moins cinq ans. Cette confiance aurait été légitime, alors qu'une réduction du mandat suppose une modification du Traité et ne saurait être effectuée de façon légale par l'effet de la Déclaration commune. La violation de cette promesse, donc la révocation anticipée après 3 ans sans modification du Traité, mais sur base de la Déclaration commune, aurait causé au requérant un préjudice réel.

213. Dans son mémoire complémentaire le requérant conteste l'argument de l'Union Benelux tiré de ce que le courrier du Ministre néerlandais des Affaires étrangères annonçant la réduction future de la durée du mandat sous forme d'une modification du Traité ne présente qu'un caractère purement informatif. En effet, une lecture de bonne foi de ce courrier obligerait de conclure que le requérant y a été informé qu'une réduction de la durée de son mandat serait subordonnée à une modification préalable du Traité. Cette conclusion se déduirait par ailleurs du procès-verbal de la réunion du Comité de Ministres du 13 décembre 2016, duquel résulterait que les Ministres s'y seraient mis d'accord que l'introduction du système de rotation triennale du poste de Secrétaire général et de nomination tous les trois ans des membres du Collège sur



base du mérite suppose « *la nécessité de modifier le Traité* »<sup>202</sup>. Il serait dès lors difficilement imaginable de considérer que l'annonce de la modification nécessaire du Traité n'était faite qu'à titre purement informatif.

214. Dans son mémoire complémentaire le requérant conteste la pertinence de l'argument de l'Union Benelux tiré de ce que la promesse alléguée ne pourrait faire naître une confiance légitime parce qu'elle s'analyserait comme condition purement potestative, donc comme une condition dont la réalisation dépend exclusivement de la volonté de celui qui est débiteur de la condition. En effet, la référence jurisprudentielle invoquée par l'Union Benelux à l'appui de cette thèse, outre d'être isolée, serait dépourvue de toute pertinence en ce qui concerne l'obligation des organisations internationales de respecter la confiance légitime qu'elles ont suscitée auprès de leurs agents.

215. L'Union Benelux considère qu'il est essentiel de noter que le requérant ne soutient pas qu'il lui a été promis que son mandat pourra être exécuté pendant cinq ans, donc ne fera pas l'objet d'une réduction à trois ans. Le requérant se limiterait à soutenir qu'il lui aurait été promis que la réduction envisagée de son mandat à trois ans supposerait une modification préalable du Traité.

216. L'Union Benelux soutient que le courrier du Ministre néerlandais des Affaires étrangères ne contient de ce point de vue aucune promesse effective (« *substantive promise* ») au sens de la jurisprudence de la TAOIT. En premier lieu, le courrier indiquerait clairement que les Etats membres se sont d'ores-et-déjà mis d'accord, lors du Sommet Benelux du 3 octobre 2016, d'introduire une rotation de trois ans pour les membres du Collège. La phrase du courrier que « *le Traité Benelux sera adapté en vue de formaliser ces accords* » se limiterait à exprimer, à titre purement informatif, l'intention des parties de formaliser le cas échéant ces accords par une adaptation du Traité, sans affirmer pour autant que l'exécution de l'accord est subordonnée à une telle adaptation, donc sans exprimer la promesse que la réduction de mandat ne prendra effet qu'après une telle adaptation. En deuxième lieu, l'annonce invoquée d'adapter le traité en vue de formaliser l'accord aurait un objet purement formel, donc ne présenterait pas le caractère d'une « *substantive promise* » qu'aurait eu, à titre d'illustration, une promesse de pas mettre prématurément fin au mandat du requérant. En troisième lieu, l'annonce faite dans le courrier d'adapter le Traité en vue de formaliser les accords du Comité de Ministres de réduire la durée du mandat du Collège s'analyserait comme condition purement potestative, donc comme condition dont la réalisation dépend exclusivement de la volonté de celui qui est débiteur de la condition. En effet, le Comité de Ministres dispose d'une compétence discrétionnaire tant pour révoquer les membres du Collège que pour modifier le Traité. L'annonce faite ne saurait donc en tout état de cause, au regard de son caractère purement potestatif, être qualifiée de promesse susceptible d'engendrer des effets de droit. L'Union Benelux se réfère à l'opinion individuelle de Sir Hersch LAUTERPACHT sous l'arrêt de la CIJ. du 6 juillet 1957 dans l'affaire relative à certains emprunts norvégiens (*France c. Norvège*), selon laquelle « *un engagement dans lequel la partie qui s'engage se réserve le droit exclusif de déterminer la portée ou l'existence même de son obligation n'est pas un engagement juridique* »<sup>203</sup>, ce qui « *est un principe général de droit, ainsi qu'il résulte de la loi et de la jurisprudence de divers pays en matière de contrats et autres actes juridiques* »<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Pièce n° 5 annexée au mémoire en réponse.

<sup>203</sup> Arrêt cité, page 44, dernier alinéa.

<sup>204</sup> Idem et loc.cit.

217. L'Union Benelux ajoute que le non-respect de la promesse alléguée n'aurait pas fait subir un préjudice au requérant. Comme la promesse a pour objet le fait, non pas que le requérant a vu réduire la durée de son mandat, mais que cette réduction a été décidée, non par une modification du Traité, mais par une Déclaration commune adoptée par le Conseil de Ministres, le préjudice devrait provenir de la forme dans laquelle la réduction de la durée du mandat du requérant a été décidée. Le requérant affirmerait certes que la perspective de voir décider la réduction de la durée du mandat sous forme d'une modification du Traité aurait joué un rôle décisif dans sa décision d'accepter la fonction. Or, cette allégation ne serait pas établie en cause.

#### 4.1.2.1.2. Appréciation

218. Le moyen tiré de la violation du principe de la confiance légitime étant subsidiaire au moyen principal, il en suit que si vous suivez les conclusions précitées au sujet de ce dernier moyen, que le soussigné considère être fondé, le présent moyen devient sans objet.

219. Le requérant considère que le principe précité a été méconnu en ce qui le concerne parce qu'il aurait reçu des assurances précises qu'il serait en mesure d'exercer ses fonctions conformément à l'article 19, paragraphe 3, du Traité, pendant un mandat de cinq ans, sous la double réserve, d'une part, d'une révision du Traité réduisant la durée du mandat ou, d'autre part, d'une révocation anticipée sur base de l'article 19, paragraphe 4, du Traité, pour un motif personnel. Il concède qu'il a été informé par courrier du Ministre néerlandais des Affaires étrangères du 13 janvier 2017, à l'occasion de sa nomination, de l'existence d'un accord trouvé en 2016 par les Etats membres de l'Union Benelux aux fins de réduire la durée du mandat des membres du Collègue à trois ans<sup>205</sup>. Il souligne toutefois que ce courrier précisait que « [l]e Traité Benelux sera adapté en vue de formaliser ces accords » et en déduit l'assurance que la réforme envisagée ferait l'objet d'une révision formelle du Traité soumise à l'approbation des Parlements des Etats membres.

220. L'annonce qui lui a été faite que « [l]e Traité Benelux sera adapté en vue de formaliser ces accords » trouvés en vue de réduire la durée du mandat des membres du Collège laisse ouverte la question de savoir de quelle façon et par quelle technique juridique cette adaptation aura lieu. Elle n'implique pas forcément que celle-ci devra prendre la forme d'une révision formelle du Traité. En effet, à titre d'illustration, un « accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité » au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne a, au même titre qu'une révision formelle, pour effet d'adapter le Traité « en vue de formaliser ces accords ». Un tel accord ultérieur complète, en effet, le Traité aux fins d'en donner une interprétation jugée plus conforme aux intentions des parties et, dans cette mesure, l'adapte. Or, l'Union Benelux a décidé de formaliser les accords relatifs à la réduction de la durée du mandat sous forme d'une Déclaration commune, qualifiée d'accord ultérieur au sens de l'article précité. Cette Déclaration commune, qui fait partie intégrante du Traité, aurait eu pour effet d'adapter ce dernier, si cette adaptation avait été régulière (question qui forme l'objet du premier moyen).

221. Il a été vu ci-avant, dans le cadre de la discussion du premier moyen, que, de l'avis du soussigné, le recours à cette technique d'adaptation du Traité n'a pas été juridiquement adéquat.

---

<sup>205</sup> Voir ci-avant le point 8.

Cette conclusion n'empêche cependant pas que l'adaptation du Traité par un accord ultérieur au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne, formalisé par la Déclaration commune, respecte l'annonce faite au requérant que « [l]e *Traité Benelux* sera adapté en vue de formaliser ces accords ».

222. Il en suit que l'Union Benelux n'a pas méconnu les assurances faites au requérant, sans préjudice du point de savoir si ces assurances étaient de nature à faire naître une confiance légitime.

223. Le moyen n'est dès lors pas fondé.

#### *4.1.2.2. Sur la violation du principe de la protection des droits acquis*

##### *4.1.2.2.1. Arguments des parties*

224. Se référant à la jurisprudence du TAOIT, le requérant expose qu'il y a violation du principe de la protection des droits acquis lorsqu'une disposition est modifiée au détriment d'un fonctionnaire international sans le consentement de ce dernier, cette modification bouleversant l'économie du contrat d'engagement ou portant atteinte aux conditions d'emploi qui ont déterminé le fonctionnaire à entrer en service<sup>206</sup>.

