



**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques**

Distr.
RESTREINTE*

CCPR/C/85/D/1238/2004
21 novembre 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME
Quatre-vingt-cinquième session
17 octobre-3 novembre 2005

CONSTATATIONS

Communication n° 1238/2004

Présentée par: G. J. Jongenburger-Veerman
(représentée par un conseil, M. F. A. J. Kalberg)

Au nom de: L'auteur

État partie: Pays-Bas

Date de la communication: 7 août 2003
(date de la lettre initiale)

Références: Décision prise par le Rapporteur spécial en application
de l'article 97 du règlement intérieur, communiquée
à l'État partie le 26 janvier 2004 (non publiée sous forme
de document)

Date de l'adoption des constatations: 1^{er} novembre 2005

* Constatations rendues publiques sur décision du Comité des droits de l'homme.

Objet: Droit à une pension spéciale de veuve.

Questions de procédure: Épuisement des recours internes.

Questions de fond: Discrimination en violation de l'article 26 du Pacte.

Articles du Pacte: 14, paragraphe 1, et 26.

Articles du Protocole facultatif: 5, paragraphe 2 b).

Le 1^{er} novembre 2005, le Comité des droits de l'homme a adopté le texte figurant en annexe en tant que constatations concernant la communication n° 1238/2004, au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif.

[ANNEXE]

ANNEXE

**CONSTATATIONS DU COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME AU TITRE
DU PARAGRAPHE 4 DE L'ARTICLE 5 DU PROTOCOLE FACULTATIF
SE RAPPORTANT AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS
CIVILS ET POLITIQUES**

Quatre-vingt-cinquième session

concernant la

Communication n° 1238/2004**

Présentée par: G. J. Jongenburger-Veerman
(représentée par un conseil, M. F. A. J. Kalberg)

Au nom de: L'auteur

État partie: Pays-Bas

Date de la communication: 7 août 2003
(date de la lettre initiale)

Le Comité des droits de l'homme, institué en vertu de l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Réuni le 1^{er} novembre 2005,

Ayant achevé l'examen de la communication n° 1238/2004 présentée au nom de G. J. Jongenburger-Veerman en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Ayant tenu compte de toutes les informations écrites qui lui ont été communiquées par l'auteur de la communication et l'État partie,

Adopte ce qui suit:

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication: M. Nisuke Ando, M. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, M. Alfredo Castillero Hoyos, M^{me} Christine Chanet, M. Maurice Glèlè Ahanhanzo, M. Walter Kälin, M. Ahmed Tawfik Khalil, M. Michael O'Flaherty, M^{me} Elisabeth Palm, M. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, M. Ivan Shearer, M. Hipólito Solari-Yrigoyen, M^{me} Ruth Wedgwood et M. Roman Wieruszewski.

Constatations au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif

1. L'auteur de la communication, datée du 7 août et du 17 octobre 2003, est M^{me} G. J. Jongenburger-Veerman, de nationalité néerlandaise, née le 18 juillet 1911. Elle affirme être victime d'une violation par les Pays-Bas de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (le Pacte). Elle est représentée par un conseil. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour les Pays-Bas le 11 mars 1979.

Exposé des faits

2.1 En janvier 1976, après 40 années d'existence, le mariage de l'auteur a été dissous par le tribunal sur la demande de son mari dont elle était séparée depuis 1952. Son mari avait été employé par le Corps d'assistance des Pays-Bas Nouvelle-Guinée (*Bijstandskorps van burgerlijke rijksambtenaren*), qui a été dissous le 5 juillet 1967. En vertu de la loi sur le Corps d'assistance (*Wet op het Bijstandskorps*) du 25 mai 1962, tous les employés du Corps avaient le statut de fonctionnaire de l'État néerlandais. L'ancien époux de l'auteur est mort le 25 mars 1991.

2.2 La question des pensions de retraite des parents survivants des anciens employés du Corps d'assistance des Pays-Bas Nouvelle-Guinée n'est pas régie par la loi sur les retraites des fonctionnaires (*Algemene Burgerlijke Pensioenwet*) mais par une loi spéciale, à savoir le Règlement du régime de retraite des Pays-Bas Nouvelle-Guinée (le Règlement) (*Pensioensreglement Nederlands Nieuw-Guinea*) (PRNG), en date du 29 décembre 1958. Ce règlement ne prévoit pas le paiement de pensions de retraite aux veuves divorcées d'anciens agents de la fonction publique. Toutefois, en vertu d'une clause de sauvegarde énoncée à l'article 31 du Règlement, une pension de retraite peut être accordée dans des cas particuliers non prévus dans le Règlement.

2.3 Le 1^{er} janvier 1966, sur la base d'une modification de la législation relative au divorce, un nouvel article G4 a été incorporé à la loi sur les retraites des fonctionnaires en vue d'instituer une pension spéciale de retraite pour les veuves divorcées de fonctionnaires. Le 6 février 1973 a été adopté l'article 8 a) de la loi sur le Fonds de pensions et d'épargne (*Pensioen en Spaarfondsenwet*), disposant que tous les règlements relatifs aux pensions de retraite doivent prévoir la possibilité de payer une pension de retraite spéciale aux veuves divorcées. Le Règlement n'a pas été modifié en conséquence.

