



Datum van  
inontvangstneming

:

05/10/2015

**Zaak C-466/15**

**Datum van indiening:**

3 september 2015

**Verwijzende rechter:**

Conseil d'État (Frankrijk)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

8 april 2015

**Verzoekende partijen:**

Jean-Michel Adrien e.a.

[OMISSIS]

**Verwerende partijen:**

Premier ministre

Ministre des finances et des comptes publics

Ministre de la décentralisation et de la fonction publique

---

[OMISSIS]

Conseil d'État (Franse raad van state) [OMISSIS]

[OMISSIS]

Bij verzoekschrift, memorie van repliek en drie nieuwe memories [OMISSIS] verzoeken Jean-Michel Adrien, Frédéric Baron, Catherine Blanchin, Marc Bouillaguet, Anne-Sophie Chalhoub, Denis d'Ersu, Laurent Gravière, Vincent Cador, Roland Moustache, Jean Richard de la Tour, Anne Schneider, Bernard Stamm en Eléonore von Bardeleben de Conseil d'État:

1°) wegens bevoegdheidsoverschrijding nietig te verklaren de impliciete afwijzing door de ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État (Frans minister van Begrotingszaken, Openbare Financiën en Staatshervorming) van hun verzoek, ontvangen op 6 maart 2012, om intrekking van décret n° 2002-1391 du 21 novembre 2002 pris en application de l'article 20 de la loi n° 2002-73 du 17

janvier 2002 et relatif à la situation des fonctionnaires détachés dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international (besluit nr. 2002-1391 van 21 november 2002 ter uitvoering van artikel 20 van wet nr. 2002-73 van 17 januari 2002 en betreffende de situatie van ambtenaren die bij een overheid of een instantie gevestigd op het grondgebied van een vreemde staat of bij een internationaal orgaan zijn gedetacheerd), en van de circulaire du ministre de l'économie des finances et de l'industrie et du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire du 18 décembre 2002 relative à l'application de l'article 20 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale aux fonctionnaires détachés dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international (circulaire van de minister van Economische Zaken, Financiën en Industrie en van de minister van Ambtenarenzaken, Staatshervorming en Ruimtelijke Ordening van 18 december 2002 betreffende de toepassing van artikel 20 van wet nr. 2002-73 van 17 januari 2002 tot sociale modernisering op ambtenaren die zijn gedetacheerd bij een overheid of een instantie gevestigd op het grondgebied van een vreemde staat of bij een internationaal orgaan);

2°) subsidiair, een prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om te vernemen of het Unierecht, met name de artikelen 45 en 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zich verzet tegen een nationale regeling zoals die waarvan om intrekking wordt verzocht. **[Or.2]**

Zij betogen dat:

- artikel 46 ter van de wet van 11 januari 1984 en artikel L.87 van de Code des pensions civiles et militaires de retraite français (Frans wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen), zoals gewijzigd bij artikel 20 van de wet van 17 januari 2002, evenals artikel R.74-1 dat bij het litigieuze besluit in datzelfde wetboek werd ingevoegd, het vrije verkeer van werknemers zoals gewaarborgd door de artikelen 45 en 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie belemmeren;
- diezelfde artikelen in strijd zijn met de sociale zekerheidsvoorschriften van de Unie zoals opgenomen in artikel 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in verordening nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van de Raad betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden;
- zij eveneens in strijd zijn met artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;

- zij de bepalingen van artikel 42 van de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie schenden;
- zij indruisen tegen de bepalingen van het Ambtenarenstatuut en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Unie daar zij de gelijkheid doorbreken tussen gedetacheerde Franse ambtenaren en gedetacheerde ambtenaren van de lidstaten die de cumulatie van pensioenrechten die zijn opgebouwd tijdens een detachering niet verbieden;
- zij in strijd zijn met de plicht tot loyale samenwerking met en bijstand aan de Unie die op de lidstaten rust;
- zij het gelijkheidsbeginsel schenden gelet op de ongelijke behandeling die zij invoeren tussen de gedetacheerde ambtenaren bij een instelling van de Europese Unie naargelang zij al dan niet verder bijdragen aan de Franse pensioenregeling, en tussen de gedetacheerde ambtenaren bij een internationaal orgaan en de Franse ambtenaren die niet gedetacheerd zijn en kunnen genieten van bijkomende pensioenregelingen;
- hun verzoek niet zonder voorwerp is geraakt door de wijziging bij artikel 84 van loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 (wet nr. 2013-1279 van 29 december 2013 houdende rectificatie van de begrotingswet voor 2013), van artikel L.46 ter van de wet van 11 januari 1984 en artikel L.87 van het wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen, nu deze wijziging de regel van het cumulatieverbod van het pensioen verworven op basis van de Franse regeling waaronder de gedetacheerde ambtenaar valt, met het pensioen verworven uit hoofde van de tijdens de detachering verrichte prestaties niet heeft afgeschaft, zij geen billijke compensatie kan verzekeren die evenwaardig is aan het geheel van de door de ambtenaar voor de detacheringperiode verworven pensioenrechten, en zij geen einde maakt aan de ongerechtvaardigde verrijking van de Staat, noch voorziet in overgangsbepalingen of bepalingen met terugwerkende kracht;
- de minister moet worden geacht de feiten van het geding te aanvaarden en hij erkent dat de regeling die uit de wet van 17 januari 2002 voortkomt in strijd is met het recht van de Europese Unie;
- de bij artikel 84 van de wet van 29 december 2013 ingestelde regeling geen einde maakt aan de toepassing van de voorgaande regeling en niet in overeenstemming is met het recht van de Europese Unie.