225. Il soutient qu'il a été porté atteinte à ses droits acquis même si la modification apportée au Traité par la Déclaration commune devait être considérée comme légale. Cette modification, réduisant son mandat à trois ans, porterait atteinte à une condition d'emploi fondamentale qui a été de nature à le déterminer à accepter le mandat, donc méconnaîtrait, même à supposer qu'elle soit légale, le principe de la protection des droits acquis. La violation de ce principe aurait pu être évitée si le Comité de Ministres s'était limité à appliquer la modification aux membres du Collège nommés après son entrée en vigueur, et non, comme elle l'a fait, aux membres déjà nommés.

226. Dans son mémoire complémentaire le requérant s'oppose à l'argument de l'Union Benelux tiré de ce que la révocation anticipée du mandat n'a pas constitué une modification fondamentale des conditions d'emploi, faute d'opérer de façon rétroactive. L'Union Benelux confondrait ainsi deux principes généraux du droit de la fonction publique internationale, tels que reconnus par les tribunaux administratifs internationaux, à savoir, d'une part, le principe de la protection des droits acquis et, d'autre part, celui de la non-rétroactivité. Le premier de ces principes, contrairement au second, n'aurait pas pour but d'assurer une protection contre une application rétroactive d'une modification des conditions d'emploi. Le principe de la protection des droits acquis aurait été méconnu en l'espèce parce que la modification de la durée du mandat des membres du Collège s'est appliquée de façon immédiate aux mandats des

---

<sup>206</sup> TAOIT, 5 juin 1987, jugement n° 832, point 13.

membres en fonction au lieu de ne s'appliquer qu'aux mandats commençant à courir après l'entrée en vigueur de la modification.

227. Dans son mémoire complémentaire le requérant conteste l'argument de l'Union Benelux tiré de ce que la réduction de la durée du mandat des membres du Collège a préexisté à la nomination du requérant parce qu'elle aurait trouvé son origine dans les discussions du Sommet Benelux du 3 octobre 2016. Ces discussions seraient, en effet, dépourvues de toute portée juridique, et ce d'autant plus que la Déclaration commune manquerait de produire des effets juridiques. A titre subsidiaire, donc à admettre que la modification des conditions d'emploi du requérant soit intervenue et soit devenue juridiquement applicable avant la nomination de ce dernier, notamment en prévoyant que les membres du Collège sont nommés tous les trois ans sur base du mérite, il resterait que, de l'aveu de l'Union Benelux, le requérant n'a certainement pas été révoqué sur base du mérite<sup>207</sup>. Il en suivrait que le requérant a été révoqué en l'absence d'une évaluation de ses mérites, de sorte que son droit acquis à une telle évaluation en vue de décider de la prolongation de son mandat à l'issue d'une période de trois ans aurait été méconnu.

228. Le requérant se défend enfin de ne pas avoir, à l'occasion de la réception du courrier du Ministre néerlandais des Affaires étrangères du 13 janvier 2017, immédiatement contesté la réduction prévue de son mandat. Il ne se serait pas senti obligé de réagir parce que le courrier le rassurait que la réforme envisagée nécessitait une modification formelle du Traité et qu'il était persuadé que toute transition éventuelle vers un mandat de trois ans se ferait dans le respect du droit international.

229. L'Union Benelux relève que suivant la jurisprudence du TAOIT une violation des droits acquis d'un fonctionnaire international ayant, comme en l'espèce, fait l'objet d'une nomination statutaire suppose, d'une part, un bouleversement de l'économie de l'emploi par suite d'une modification au détriment de l'agent d'une condition fondamentale de ce dernier et, d'autre part, que cette modification porte sur une condition qui a été de nature à déterminer l'intéressé à entrer en service, ce qui implique qu'elle a été opérée d'une façon rétroactive. Si elle admet que la réduction de la durée du mandat porte atteinte, au détriment du requérant, à une condition fondamentale de l'emploi, elle conteste, en revanche, que la durée de mandat de cinq ans, ayant fait l'objet d'une réduction à trois ans, constitue une condition en considération de laquelle le requérant a accepté la fonction, donc que la réduction de la durée du mandat à trois ans constitue une modification qui lui a été imposé de façon rétroactive. Cette réduction a, en effet, été décidée antérieurement à sa nomination, à l'occasion du Sommet Benelux d'octobre 2016 et a été portée à sa connaissance tant dans l'acte de nomination que dans le courrier accompagnant ce dernier, le requérant ayant accepté cette circonstance sans commentaire. Cette réduction de la durée du mandat, par suite de la rotation triennale des titulaires du poste de Secrétaire général aurait donc fait partie intrinsèque des conditions d'emploi, acceptées par le requérant, de sorte que la Déclaration commune et l'application de celle-ci au moment de la révocation du requérant ne constitueraient que des confirmations postérieures d'une modification préexistante.

230. L'Union Benelux critique dans son mémoire complémentaire le caractère contradictoire et peu plausible de l'argumentation du requérant. Ce dernier admettrait, ainsi qu'il résulte de ses développements relatifs au moyen tiré de la violation du principe de la confiance légitime, avoir été informé de l'instauration du système de la rotation triennale des membres du Collège.

---

<sup>207</sup> Mémoire en réponse, paragraphe 132.

Même à admettre qu'il lui aurait été promis que cette instauration soit subordonnée à une modification formelle du Traité, il aurait à tout moment dû s'attendre de voir décider cette modification et de se la voir appliquer à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur. En ayant dans ces circonstances accepté sa nomination sans protestation, il ne pourrait soutenir de façon crédible que le maintien de son mandat de cinq ans était une condition fondamentale d'emploi en vertu de laquelle il a accepté sa nomination.

231. L'Union Benelux critique encore dans son mémoire complémentaire l'argument du requérant tiré de ce que sa nomination n'aurait pu être révoquée que sous réserve d'une évaluation négative de ses mérites. Cet argument reposerait sur une lecture trompeuse et erronée du courrier du Ministre néerlandais des Affaires étrangères du 13 octobre 2017. Il ne résulterait pas de ce courrier que les membres actuels du Collège se verraient, sous réserve d'une évaluation négative de leurs mérites, garantir d'être reconduits dans leur mandat. Il en résulterait seulement que « *le Collège est nommé tous les trois ans sur la base du mérite* », ce qui n'exprimerait aucune garantie de reconduction du mandat à l'égard des membres nommés. La circonstance que le requérant s'est vu refuser de voir son mandat reconduit sans avoir eu la possibilité de voir évaluer ses mérites n'aurait donc pas pu porter atteinte à ses droits acquis.

#### 4.1.2.2.2. Appréciation

232. Le moyen tiré de la violation du principe de la protection des droits acquis étant subsidiaire au moyen principal, il en suit que si vous suivez les conclusions précitées au sujet de ce dernier moyen, que le soussigné considère être fondé, le présent moyen devient sans objet.

233. Le requérant critique que sa révocation anticipée après trois ans de mandat, par suite de la réduction systématique de cette durée, a porté atteinte au principe de la protection de ses droits acquis. Se référant à la jurisprudence du TAOIT il soutient que cette modification a bouleversé l'économie de son « contrat d'engagement » et a porté atteinte aux conditions d'emploi qui l'avaient déterminé à entrer en service<sup>208</sup>.

234. Le requérant a été informé par courrier du Ministre néerlandais des Affaires étrangères du 13 janvier 2017, à l'occasion de sa nomination, de l'existence d'un accord trouvé dès 2016 par les Etats membre de l'Union Benelux aux fins de réduire la durée du mandat des membres du Collège à trois ans et de ce que « [l]e Traité Benelux sera adapté en vue de formaliser ces accords »<sup>209</sup>. Il était donc informé dès son entrée en fonction de ce qu'un accord a été trouvé aux fins de réduire la durée du mandat. Ainsi qu'il a été vu ci-avant, dans le cadre de la discussion du moyen tiré de la violation du principe de la confiance légitime, l'annonce lui faite que « [l]e Traité Benelux sera adapté en vue de formaliser ces accords » laisse ouverte la question de la nature de la technique juridique par laquelle cette adaptation sera mise en œuvre. Cette annonce est compatible tant avec une révision formelle du Traité, qui prend un certain temps, qu'avec une adaptation informelle et rapide, tel qu'un accord ultérieur aux fins d'interprétation au sens de l'article 31, paragraphe 3 a), de la Convention de Vienne. Le requérant était donc informé de la certitude de l'existence d'un accord réduisant la durée du mandat sans recevoir d'assurances que la mise en œuvre de cet accord devait nécessairement

---

<sup>208</sup> TAOIT, 5 juin 1987, jugement n° 832, point 13.

<sup>209</sup> Voir ci-avant le point 8.

prendre le temps requis par une révision formelle du Traité. Le courrier ne fournit par ailleurs aucune assurance au requérant que l'accord ne pourrait pas, dès sa mise en œuvre, être exécuté de façon immédiate au cours de l'exercice du mandat.

235. Ces éléments d'information ayant été constants au moment de son engagement, le requérant ne saurait soutenir que la possibilité d'exercer son mandat pendant cinq ans ait pu le déterminer à entrer en service. Or, ce n'est que sous cette condition qu'une modification bouleversant le statut de l'agent est susceptible de porter atteinte au principe de la protection des droits acquis.

236. Le requérant fait valoir dans un ordre subsidiaire que l'Union Benelux aurait méconnu son droit acquis à se voir conférer, au moment de sa révocation anticipée en 2019, la chance de postuler pour un nouveau mandat de trois ans. Il se réfère à cet effet au courrier du Ministre des Affaires étrangères néerlandais qui l'avait informé de sa nomination et qui précisait que « [i]l a également été convenu que le Collège sera nommé tous les trois ans sur la base du mérite »<sup>210</sup>. Ni l'article 19, paragraphe 3, du Traité, qui dispose que les membres du Collège « sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois », ni le passage précité du courrier visé, ne confèrent aux membres du Collège un droit acquis d'être, à la fin de leur mandat, pris en considération pour participer à la sélection des candidats au nouveau mandat à pourvoir.

237. Il en suit que le moyen n'est pas fondé.

#### *4.1.2.3. Sur la violation du principe d'une bonne administration et du devoir de sollicitude, y compris l'obligation de motivation et le droit à l'information*

##### *4.1.2.3.1. Arguments des parties*

238. Se référant à la jurisprudence de la Cour justice de l'Union européenne, du TAOIT et du Tribunal administratif de l'OTAN, le requérant fait valoir que l'Union Benelux est tenue de respecter le principe de bonne administration et le devoir de sollicitude qui l'obligent à prendre en compte dans ses décisions relatives à ses agents, outre l'intérêt du service, également l'intérêt de l'agent concerné, de respecter un préavis raisonnable, même si ce dernier n'est pas prévu par le contrat, l'exigence de bonne foi lui imposant d'informer l'agent à l'avance de toute mesure qui risquerait de porter atteinte à ses droits ou de léser ses intérêts légitimes et de motiver ses décisions, de façon à fournir à l'agent des indications suffisantes permettant à ce dernier d'apprécier la légalité et le bien-fondé de la décision.

239. Il expose que ces exigences n'auraient pas été respectées en l'espèce. La décision contestée, qui lui a été notifiée le 24 décembre 2019 tout en étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020, n'aurait pas été portée à sa connaissance avec un préavis raisonnable. Elle n'aurait pas

---

<sup>210</sup> Voir, ci-avant, le point 8.

été motivée de façon suffisante. Elle n'aurait pas non plus été adoptée dans un contexte qui lui aurait été connu et qui lui aurait permis de comprendre la portée de la mesure prise à son égard. En effet, les discussions à l'occasion du Sommet du Conseil Benelux du 3 octobre 2016 à Schengen auraient, suivant le courrier du Ministre des Affaires étrangères néerlandais, eu pour objet de décider que la modification envisagée devait prendre la forme d'une modification du Traité. Le requérant n'aurait été informé de l'existence de la Déclaration commune que le 18 novembre 2019, à l'occasion de la réception du courrier de la Secrétaire générale du Ministère des Affaires étrangères néerlandais du 25 octobre 2019. Il n'aurait été informé des décisions du Sommet du Conseil Benelux de novembre 2017 à La Haye qu'à l'occasion de la réception, le 24 décembre 2019, de la décision attaquée. Il n'aurait été informé de l'absence de modification du Traité qu'à l'occasion de la réception de la réponse du Conseil de Ministres à son recours interne. Il n'aurait donc, contrairement aux allégations du Conseil Benelux, pas été informé à l'avance du fait que l'option d'une modification du Traité, qui lui avait été annoncée comme étant le seul moyen de réduire la durée de son mandat, a été abandonnée.

240. Dans son mémoire complémentaire le requérant se défend d'être décrit par l'Union Benelux comme personne de mauvaise foi, qui aurait été au courant de l'introduction du système de rotation triennal des membres du Collège par la Déclaration commune et de l'abandon du projet de modification du Traité. Au cours de son mandat il n'aurait à aucun moment reçu une copie du projet de la Déclaration commune. S'il reconnaît certes avoir participé à la réunion du Comité de Ministres du 11 décembre 2017, au cours duquel le projet de Déclaration commune a été discuté, il donne à considérer que le projet de texte n'a été distribué qu'aux représentants des Parties contractantes, à l'exclusion des membres du Collège, et que ces derniers ont même été invités à quitter la salle lorsque le projet a été discuté. S'il reconnaît également avoir attiré l'attention des participants sur les possibles conséquences financières d'un nouveau système des mandats des membres du Collège, il aurait été convaincu que ce système devait être introduit sous forme d'une modification du Traité. Ce n'est qu'en date du 18 novembre 2019, à l'occasion de la réception du courrier de la Secrétaire générale du Ministère des Affaires étrangères néerlandais du 25 octobre 2019, qu'il aurait appris pour la première fois l'existence de la Déclaration commune, dont il n'aurait reçu de copie qu'à l'occasion de la réception de la réponse du Comité de Ministres à son recours interne. S'il ne conteste pas avoir entendu au cours de son mandat de l'existence d'un processus en cours, il n'aurait pas eu connaissance de l'abandon du projet de modification du Traité en faveur d'une Déclaration commune. Il relève que l'Union Benelux ne fournirait aucune preuve qui réfuterait ces allégations ou établirait qu'il aurait eu connaissance de ce fait.

241. L'Union Benelux ne conteste pas devoir toujours se comporter de manière consciencieuse et transparente à l'égard de ses agents, ce qui implique qu'elle est tenue d'une obligation de motivation et d'information. Elle considère cependant qu'elle n'a pas méconnu ces obligations en l'espèce.

242. D'une part, le requérant ne saurait soutenir ne pas avoir reçu un préavis raisonnable de la décision attaquée. La rotation des membres du Collège aurait fait partie des conditions de travail énoncées dans l'acte de nomination du requérant au poste de Secrétaire général adjoint, acceptées par ce dernier dès la fin de l'année 2016. Il en aurait été informé en tout état de cause à l'occasion de la réception, en date du 18 novembre 2019, du courrier de la Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères néerlandais du 25 octobre 2019, ainsi que à l'occasion de la réception, le 24 décembre 2019, de la décision attaquée. La circonstance que le requérant a profité d'un délai de préavis suffisant résulte par ailleurs de ce qu'il a introduit dès le 30 décembre 2019 un recours interne contre cette décision, ce qui oblige à considérer qu'il était

préparé et avait pris ses précautions dans l'attente de la réception de la décision attaquée. Le requérant n'aurait par ailleurs pas subi de grief en raison de l'insuffisance alléguée du préavis, étant donné que la fin de son mandat de Secrétaire général adjoint a donné lieu à l'ouverture d'un droit à une indemnité de départ et que cette indemnité n'était même pas due parce que le requérant a été, suite à sa révocation, immédiatement réaffecté comme conseiller au Secrétariat général du Benelux.

243. D'autre part, la décision attaquée serait suffisamment motivée. Elle aurait été adoptée, conformément à la jurisprudence du Tribunal administratif de l'OTAN, dans un contexte qui aurait été compris par le requérant et qui lui aurait permis de comprendre le sens de la mesure prise à son égard. L'Union Benelux, se référant à ses développements relatifs au moyen tiré d'une violation du principe de la confiance légitime, souligne que c'est à tort que le requérant soutient qu'il lui aurait été promis à l'occasion de sa nomination qu'une réduction de la durée de son mandat prendrait la forme d'une modification du Traité. Elle ajoute dans un ordre subsidiaire que le requérant fait preuve de mauvaise foi lorsqu'il fait soutenir ne pas avoir eu connaissance de l'existence de la Déclaration commune et de l'abandon du projet de modifier le Traité aux fins d'y introduire formellement le système de rotation. Elle donne à considérer que le requérant a participé et qu'il est intervenu en sa qualité de Secrétaire général adjoint à la réunion du Conseil Benelux du 11 décembre 2017, à l'occasion de laquelle l'accord du Sommet Benelux de La Haye du 8 novembre 2017, visant à formaliser le système de rotation triennale des membres du Collège des Secrétaires généraux par déclaration politique, et le projet de Déclaration commune ont été discutés<sup>211</sup>. Elle précise dans son mémoire complémentaire que le procès-verbal de cette réunion renseigne que le requérant « *a demandé aux pays de prêter attention aux implications financières si les pays parviennent à une proposition de compromis* ». Cette proposition de compromis viserait le projet de Déclaration commune et impliquerait l'abandon de la modification du Traité. Par ailleurs, le requérant aurait été désigné comme personne de contact au sein du Collège aux fins de discuter des conséquences financières de l'introduction d'un système de rotation du Collège<sup>212</sup>. L'Union Benelux fait à cet égard valoir dans son mémoire complémentaire que, entre la réunion précitée du 11 décembre 2017 et l'adoption de la Déclaration commune le 10 décembre 2018, le requérant aurait participé en sa qualité de personne contact en ce qui concerne les conséquences financières aux négociations relatives à la Déclaration commune. Le fait de nier ces éléments démontrerait le peu de sérieux de la part du requérant. Il serait en tout état de cause parfaitement invraisemblable que ce dernier, en sa qualité de Secrétaire général adjoint, ait pu ignorer les accords concernant la rotation du Collège et la décision d'instaurer celle-ci au moyen d'une Déclaration commune et non d'une modification du Traité. L'Union Benelux déduit dans son mémoire complémentaire la connaissance par le requérant du contexte dans lequel s'inscrivait la décision attaquée de révocation de son aveu d'avoir eu connaissance du processus en cours. Ce contexte aurait encore été davantage exposé au requérant à l'occasion de deux conversations qu'il a eu en date des 11 septembre et 24 octobre 2019 avec des représentants du Ministère néerlandais des Affaires étrangères.