[D]e ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique concludeert tot afwijzing van het verzoek. Hij betoogt dat:

- de geldende bestuursrechtelijke bepalingen slechts een keuzerecht verlenen;

- de regeling zoals ingesteld bij de wet van 29 december 2013 voldoet aan de vereisten van Europees recht en geen enkele ongerechtvaardigde verrijking toestaat; **[Or.3]**
- het middel inzake het ontbreken van overgangsbepalingen en van terugwerkende kracht van de nieuwe regeling niet terzake dienend is.

[OMISSIS]

- 1 De wet van 17 januari 2002 tot sociale modernisering heeft de mogelijkheid gecreëerd voor ambtenaren die bij een overheid of een instantie gevestigd op het grondgebied van een vreemde staat of bij een internationaal orgaan zijn gedetacheerd om ervoor te kiezen om verder bijdragen te betalen bij de pensioenregeling waar zij voordien reeds toebehoorden, dan wel om geen bijdragen meer te betalen tijdens de duur van hun detachering. Daartoe bepaalt artikel 46 ter van de loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’Etat (wet van 11 januari 1984 tot vaststelling van statutaire bepalingen betreffende het overheidsapparaat van de Staat), zoals gewijzigd bij artikel 20 van deze wet, het volgende: *„de ambtenaar die bij een overheid of een instantie gevestigd op het grondgebied van een vreemde staat of bij een internationaal orgaan is gedetacheerd kan, zelfs wanneer hij aangesloten is bij een pensioenregeling verbonden aan de detacheringfunctie, verzoeken om bij te dragen aan de regeling van het wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen. In dat geval mag het bedrag van het uit hoofde van die regeling verworven pensioen, vermeerderd met het bedrag van het pensioen dat eventueel werd verkregen uit hoofde van de tijdens de detachering verrichte prestaties, niet hoger zijn dan het pensioen dat hij verworven zou hebben wanneer hij niet zou zijn gedetacheerd, waarbij het pensioen verkregen op basis van het wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen in voorkomend geval wordt verlaagd met het bedrag van het pensioen dat werd verworven tijdens deze detachering [...]”*. Deze maximeringsregeling is herhaald in artikel L.87 van het wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen, zoals gewijzigd bij voornoemd artikel 20, op grond waarvan de ambtenaar die ervoor heeft gekozen om verder bijdragen te betalen, na zijn pensioen verplicht is *„aan de afwikkelingsdienst van het ministerie dat belast is met de begroting jaarlijks de gegevens mee te delen op grond waarvan de hoogte van het buitenlands pensioen kan worden vastgesteld”, [Or.4]* bij gebreke waarvan *“deze afwikkelingsdienst het pensioen verlaagt met een bedrag dat overeenstemt met de duur van de detachering[...]”*.

De vordering tot nietigverklaring van de weigering tot intrekking van het besluit van 21 november 2002:

- 2 [OMISSIS]

[De Conseil d'État was van oordeel dat verzoekers niet gerechtigd zijn om de nietigverklaring te vorderen van de weigering om deze handeling in te trekken aangezien de aangevoerde middelen geen gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de bestreden handeling.]