---

<sup>211</sup> Extrait du procès-verbal de la réunion du Conseil Benelux du 11 décembre 2017 (17-RAAD(PV-001-Def)NL) (Pièce n° 10 de l'Annexe I au mémoire en réponse).

<sup>212</sup> Lettre du 23 février 2018 de M. Thomas ANTOINE, Secrétaire général, aux Présidents du Conseil, concernant le mandat des membres du Collège (17-SG-S(NO-099)NL) (Pièce n° 11 de l'Annexe I au mémoire en réponse)



#### 4.1.2.3.2. Appréciation

244. Le moyen est subsidiaire au moyen principal, de sorte que si vous suivez les conclusions précitées au sujet de ce dernier moyen, que le soussigné considère être fondé, le présent moyen devient sans objet.

245. Le requérant critique que la décision de révocation anticipée n'aurait pas été portée à sa connaissance avec un préavis raisonnable et que celle-ci n'aurait pas été suffisamment motivée, de façon à lui permettre de comprendre le contexte dans lequel elle a été adoptée.

246. Comme évoqué dans le cadre de la discussion des deux moyens qui précèdent, le requérant a été informé de l'existence d'un accord relatif à la réduction de la durée du mandat des membres du Collège dès sa nomination en 2017. L'exercice de ses fonctions lui a certainement donné l'occasion de s'informer sur la question. Il résulte ainsi de ses déclarations au cours des débats oraux qu'il a pris contact avec des juristes du Secrétariat général aux fins de se renseigner sur les modalités juridiques de la mise en œuvre de l'accord. Le soussigné ne soutient, bien entendu, pas que le requérant a été informé du détail de cette mise en œuvre. Ce dernier a exposé au cours des débats oraux que ces questions ont été débattues au sein du Comité de Ministres hors de la présence des membres du Collège. S'il n'est donc pas établi que le requérant a été informé des détails de la façon dont la mise en œuvre de l'accord de réduction de la durée du mandat était envisagée par les Etats membres, il reste qu'il ne trouvait pas non plus de ce point de vue dans une totale ignorance. C'est dans ce contexte qu'il a été informé au plus tard le 18 novembre 2019<sup>213</sup> de sa révocation anticipée avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020 par courrier de la Secrétaire générale du Ministère des Affaires étrangères néerlandais. Ce courrier, tout comme la décision de révocation elle-même, qui lui a été notifiée le 24 décembre 2020, précisent les motifs de cette mesure. Le requérant a été en mesure de faire déposer dès le 30 décembre 2020 un recours interne détaillé au sujet de la décision de révocation.

247. Au regard de ces éléments, le requérant a été informé de la décision de révocation avec un préavis raisonnable dans des circonstances qui lui ont permis d'en comprendre le contexte. Les motifs de la décision elle-même et du courrier de la Secrétaire générale du Ministère des Affaires étrangères néerlandais qui l'a précédée respectent les exigences de l'obligation de motivation.

248. Il en suit que le moyen n'est pas fondé.

#### 4.1.3. Conclusion en ce qui concerne l'illégalité alléguée de la décision de révocation

---

<sup>213</sup> L'Union Benelux fait dans cet ordre d'idées état de deux conversations que le requérant aurait eu en date des 11 septembre et 24 octobre 2019 avec des représentants du Ministère néerlandais des Affaires étrangères au sujet de sa révocation anticipée.

249. La décision de révocation est illégale sur base du moyen principal, les trois moyens subsidiaires étant à rejeter. Ce constat d'illégalité ne saurait, comme rappelé ci-avant, au regard de l'article 3 a) du Protocole additionnel, entraîner l'annulation de la décision, mais il constitue un préalable nécessaire à la réparation des conséquences financières en découlant, cette réparation formant l'objet du recours.

## 4.2. Sur les conséquences financières de la décision

250. Le requérant soutient que la décision lui a fait subir des conséquences financières, dont certaines sont la conséquence de l'illégalité de la décision et d'autres, liées à la fin de son mandat, sont indépendantes de cette illégalité.

### 4.2.1. Sur les conséquences financières de l'illégalité de la décision

251. Le requérant fait valoir que l'illégalité de la décision lui a fait perdre des traitements et primes, un préjudice moral et des frais d'avocats.

252. L'Union Benelux considère que, la décision attaquée étant légale, aucune indemnité n'est due. A titre subsidiaire, elle estime que les indemnités réclamées devraient être réduites conformément à ce qu'elle expose au sujet de chacune d'elles.

#### 4.2.1.1. *Sur la perte de traitements et de primes*

##### 4.2.1.1.1. Arguments des parties

253. Le requérant fait demander à titre de réparation du préjudice allégué la condamnation de l'Union Benelux aux traitements et primes qu'il aurait reçus au cours des deux années restantes de son mandat, s'il n'y avait pas été mis prématurément fin. Il réclame de ce point de vue à titre de traitement mensuel, de prime d'expatriation, d'indemnité de représentation et de prime de logement, un montant de 323.777,52.- euros, à titre de pécule de vacances, un montant de 24.224,84.- euros et à titre de prime ou pécule de fin d'année un montant de 8.535,96.- euros. Ces montants sont calculés sur base du traitement et des primes perçus par le requérant antérieurement à la révocation de son mandat.

254. Dans son mémoire complémentaire le requérant s'oppose aux arguments de l'Union Benelux d'appliquer pour l'évaluation de l'indemnité éventuellement due le Nouveau Règlement de travail applicable, suite à la Décision M (2019) 17 du Comité de Ministres du 20 décembre 2019, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et de tenir compte des indemnités reçues par le

requérant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, suite à sa réintégration au Secrétariat général en qualité de conseiller avec effet jusqu'à l'âge de la retraite, qui sera atteint le 31 mai 2022. S'agissant de la demande de voir appliquer le Nouveau Règlement de travail, le requérant fait valoir que l'indemnisation du préjudice s'apprécie au jour de la révocation illégale, de sorte qu'il n'y a pas lieu de tenir compte les évolutions postérieures des conditions d'emploi. S'agissant de la demande de tenir compte des indemnités perçues par lui à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 à titre de conseiller, le requérant soutient que l'indemnité demandée pour la perte de revenus des deux années restantes de mandat de membre du Collège est indépendante du poste de conseiller actuellement occupé par lui.

255. Le requérant critique encore, dans son mémoire complémentaire, l'Union Benelux d'avoir dans le cadre de l'évaluation du préjudice pris en considération les indemnités perçues par lui à titre de conseiller jusqu'au 31 mai 2022, au lieu de circonscrire cette prise en considération à la période du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2021, correspondant à la durée restante du mandat de membre du Collège.

256. Sur base de ces prémisses le requérant précise dans son mémoire complémentaire le montant des indemnités réclamées par lui. A titre principal, c'est-à-dire en faisant abstraction tant du Nouveau Règlement de travail que des indemnités perçues par lui à titre de conseiller à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, le requérant demande la condamnation de l'Union Benelux au paiement d'un montant total de 353.272,19.- euros, se composant de 327.868,56.- euros à titre de salaire mensuel, de prime d'expatriation et de prime de logement pour 2020 et 2021, de 16.867,66.- euros à titre de pécule de vacances pour 2020 et 2021 et de 8.535,96.- euros à titre de prime de fin d'années pour 2020 et 2021. A titre subsidiaire, donc à supposer que les indemnités perçues par lui en sa qualité de conseiller à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 doivent être prises en compte, il réclame un montant de 173.627,28.- euros, se composant d'un montant de 157.920,24.- euros à titre de salaire mensuel, de prime d'expatriation et de prime de logement pour 2020 et 2021, de 11.676,47.- euros à titre de pécule de vacances pour 2020 et 2021 et de 4.030,56.- euros à titre de prime de fin d'année pour 2020 et 2021. A titre plus subsidiaire, donc à supposer que les indemnités perçues à titre de conseiller doivent être prises en compte et qu'il y a lieu d'appliquer le Nouveau Règlement de travail, il réclame un montant de 126.381,15.- euros, se composant d'un montant de 114.351,38.- euros à titre de salaire mensuel, de prime d'expatriation et de prime de logement pour 2020 et 2021, de 8.111,37.- euros à titre de pécule de vacances pour 2020 et 2021 et de 3.918,38.- euros à titre de prime de fin d'année pour 2020 et 2021.

257. L'Union Benelux précise que les conditions de travail du Collège antérieurement en vigueur ont été modifiées avec effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 par la Décision M (2019) 17 du Comité de Ministres du 20 décembre 2019. Elle relève que ce Nouveau Règlement de travail ne s'applique, en principe, pas au requérant. Elle ajoute toutefois qu'il est néanmoins à prendre en considération pour déterminer la rémunération que le requérant aurait reçue au cours des deux années restantes de son mandat si ce dernier n'avait pas été prématurément révoqué avec effet au 31 décembre 2019. Or, les différents types de rémunérations ont été réduits par l'effet de ce Nouveau Règlement. Dans son mémoire complémentaire elle observe, en réponse à la contestation du requérant relative à la prise en considération du Nouveau Règlement, que le requérant réclame l'indemnisation à laquelle il aurait, en l'absence de révocation anticipée, eu droit pendant les deux années restantes de son mandat et que s'il avait pu poursuivre l'exécution de son mandat il n'aurait eu droit qu'aux indemnités telles qu'elles résultent de l'application du Nouveau Règlement.

258. Elle observe que dans le cadre de la détermination d'une éventuelle indemnité il y a lieu de tenir compte du fait que le requérant a été, suite à la révocation de son mandat de Secrétaire général adjoint avec effet au 31 décembre 2019, réintégré au Secrétariat général en qualité de conseiller, réintégration qu'il a acceptée. Le requérant occupera ce poste de conseiller jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de la retraite, le 31 mai 2022, date à partir de laquelle il aura droit à une pension. En sa qualité de conseiller le requérant a également droit, outre à un traitement, à des primes correspondant à celles dont il invoque, à titre de préjudice, le défaut de perception. L'Union Benelux demande dès lors de réduire les indemnités éventuellement dues par elle de façon proportionnelle en tenant compte des montants perçus par le requérant en sa qualité de conseiller. Dans son mémoire complémentaire elle fait valoir, en réponse à l'argument du requérant tiré de ce qu'il n'y a pas lieu de tenir compte de ces montants, que la réintégration comme conseiller a eu pour effet d'éviter la naissance d'une partie du préjudice allégué, de sorte que ce dernier a été diminué en conséquence. Elle ajoute que cette réintégration était d'office assurée au requérant, dont la nomination comme conseiller, qui précédait celle de membre du Collège, avait été suspendue au cours de l'exercice de ce mandat, donc était automatiquement appelée à reprendre son cours après la fin du mandat.

259. Sur base de ces prémisses, l'Union Benelux considère que le montant éventuellement dû à titre de traitement, de prime d'expatriation, d'indemnité de représentation et de prime de logement non perçus est à réduire à un montant maximal de 32.247,74.- euros. De même le montant réclamé de 24.224,84.- euros à titre de pécule de vacances serait à réduire à un montant maximal de 4.174,23.- euros. Enfin le montant de 8.535,96.- euros réclamé à titre de prime ou pécule de fin d'année serait à réduire à un montant maximal de 2.608,89.- euros.

#### 4.2.1.1.2. Appréciation

260. La réparation du préjudice s'effectue en droit civil belge, néerlandais et luxembourgeois suivant le principe de la réparation intégrale, donc suivant le principe de la *restitutio in integrum*<sup>214</sup>. Cette réparation s'effectue *in concreto*, donc en tenant compte des particularités de l'espèce et du préjudice réellement éprouvé<sup>215</sup>. Par application du principe de la réparation intégrale, le responsable doit réparer tout le dommage qu'il a causé, mais rien d'autre que le dommage<sup>216</sup>. Ce principe est encore appelé règle d'équivalence ou d'adéquation entre le dommage et sa réparation<sup>217</sup>.

261. La réparation du préjudice subi en l'espèce doit répondre à ces critères, à appliquer par analogie.

---

<sup>214</sup> Voir, pour le droit belge : Bernard DUBUISSON, Nicolas ESTIENNE et Daniel de CALLATAY, in : La réparation intégrale en Europe, Bruxelles, Larcier, 2012, pages 171 à 194, voir page 171 ; Xavier THUNIS, et Bérénice FOSSÉREZ, Caractère indemnitaire ou punitif des dommages et intérêts, in : Bernard DUBUISSON et Patrice JOURDAIN, Le dommage et sa réparation dans la responsabilité contractuelle et extracontractuelle, Bruxelles, Bruylant, 2015, pages 237 à 310, voir page 242 ; Isabelle DURANT, La réparation intégrale du dommage, in : DUBUISSON et JOURDAIN, précité, pages 441 à 491, voir pages 441 et 442 ; pour le droit néerlandais : Pieter DE TAVERNIER, in : Droit néerlandais, in : La réparation intégrale en Europe, précité, pages 329 à 344, voir page 340 ; pour le droit luxembourgeois : Georges RAVARANI, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, Pasicrisie luxembourgeoise, 3<sup>e</sup> édition, 2014, n° 1206, pages 1165 et 1166 ; Camille HOFFMANN, Droit luxembourgeois, in : La réparation intégrale en Europe, précité, pages 245 à 272, voir page 246.

<sup>215</sup> DURANT, précité, page 444.

<sup>216</sup> THUNIS, et FOSSÉREZ, précité, page 242.

<sup>217</sup> DURANT, précité, page 447.

262. Le requérant demande le paiement de toutes les indemnités qu'il aurait perçues s'il n'avait pas été révoqué de façon anticipée avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020. En l'absence de cette révocation, il aurait pu, ayant été nommé avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017, poursuivre son mandat jusqu'au 31 décembre 2021.

263. L'Union Benelux invoque deux circonstances qui auraient pour effet de réduire le préjudice réparable. La première est relative à l'introduction, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, d'un Nouveau Règlement de travail, en application duquel les membres du Collège perçoivent depuis lors des indemnités moins importantes que celles qu'ils percevaient avant cette date. La seconde concerne le fait que le requérant a été réintégré à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au Secrétariat général en qualité de conseiller, donc continue depuis lors à être engagé comme agent auprès de l'Union Benelux et de bénéficier à ce titre d'indemnités, même si celles-ci sont moins importantes que celles qu'il aurait perçues s'il avait pu continuer à exercer son mandat de membre du Collège. Le requérant s'oppose à la prise en considération de ces deux éléments.

264. Conformément au principe de la réparation *in concreto*, il y a lieu de déterminer le préjudice réellement subi. De ce point de vue, d'une part, si le requérant avait pu continuer l'exercice de ses fonctions de membre du Collège après le 1<sup>er</sup> janvier 2020, il se serait vu appliquer le Nouveau Règlement de travail. Ce dernier est donc à prendre en considération. D'autre part, le requérant, s'il n'a pas pu continuer après le 1<sup>er</sup> janvier 2020 à exercer son mandat de membre du Collège, il est resté engagé par l'Union Benelux en qualité d'agent, à savoir comme conseiller auprès du Secrétariat, et il a continué à percevoir à ce titre des indemnités. Celles-ci sont à déduire du montant théorique des indemnités qu'il aurait perçues en qualité de membre du Collège entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2021.

265. Dans le cadre de l'évaluation du préjudice il y a également lieu de tenir compte, conformément à ce qui a été relevé à juste titre par le requérant, que seules les indemnités perçues par ce dernier en qualité de conseiller auprès du Secrétariat entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2021 sont à prendre en considération, à l'exclusion de celles que le requérant percevra entre le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et la date de sa mise à la retraite, en mai 2022. L'évaluation du préjudice par l'Union Benelux est donc à corriger sur ce point.

266. Sur base de ces prémisses, il y a lieu d'allouer au requérant, conformément à la proposition d'évaluation que ce dernier a faite à titre plus subsidiaire, un montant de 126.381,15.- euros, se composant d'un montant de 114.351,38.- euros à titre de salaire mensuel, de prime d'expatriation et de prime de logement pour 2020 et 2021, de 8.111,37.- euros à titre de pécule de vacances pour 2020 et 2021 et de 3.918,38.- euros à titre de prime de fin d'année pour 2020 et 2021<sup>218</sup>.

#### 4.2.1.2. Sur le préjudice moral

---

<sup>218</sup> Mémoire complémentaire du requérant, point 90. L'Union Benelux n'a pas, dans son Mémoire complémentaire, pris position sur le bien-fondé de ce calcul, présenté à titre de dernière subsidiarité par le requérant, appliqué sur base de la double prémisse d'une prise en considération du Nouveau Règlement de travail et des indemnités perçues par le requérant en sa qualité de conseiller du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2021.

#### 4.2.1.2.1. Arguments des parties

267. Le requérant fait soutenir que sa révocation prématurée par suite de l'instauration du système de rotation triennale des membres du Collège serait de nature à ternir sa réputation aux yeux du public, qui serait amené à croire qu'il a été révoqué pour des motifs liés à sa conduite personnelle, et qu'il lui serait très difficile de retrouver un autre poste approprié correspondant au niveau de responsabilités et aux avantages financiers qui caractérisaient son poste au Collège. Ce préjudice serait à évaluer, par référence à un jugement du TAOIT relatif à la révocation du directeur général de l'OIAC, *ex aequo et bono* à 35.000.- euros.