De vordering tot nietigverklaring van de weigering tot intrekking van de circulaire van 18 december 2002:

- 3 In het als enige door verzoekers bestreden punt 2.4.2.I schrijft de circulaire van 18 december 2002 algemeen en dwingend aan de personeel- en pensioendiensten van de administraties voor, hoe de bepalingen die toepasselijk zijn op ambtenaren die bij een overheid of een instantie gevestigd in het buitenland of bij een internationaal orgaan zijn gedetacheerd en ervoor hebben gekozen om verder bijdragen te betalen aan de Franse regeling, moeten worden uitgelegd. Het beroep tegen de weigering tot intrekking van deze bepalingen moet worden toegewezen wanneer terecht wordt aangevoerd dat de interpretatie die deze bepalingen voorschrijven, de herhaling is van een regel die in strijd is met een hogere rechtsregel. Verzoekers voeren aan dat dit het geval is met artikel 46 ter van de wet van 11 januari 1984 en artikel L.87 van het wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen waarvan de circulaire de toepassing voorschrijft.
- 4 Vooreerst bepaalt lid 1 van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: *“Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist”*. Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten en fundamentele vrijheden van de mens bepaalt: *„Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang [...]”*. **[Or.5]**
- 5 De bekritiseerde bepalingen bieden aan gedetacheerde ambtenaren de mogelijkheid, zo zij dit wensen, om bijdragen te blijven betalen conform de regeling van het wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen, waarbij voor dat geval wordt bepaald dat het pensioen dat zij op die grond zullen ontvangen, slechts een aanvulling kan zijn op het pensioen dat zij verworven hebben op grond van de regeling verbonden aan de detacheringsfunctie, tot ten hoogste het pensioen dat zij zouden hebben verworven wanneer er geen detachering zou zijn geweest. In deze bepalingen is weliswaar een plafond vastgesteld voor de rechten die door middel van bijdragen aan de Franse regeling

kunnen worden verworven, maar zij voorzien ook in een keuzemogelijkheid die door de belanghebbenden vrij kan worden uitgeoefend volgens vooraf vastgestelde regels en zij verlenen de gedetacheerde ambtenaren de zekerheid dat zij een pensioen zullen verkrijgen dat minstens even hoog is als het pensioen dat zij zouden hebben ontvangen wanneer er geen detachering zou zijn geweest. [OMISSIS]. [De Conseil d'État wijst bijgevolg de middelen inzake een onjuiste opvatting van artikel 17 van het Handvest en van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten en fundamentele vrijheden van de mens af].

- 6 [OMISSIS] [De Conseil d'État wijst het middel inzake de onjuiste opvatting van verordening nr.1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 af, omdat verzoekers dit middel algemeen aanvoeren].
- 7 [OMISSIS] [De Conseil d'État wijst het middel inzake schending van de bepalingen over het ouderdomspensioen en de uitkering bij vertrek en de financiering van de pensioenregeling in verordening nr. 31 (EEG) 11 (EGA) tot vaststelling van het statuut van ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie af, omdat de aangevochten nationale regels geen invloed hebben op de toepassing van deze verordening].
- 8 [OMISSIS] [De Conseil d'État wijst het middel waarmee wordt gesteld dat de aangevochten circulaire in strijd is met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel af].
- 9 [OMISSIS] **[Or.6]**
- 10 Ten slotte bepaalt artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: „1. *Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.* 2. *Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden [...]*”. Artikel 48 van hetzelfde Verdrag bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad van de Unie op het gebied van de sociale zekerheid „*de maatregelen welke noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers*” vaststellen met name door een stelsel in te voeren dat aan de migrerende werknemers de zekerheid van samentelling biedt, met het oog op de berekening van de uitkeringen, van „*al die tijdvakken welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen*”. Bepalingen die een onderdaan van een lidstaat beletten of ervan weerhouden zijn staat van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, leveren belemmeringen van die vrijheid op, zelfs wanneer zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn.
- 11 Zoals reeds vermeld, bepalen artikel 46 ter van de wet van 11 januari 1984 en artikel L.87 van het wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen dat, wanneer ambtenaren die bij een overheid of een instantie gevestigd op het

grondgebied van een vreemde staat of bij een internationaal orgaan zijn gedetacheerd, tijdens hun loopbaan ervoor kiezen om hun bijdragen te blijven betalen onder de regeling van het wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen, het pensioen dat zij zullen ontvangen uit hoofde van deze regeling slechts een aanvulling kan zijn op het pensioen dat zij hebben verworven op grond van de regeling verbonden aan de detachingsfunctie, tot ten hoogste het pensioen dat zij zouden hebben verworven wanneer er geen detachering zou zijn geweest. Wanneer zij daar niet voor kiezen, kunnen de betrokkenen het pensioen van het wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen, waarvoor de detachingsperiode slechts in aanmerking wordt genomen bij de berekening van de duur van de dienst waarvoor pensioenrechten worden verleend, cumuleren met het geheel van de voordelen die samenhangen met de detachering, die met name in het geval van detachering bij een instelling van de Europese Unie naargelang de duur van de verrichte diensten bestaan in ofwel de uitkering bij vertrek, die gelijk is aan het drievoudige van de bedragen die zijn ingehouden op het basissalaris uit hoofde van de bijdrage aan het ouderdomspensioen zoals voorzien in artikel 12 van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut van de Europese Unie, dan wel de overdracht van de actuariële tegenwaarde van de rechten op het ouderdomspensioen verworven bij de Unie naar een particuliere verzekeringsmaatschappij of een pensioenfonds van zijn keuze, waarin is voorzien door hetzelfde artikel, dan wel het ouderdomspensioen waarin is voorzien bij de artikelen 2 en volgende van dezelfde bijlage, dat ingevolge artikel 39 van de regeling welke van toepassing is op andere agenten van de Europese Unie ook van toepassing is op tijdelijke ambtenaren.

- 12 Verzoekers betogen dat deze bepalingen in strijd zijn met de artikelen 45 en 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie evenals met het in artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vermelde beginsel van loyale samenwerking. Zij betogen dat zij, wegens de onzekerheid van hun situatie wat in het bijzonder de te verwachten duur van de detachering betreft, in de praktijk erg worden aangespoord om gebruik te maken van de mogelijkheid om bijdragen te blijven betalen aan de regeling van het wetboek inzake burgerlijke en militaire ouderdomspensioenen. Door de regels van de Europese Unie inzake pensioenen zijn zij, wanneer hun detachingsperiode voldoende lang blijkt, zodoende verplicht bij te dragen aan de nationale regeling zonder te kunnen genieten van nieuwe pensioenrechten. Het antwoord op dit middel is dus afhankelijk van de vraag of een nationale regeling die aan een bij een instelling van de Europese Unie gedetacheerde ambtenaar de mogelijkheid biedt om voor de duur van zijn detachering te kiezen voor ofwel de onderbreking van het betalen van bijdragen aan de pensioenregeling van zijn herkomstland, in welk geval zijn pensioen op basis van deze regeling volledig wordt gecumuleerd met de pensioenvoordelen verbonden aan de detachingsfunctie, ofwel het verder blijven betalen van deze bijdragen, in welk geval zijn pensioen op grond van die regeling wordt beperkt tot het bedrag dat nodig is om het totaalbedrag van het pensioen, met inbegrip van het [Or.7] pensioen verworven op grond van de regeling verbonden aan de detachingsfunctie, op het bedrag te brengen dat hij zou



hebben verkregen wanneer er geen detachering zou hebben plaatsgevonden, in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, gelezen in het licht van artikel 48 van hetzelfde Verdrag, en met het in artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vermelde beginsel van loyale samenwerking.

- 13 Deze vraag is beslissend voor de beslechting van het voor de Conseil d'État aanhangige geschil en is moeilijk te beantwoorden. Daarom moet de vraag in overeenstemming met artikel 267 VWEU worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en moet, totdat dat Hof uitspraak heeft gedaan, de behandeling worden geschorst van het door Adrien en anderen ingediende verzoek tot nietigverklaring van de beslissing waarmee de intrekking van de circulaire van 18 december 2002 wordt geweigerd.

#### BESLUIT:

Artikel 1: De behandeling van het verzoek van Adrien en anderen tot nietigverklaring van de weigering tot intrekking van de circulaire van de minister van Economische Zaken, Financiën en Industrie en van de minister van Ambtenarenzaken, Staatshervorming en Ruimtelijke Ordening van 18 december 2002 betreffende de toepassing van artikel 20 van wet nr. 2002-73 van 17 januari 2002 tot sociale modernisering op ambtenaren die bij een overheid of een instantie gevestigd op het grondgebied van een vreemde staat of bij een internationaal orgaan zijn gedetacheerd, wordt geschorst tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan over de volgende vraag: is een nationale regeling die een bij een instelling van de Europese Unie gedetacheerde ambtenaar de mogelijkheid biedt om voor de duur van zijn detachering te kiezen voor ofwel de onderbreking van het betalen van bijdragen aan de pensioenregeling van zijn herkomstland, in welk geval zijn pensioen op basis van deze regeling volledig wordt gecumuleerd met de pensioenvoordelen verbonden aan de detacheringfunctie, ofwel het verder blijven betalen van deze bijdragen, in welk geval zijn pensioen op grond van die regeling wordt beperkt tot het bedrag dat nodig is om het totaalbedrag van het pensioen, met inbegrip van het pensioen verworven op grond van de regeling verbonden aan de detacheringfunctie, op het bedrag te brengen dat hij zou hebben verkregen wanneer er geen detachering zou hebben plaatsgevonden, in strijd met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, gelezen in het licht van artikel 48 van hetzelfde Verdrag, en met het in artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vermelde beginsel van loyale samenwerking?

Artikel 2: Het verzoek van Adrien en anderen wordt afgewezen voor het overige.

[OMISSIS]