268. Dans son mémoire complémentaire il critique l'Union Benelux de lourdement sous-estimer l'impact de sa révocation anticipée, qui aurait largement influencé sa fin de carrière en l'exposant, par suite de sa réintégration dans ses fonctions antérieures de conseiller, à une situation humainement pénible, vécue comme une rétrogradation.

269. L'Union Benelux observe que le requérant a, ensemble avec son collègue belge, fait l'objet d'une décision de démission honorable qui a été formellement motivée par référence au système objectif de rotation créé entre les membres du Collège et qui a été publiée au Bulletin Benelux. Il serait donc exclu que le public puisse être amené à croire que la révocation s'explique pour des motifs liés à la conduite personnelle du requérant. Ce dernier n'aurait nullement été tenu de se mettre, suite à la décision de révocation prématurée, à la recherche d'un nouveau poste de travail, puisqu'il aurait été immédiatement réintégré dans son poste de conseiller, qu'il avait occupé avant sa nomination comme Secrétaire général adjoint, et qu'il aurait accepté cette réintégration. Il ne saurait enfin se prévaloir du jugement du TAOIT relatif à la révocation du directeur de l'OIAC, qui serait intervenu dans des circonstances totalement différentes, de l'imputation abusive d'une faute personnelle justifiant la révocation. L'Union Benelux conclut que la demande d'indemnisation d'un préjudice moral est à rejeter comme non fondée même si le recours était fondé.

270. Dans son mémoire complémentaire elle fait valoir que le requérant ne saurait se prévaloir d'une rétrogradation résultant de sa réintégration comme conseiller. En effet, même s'il n'avait pas été révoqué de façon anticipée, il aurait été réintégré dans cette fonction à l'issue de son mandat, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

271. Elle ajoute, dans un ordre subsidiaire, que s'il devait être admis que le requérant a subi un préjudice moral, ce dernier serait entièrement réparé par le prononcé et la publication de l'arrêt de la Cour.

#### 4.2.1.2.2. Appréciation

272. Le requérant n'a pas été révoqué pour des motifs personnels, mais en raison de l'application par l'Union Benelux d'une nouvelle lecture du Traité, par l'effet de laquelle les mandats des membres du Collège ont été réduits à trois ans. Il n'a pas été révoqué seul, mais ensemble avec les deux autres membres du Collège<sup>219</sup>. Les trois décisions de révocation, qui

---

<sup>219</sup> Etant toutefois précisé que le membre luxembourgeois, qui, comme le requérant, a été révoqué de sa fonction de Secrétaire général adjoint, a reçu par la suite une nomination comme Secrétaire général.

ont toutes été publiées sur Internet, exposent en détail la raison qui en a été la cause, à savoir l'introduction d'un nouveau système de rotation triennale des membres du Collège décidé par les Etats membres de l'Union Benelux. Dans ces circonstances, la décision attaquée n'a manifestement pas pu porter atteinte à la réputation du requérant.

273. Le requérant a cependant subi une décision illégale. Le préjudice moral découlant du fait d'avoir subi cette illégalité est adéquatement réparé par l'attribution d'une indemnité d'un euro symbolique.

274. La révocation illégale du requérant a fait perdre à ce dernier de façon anticipée son poste de Secrétaire général adjoint et l'a forcé, contrairement à ses plans de carrière, à réintégrer de façon anticipée son ancienne fonction de conseiller au Secrétariat général. Ce changement anticipé de fonction a été subi par le requérant comme une dégradation de son statut social. Le préjudice moral qui en découle est adéquatement réparé par l'attribution d'une indemnité qu'il est proposé de fixer à 10.000.- euros.

## 4.2.2. Sur les conséquences financières liées à la fin du mandat

275. Le requérant fait valoir qu'il a subi certaines conséquences financières qui sont indépendantes de la décision l'ayant révoqué. Il réclame à ce titre une indemnité de départ et fait valoir ses droits à pension.

### 4.2.2.1. Sur l'indemnité de départ

#### 4.2.2.1.1. Arguments des parties

276. Le requérant considère avoir droit, sur base de l'article 9 du Règlement de travail du Collège, à une indemnité de départ. Il s'oppose au moyen de l'Union Benelux, exposé dans la réponse de celle-ci au recours interne, tiré de ce qu'il ne peut prétendre à cette indemnité sur base de l'article 9, paragraphe 2, point 2°, du Règlement précité parce qu'il bénéficierait depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 d'un nouvel emploi, de conseiller auprès du Collège. En effet, il n'aurait perçu pendant trois mois, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 1<sup>er</sup> avril 2020, qu'une indemnité d'attente puisqu'aucun poste de conseiller n'a été disponible, étant précisé qu'il a été réintégré dans ses fonctions de conseiller à partir de la dernière de ces dates. Or, ainsi qu'il l'expose dans son mémoire complémentaire, la perception d'une indemnité d'attente faute d'emploi disponible ne pourrait être considérée comme un emploi qui, dans son sens ordinaire, suppose la prestation d'un travail. Il en déduit qu'il a droit à une indemnité de départ couvrant les mois

de janvier à mars 2020, qu'il évalue à un montant de 37.852,77.- euros brut, correspondant à un montant de 26.718,63.- euros net.

277. L'Union Benelux considère, à titre principal, que le requérant a eu dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020 un nouvel emploi au sens de l'article 9, paragraphe 2, point 2°, du Règlement précité. Il importerait à cet effet peu que le requérant, n'a, dans un premier temps, entre janvier et mars 2020, faute de poste disponible de conseiller, touché à ce titre qu'un salaire d'attente au sens des articles 23 du Statut du personnel et 12 du Règlement sur le revenu, augmenté d'une prime d'expatriation, et que ce n'est que le 1<sup>er</sup> avril 2020 qu'il a de nouveau été formellement réintégré en qualité de conseiller. En effet, le bénéfice d'un salaire d'attente impliquerait, au regard de l'article 23, paragraphe 1, du Statut du personnel, que le bénéficiaire ne perdrait pas la qualité de membre du personnel et, au regard de l'article 23, paragraphe 3, point 4°, de ce dernier, que sauf décision contraire, non adoptée en cause, il resterait soumis à toutes les obligations de celui-ci. Il en suivrait que le requérant aurait non seulement été dispensé de chercher un nouvel emploi, mais qu'il n'aurait même pas pu se mettre à une telle recherche, de sorte qu'il serait à considérer comme ayant été au cours de ces trois mois en service. Or, l'indemnité de départ serait une intervention financière due aux anciens membres du Collège à la fin de leur mandat, afin de pallier les difficultés résultant de la recherche d'un nouvel emploi et de la perte de revenu en découlant, de sorte que le requérant, qui du fait de la perception d'un salaire d'attente, n'a été confronté à aucune de ces difficultés, ne saurait en demander le bénéfice.

278. Dans un ordre subsidiaire, à supposer que la perception par le requérant d'un salaire d'attente entre janvier et mars 2020 ne peut être qualifiée d'emploi au sens de l'article 9, paragraphe 2, point 2°, du Règlement de travail du Collège, l'Union Benelux soutient que dans ce cas de figure un emploi au sens préqualifié a été occupé par le requérant à partir du 1<sup>er</sup> avril 2020, date de sa réintégration formelle dans ses anciennes fonctions de conseiller, de sorte que le droit à une indemnité de départ a pris fin à compter de cette date. Dans le cadre de la détermination de l'indemnité de départ due pour la période de janvier à mars 2020, il y aurait par ailleurs lieu de tenir compte du salaire d'attente et de la prime d'expatriation perçus par le requérant au cours de cette période. Au regard de ces éléments, l'indemnité de départ due serait à fixer, au lieu des 113.558,13.- euros réclamés par le requérant, à 6.001,32.- euros.

279. Dans un ordre encore plus subsidiaire, donc à supposer que la perception par le requérant d'un salaire d'attente entre le janvier et mars 2020 ne peut être qualifiée d'emploi au sens de l'article 9, paragraphe 2, point 2°, du Règlement de travail du Collège et que ce salaire ainsi que la prime d'expatriation touchée par le requérant au cours de cette période peuvent se cumuler avec l'indemnité de départ, celle-ci serait dans ce cas de figure à fixer, au lieu des 113.558,13.- euros réclamés par le requérant, à 26.217,12.- euros.

#### 4.2.2.1.2. Appréciation

280. L'article 9 du Règlement de travail du Collège dispose :

*« Article 9. § 1. Le membre du Collège des Secrétaires Généraux dont le mandat prend fin ou se termine et qui n'a pas droit à une allocation de pension telle que visée à l'article 17, a droit, pendant la période visée au § 2, à une indemnité de départ mensuelle [...] »*



§ 2. La période pendant laquelle l'indemnité de départ mensuelle visée au § 1 est versée :

[...]

2° prend fin de plein droit dès que le membre concerné du Collège des Secrétaires Généraux a un nouvel emploi. ».

281. Il est rappelé que le requérant avait occupé avant sa nomination comme membre du Collège le poste de collaborateur stratégique, actuellement dénommé conseiller, du Secrétariat général Benelux. Ce poste avait été suspendu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, date de début de son mandat de Secrétaire général adjoint<sup>220</sup>. Le requérant a été informé par courrier du 10 janvier 2020 qu'il était à nouveau considéré comme membre du personnel du Secrétariat général à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>221</sup>. A défaut de poste disponible il a bénéficié de janvier à mars 2020 d'un traitement d'attente sur base de l'article 12 de l'Annexe 2 au Statut du personnel concernant le Règlement sur les revenus, qui correspondait au traitement du poste de conseiller<sup>222</sup>. A partir du 1<sup>er</sup> avril 2020, il a été réintégré au poste de conseiller<sup>223</sup>, dont le terme est fixé au 31 mai 2022.

282. Le requérant a donc été titulaire d'un emploi, dont l'exercice a été suspendu au cours de son mandat de membre du Collège et qu'il a réintégré après la révocation de ce mandat. Si la réintégration n'a pu se faire, faute de poste disponible, qu'à partir du 1<sup>er</sup> avril 2020, cette mise en disponibilité « ne p[ouvait] [conformément à l'article 23, paragraphe 1, du Statut du personnel] donner lieu à la perte de la qualité de membre du personnel ». Le requérant a donc été membre du personnel du Secrétariat général dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, donc était à partir de ce moment titulaire d'un emploi. L'Union Benelux relève à juste titre que l'indemnité de départ a pour finalité de pallier les difficultés résultant de la recherche d'un nouvel emploi et de la perte de revenu en découlant. Or, le requérant n'a pas dû rechercher un nouvel emploi, puisqu'il a immédiatement réintégré son ancien emploi. Le droit à l'indemnité de départ supposant l'absence d'emploi, le requérant, qui a été titulaire d'un emploi dès la fin de son mandat de membre du Collège, ne saurait prétendre à en bénéficier.

283. Il en suit que la demande d'une indemnité de départ est à rejeter.

## 4.2.3. Sur les droits à pension

### 4.2.3.1. Arguments des parties

284. Le requérant expose qu'il a sur base de l'article 17 du Règlement de travail du Collège droit à une pension, les membres du Collège pouvant choisir le jour où leur mandat prend fin ou se termine entre une allocation de pension mensuelle et le versement de cette pension sous

---

<sup>220</sup> Pièces 5 et 6 de l'Annexe à la Requête et pièce 9 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>221</sup> Pièce 10 de l'Annexe à la Requête et Pièce 20 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

<sup>222</sup> Mémoire en réponse, point 114.

<sup>223</sup> Pièces 26 et 27 de l'Annexe I au Mémoire en réponse.

forme de capital. Il précise qu'il opte pour la seconde de ces options et qu'il en a informé le Président du Comité de Ministres par courrier du 30 décembre 2019<sup>224</sup>. Ce dernier lui a répondu, par courrier du 30 janvier 2020, avoir pris acte de ce choix et de ce qu'il reviendrait à cette requête au moment où le requérant atteindra l'âge de 65 ans<sup>225</sup>.

285. Le requérant demande à titre principal la condamnation de l'Union Benelux à lui payer de façon immédiate sa pension sous forme de capital. Il se fonde à cet effet sur l'article 17, dernier alinéa, du Règlement de travail du Collège, qui dispose que les membres du Collège peuvent choisir entre l'allocation d'une pension mensuelle ou le versement de cette pension sous forme de capital « *le jour où leur mandat prend fin ou se termine* ».

286. A titre subsidiaire, il demande la condamnation de l'Union Benelux à lui payer sa pension sous forme de capital lorsqu'il aura atteint l'âge de 65 ans, ce capital devant être calculé, au regard de l'article 17 du Règlement de travail du Collège dans la version de ce Règlement qui était applicable de 2013 à 2019, sur la base de son traitement annuel moyen des années 2017 à 2019, donc des trois dernières années de son emploi de Secrétaire général adjoint. Il ajoute qu'il n'y a pas lieu d'appliquer au présent litige la Décision M (2019) 17 du Comité de Ministres du 20 décembre 2019, qui a remplacé les conditions de travail des membres du Conseil, mais n'est entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et s'applique uniquement, au regard de son article 23, aux membres du Collège en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et aux membres futurs de ce dernier. Il soulève que le capital de sa pension doit d'autant plus être calculé sur base de son traitement annuel moyen des années 2017 à 2019 que l'Union Benelux l'a illégalement révoqué prématurément de ses fonctions et que cette décision illégale ne doit pas avoir pour conséquence de lui faire subir un préjudice en ce qui concerne ses droits de pension.

287. Il précise dans son mémoire complémentaire que toute somme lui accordée à titre d'indemnisation de la perte de revenus pour les deux années restantes de son mandat doit être prise en considération pour le calcul de sa pension.

288. L'Union Benelux ne conteste pas la demande subsidiaire du requérant, de bénéficiaire, lorsqu'il aura atteint l'âge de la retraite de 65 ans, d'une pension sous forme de capital, calculée sur base du salaire annuel moyen des trois dernières années de sa fonction de Secrétaire général adjoint. Le requérant se verrait attribuer cette pension lorsqu'il aura atteint l'âge de 65 ans.

289. Elle s'oppose toutefois, dans son mémoire complémentaire, à la demande du requérant, présentée dans le mémoire complémentaire de ce dernier, de prendre en considération pour le calcul de la pension toute somme accordée à titre d'indemnisation de la perte de revenus pour les deux années restantes de son mandat. Il s'agirait d'une demande nouvelle, qui ne trouverait aucune base juridique dans l'article 17 du Règlement de travail du Collège. Elle se justifierait d'autant moins que le requérant recevrait de janvier 2020 jusqu'à sa mise à la retraite en mai 2022 des prestations de pension relatives à sa fonction de conseiller. La pension serait donc à calculer, sur base de l'article 17 précité, au regard du salaire annuel moyen des trois dernières années d'exercice par le requérant de sa fonction de membre du Collège.

290. L'Union Benelux conteste, en revanche, la demande principale du requérant, de bénéficiaire dès à présent d'une pension sous forme de capital. En effet, l'article 17, dernier

---

<sup>224</sup> Pièce n° 9 de l'Annexe à la requête.

<sup>225</sup> Pièce n° 13 de l'Annexe à la requête.

alinéa, du Règlement de travail du Collège se référerait au « *jour où [le] mandat prend fin ou se termine* » pour désigner à partir de quel moment les membres du Collège sont en droit de choisir entre une pension mensuelle et le paiement d'une pension en capital. Cette disposition n'aurait, en revanche, pas pour objet de désigner à partir de quel moment les membres du Collège peuvent bénéficier de la pension. Cette date serait précisée par le premier alinéa de l'article 17 du Règlement précité, qui dispose que « *les membres du Collège [...] ont droit à une pension [...] pour autant qu'ils aient au moins atteint l'âge de 65 ans* ». Cette conclusion serait confirmée par l'article 9 du Règlement précité, qui dispose dans son paragraphe 1 que « *le membre du Collège [...] dont le mandat prend fin ou se termine et qui n'a pas droit à une allocation de pension telle que visée à l'article 17, a droit [...] à une indemnité de départ [...]* ». Le requérant, qui réclame une indemnité de départ, ne pourrait en même temps demander l'octroi immédiat d'une pension, alors que ces deux prestations ne pourraient par hypothèse pas se cumuler dans la logique du Règlement.

#### 4.2.3.2. *Appréciation*

291. L'article 17 du Règlement de travail du Collège dispose :

*« Les membres du Collège des Secrétaires Généraux ou ceux qui ont été membres de ce Collège à partir de la date d'entrée en vigueur du présent statut, ont droit à une pension une fois que leur mandat est terminé, pour autant qu'ils aient au moins atteint l'âge de 65 ans. Ils percevront une allocation de pension mensuelle égale à :*

*$N/20 \times 75\%$  de  $1/12$  du salaire annuel moyen des 3 dernières années*

*Où :*

*N = nombre d'années du mandat exercé en tant que membre du Collège des Secrétaires Généraux auprès du Secrétariat Général du Benelux. Toute année de mandat entamée est prise en compte.*

*Les membres du collège des Secrétaires généraux peuvent choisir entre l'allocation de pension mensuelle, conformément à ce paragraphe, ou le versement de cette pension sous forme de capital, le jour où leur mandat prend fin ou se termine. ».*

292. Le requérant, se référant au dernier alinéa de l'article précité, disposant que « *[l]es membres du collège [...] peuvent choisir entre l'allocation de pension mensuelle [...] ou le versement de cette pension sous forme de capital, le jour où leur mandat prend fin ou se termine* », demande à titre principal l'attribution immédiate d'une pension qu'il souhaite se voir allouer sous forme de capital. A titre subsidiaire, il demande le paiement de la pension sous forme de capital lorsqu'il aura atteint l'âge de 65 ans et que cette pension soit calculée sur base du salaire annuel moyen des trois dernières années au cours desquelles il a exercé la fonction de membre du Collège, donc sur base de ses salaires perçus entre 2017 et 2019, et en tenant compte de toute somme lui accordée à titre d'indemnisation de la perte de revenus pour les deux années restantes de son mandat.

293. Si l'article 17 du Règlement de travail du Collège dispose que les membres du Collège peuvent choisir « *le jour où leur mandat prend fin ou se termine* » entre l'allocation d'une

pension mensuelle ou le versement de cette pension sous forme de capital, ce jour est à comprendre comme étant celui à partir duquel les membres du Collège sont en droit de manifester ce choix. Il ne désigne, en revanche, pas le point de départ du paiement de la pension. Ce dernier est précisé par le premier alinéa, première phrase, de l'article, qui dispose que l'attribution de la pension, qu'elle soit versée sous forme de paiement mensuel ou de capital, est subordonnée à la condition que ses bénéficiaires « *aient au moins atteint l'âge de 65 ans* ». La lecture soutenue par le requérant aurait pour effet de rendre cette condition sans objet toutes les fois que le mandat d'un membre du Collège prend fin avant qu'il n'ait atteint l'âge de 65 ans.

294. Il en suit que la demande principale du requérant, de l'allocation immédiate d'une pension sous forme de capital, est à rejeter.

295. La demande subsidiaire, de l'allocation d'une pension sous forme de capital à partir du moment où le requérant atteint l'âge de 65 ans, est fondée.

296. Cette pension est, conformément à l'article 17, alinéa 1, premier cas de figure, du Règlement de travail du Collège tel qu'il était en vigueur antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2020, à calculer sur base du salaire annuel moyen perçu par le requérant au cours des années 2017 à 2019 en sa qualité de Secrétaire général adjoint.

297. Dans le cadre de ce calcul il n'y a, en revanche, pas lieu de prendre en considération les montants accordés au requérant à titre d'indemnisation de la perte de revenus pour les deux années restantes de son mandat. D'une part, la prise en considération de ces montants n'est pas prévue par l'article 17 du Règlement de travail du Collège. D'autre part, cette prétention opère une confusion entre le droit à pension, régi par l'article précité, et l'indemnisation du préjudice subi par le requérant par suite de sa révocation anticipée.

## 4.2.4. Sur les frais d'avocat

### 4.2.4.1. Arguments des parties

298. Le requérant demande une indemnisation complète des frais d'assistance de ses avocats, y compris pour la préparation et le dépôt du recours interne, sinon, à titre subsidiaire, une condamnation forfaitaire à un montant de 25.000.- euros, qui ne représenterait toutefois que la moitié des frais réels dus.

299. L'Union Benelux rappelle que l'article 32 du Protocole additionnel dispose que « *Dans son arrêt définitif, la Chambre liquide les dépens et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci. Elle peut inclure totalement ou partiellement les frais de représentation ou d'assistance du requérant dans les dépens.* ». Elle relève que l'Exposé des motifs commun commente la seconde phrase de cet article comme suit : « *Toutefois, dans certaines circonstances, il serait injuste que la partie ayant introduit le litige doive supporter ses propres frais par suite de l'attitude adoptée par la partie adverse. C'est pourquoi cet article prévoit la possibilité pour la Chambre d'inclure totalement ou partiellement les frais de représentation ou d'assistance du requérant dans les dépens.* ». Considérant que les demandes du requérant

sont infondées, elle conclut qu'il y a lieu de rejeter tant la demande principale que la demande subsidiaire de ce dernier. A titre subsidiaire, à supposer que les demandes du requérant sont partiellement fondées, il y aurait lieu de condamner chaque partie à supporter ses propres dépens. A titre encore plus subsidiaire, il y aurait lieu de réduire les indemnités demandées par le requérant à un montant raisonnable, qui ne devrait en tout état de cause, pas dépasser le montant de base qui serait dû en droit belge au titre d'indemnité de procédure, sur base de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire.

300. Dans le dispositif de son mémoire complémentaire, l'Union Benelux demande de condamner le requérant aux dépens, y compris au remboursement intégral des frais d'assistance fournis par le conseil de celle-ci.

#### 4.2.4.2. *Appréciation*

301. L'article 32 du Protocole additionnel dispose que « [d]ans son arrêt définitif, la Chambre liquide les dépens et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci. Elle peut inclure totalement ou partiellement les frais de représentation ou d'assistance du requérant dans les dépens. ».

302. Le requérant demande à ce titre de voir l'ensemble de ses frais de représentation et d'assistance inclus dans les dépens et ce, à titre principal, d'une façon complète et, à titre subsidiaire, de façon forfaitaire pour un montant de 25.000.- euros, qui représenterait la moitié des frais effectifs.

303. Le recours du requérant est, si vous suivez les conclusions exposées ci-avant, partiellement fondé. Il présente un certain degré de complexité en droit. Il en suit que le requérant a dû exposer des frais d'avocat relativement élevés, en proportion avec la relative complexité du litige, et qu'il il serait inéquitable de les faire intégralement supporter par le requérant qui, si vous suivez les conclusions, a été prématurément révoqué sur base d'une décision illégale. Il est dès lors proposé de faire droit à la demande subsidiaire et de condamner l'Union Benelux à supporter de façon forfaitaire les dépens du requérant à raison de 25.000.- euros.

304. L'Union Benelux demande la condamnation du requérant aux dépens, y compris au remboursement intégral des frais d'assistance du conseil de celle-ci. Comme le recours est, si vous suivez les conclusions du soussigné, partiellement fondé, l'Union Benelux succombe et il ne saurait manifestement être reproché au requérant d'avoir saisi la Cour, de sorte que cette demande est à rejeter.

#### 4.2.5. Sur la demande d'accorder un titre exécutoire

305. Le requérant demande à la Cour de lui accorder, sur base de l'article 34 du Protocole additionnel, un titre exécutoire de l'arrêt à rendre contre l'Union Benelux<sup>226</sup>.

306. Cet article dispose que « [l]es arrêts de la Chambre qui comportent une obligation pécuniaire, forment titre exécutoire dont la mise en œuvre contre l'Union ne peut avoir lieu que de l'autorisation de la Chambre ». Il en suit qu'un arrêt de condamnation de l'Union Benelux aux fins d'exécuter une obligation pécuniaire forme titre exécutoire, sans qu'il ne se soit nécessaire de rendre une décision aux fins de lui conférer cette qualité. La demande est donc dépourvue d'objet. L'autorisation de la Cour visée par l'article concerne le cas de figure dans lequel l'Union Benelux refuserait d'exécuter l'arrêt. La mise en œuvre de voies d'exécution doit dans un tel cas être précédée d'une autorisation de la Cour. Comme il ne saurait faire de doute que l'Union Benelux respectera et, partant, exécutera l'arrêt rendu le cas échéant en sa défaveur et qu'un refus d'exécution ne saurait être présumé, l'octroi d'une telle autorisation est à ce stade prématuré.

## 5. Conclusion générale

307. Le soussigné conclut de :

- déclarer le recours recevable et partiellement fondé,
- constater que la décision M (2019) 22 du Comité de Ministres du 9 décembre 2019, par laquelle le requérant a été révoqué de ses fonctions de Secrétaire général adjoint avec effet au 31 décembre 2019, est illégale pour avoir violé l'article 19, paragraphe 3, du Traité,
- rejeter les moyens du requérant tirés d'une violation du principe de la protection de la confiance légitime, d'une violation du principe de la protection des droits acquis et d'une violation du principe d'une bonne administration et du devoir de sollicitude,
- condamner l'Union Benelux à verser au requérant au titre de l'indemnisation de la perte de traitements et de primes les montants de :

---

<sup>226</sup> Voir le Recours, page 45: « Accorder un titre exécutoire du jugement contre l'Union Benelux conformément à l'article 23 du Protocole additionnel ».

- 114.351,38.- euros à titre de salaire mensuel, de prime d'expatriation et de prime de logement pour 2020 et 2021,
- 8.111,37.- euros à titre de pécule de vacances pour 2020 et 2021 et
- 3.918,38.- euros à titre de prime de fin d'année pour 2020 et 2021,
- condamner l'Union Benelux à verser au requérant au titre de l'indemnisation du préjudice moral les montants de :
  - 1.- euro symbolique à titre de la réparation du préjudice moral découlant du fait d'avoir dû subir une décision illégale et
  - 10.000.- euros à titre de la réparation du préjudice moral découlant du fait de la révocation anticipée du requérant,
- rejeter la demande du requérant de se voir allouer une indemnité de départ,
- condamner l'Union Benelux à allouer au requérant, à partir du moment où ce dernier aura atteint l'âge de 65 ans, une pension sous forme de capital à calculer, sur le fondement de l'article 17, alinéa 1, du Règlement de travail du Collège tel qu'il était en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020, sur base du salaire annuel moyen perçu par le requérant au cours des années 2017 à 2019 en sa qualité de Secrétaire général adjoint et sans prendre en considération les montants accordés au requérant à titre d'indemnisation de la perte de traitements et de primes,
- condamner l'Union Benelux aux dépens encourus par le requérant dans le cadre de la présente procédure à raison d'un montant forfaitaire de 25.000.- euros.,
- rejeter la demande de l'Union Benelux de condamner le requérant à lui rembourser intégralement les frais de l'assistance fournie par le conseil de celle-ci,
- rejeter la demande de la requérante de lui accorder un titre exécutoire sur base de l'article 34 du Protocole additionnel ou de l'autoriser dès à présent de mettre en œuvre le titre exécutoire que constituera l'arrêt rendu.

Luxembourg, le 21 juin 2021

L'avocat général

John PETRY