2.4 Après le décès de son ex-mari, l'auteur a demandé au Ministre de l'intérieur de lui accorder une pension spéciale de veuve prenant effet à compter du 26 mars 1991. Le 12 juillet 1991, le Ministère de l'intérieur a rejeté la demande de l'auteur dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu dans la clause de sauvegarde énoncée à l'article 31 du Règlement. L'objection de l'auteur à cette décision a été rejetée le 16 octobre 1991. L'auteur a été déboutée de l'appel qu'elle avait adressé à la division judiciaire du Conseil d'État (*Afdeling Rechtspraak van de Raad van State*), le 18 mai 1993.

2.5 Le 1^{er} mars 1999, l'auteur a de nouveau demandé à l'administration du Fonds de pensions indonésien (l'Administration du Fonds) (*Stichting Administratie Indonesische Pensioenen*) (SAIP) chargée depuis 1995 d'administrer les pensions Nouvelle-Guinée, de lui accorder une pension spéciale de veuve prenant effet au 26 mars 1991, en invoquant l'application de

l'article G4 de la loi sur les retraites des fonctionnaires à un cas analogue, ainsi que l'article 8 a) de la loi sur le Fonds de pensions et d'épargne. Le 29 novembre 1999, en application de directives émanant du Ministère de l'intérieur qui estimait que la privation d'un droit à une pension spéciale de veuve n'était plus conforme à l'état d'esprit de la société actuelle, l'Administration du Fonds lui a accordé une pension spéciale de veuve prenant effet le 1^{er} janvier 1999, en vertu de l'article 31 du Règlement. L'auteur a contesté cette décision en ce qu'elle la privait d'une pension pour la période comprise entre le 26 mars 1991 et le 31 décembre 1998. Le 2 mars 2000, l'Administration du Fonds a rejeté cette objection.

2.6 L'appel adressé par l'auteur à la chambre administrative du tribunal d'arrondissement de La Haye (*Arrondissementsrechtbank's-Gravenhage, afdeling bestuursrecht*) dans lequel elle affirmait être en outre victime de violations de l'article premier de la Constitution des Pays-Bas (principe d'égalité) et de l'article 26 du Pacte a été rejeté le 14 août 2000. Le 9 août 2001, le Tribunal central des appels (*Centrale Raad van Beroep*) d'Utrecht a rejeté son nouveau recours, estimant que la plainte de l'auteur était essentiellement la même que celle de 1991 et que, étant devenue finale et définitive, la décision prise dans l'affaire en cause devait être respectée sauf si elle avait été manifestement arbitraire ou si, au vu des faits nouveaux, il serait déraisonnable de la maintenir. Le Tribunal n'a pas estimé qu'il en fut ainsi et a considéré que la différence d'un traitement résultait d'une décision générale du législateur tendant à établir une distinction entre les territoires d'outre-mer et européens de l'État, qui était fondée sur des critères raisonnables et objectifs. De même, le Tribunal a estimé que la décision d'accorder à l'auteur une pension spéciale de veuve à compter du 1^{er} janvier 1999 entrait dans le pouvoir d'appréciation exercé par le Ministre en vertu de l'article 31 du Règlement.

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme avoir subi une violation des droits garantis à l'article 26 du Pacte, faisant valoir que la décision concernant sa demande de pension spéciale de veuve aurait dû être fondée sur la même base juridique que les pensions spéciales de veuve prévues pour les survivants de tous les autres fonctionnaires aux Pays-Bas. À ce sujet, elle invoque des déclarations faites par le Secrétaire d'État à l'intérieur pendant la lecture publique au Parlement, le 9 mai 1962, de la loi sur le Corps d'assistance, qui avait affirmé que les fonctionnaires du Corps d'assistance seraient traités de la même manière que leurs homologues néerlandais. Elle fait valoir que, à la suite de l'adoption de l'article G4 de la loi sur les retraites des fonctionnaires, en 1966, le Règlement aurait dû être modifié car cet acte traduisait la reconnaissance du droit d'une survivante divorcée à une pension (partielle) de veuve.

3.2 Se référant à la jurisprudence du Comité des droits de l'homme qui considère qu'il ne lui appartient pas d'examiner les faits et les preuves qui ont été soumis aux tribunaux d'un État partie, l'auteur estime que cette règle ne devrait pas constituer un obstacle dans son cas étant donné que la division judiciaire du Conseil d'État, qui s'était prononcée sur son appel en 1993, n'est pas un tribunal indépendant et impartial puisqu'il a conseillé au Ministre de l'intérieur d'adopter la législation établissant une distinction entre les veuves des anciens employés du Corps d'assistance d'un côté, et celles des autres fonctionnaires, d'un autre côté¹. L'auteur en

¹ À ce propos, l'auteur invoque l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Procola c. Luxembourg*, Recueil A, vol. 326.

conclut que l'absence d'impartialité objective de la part du Conseil judiciaire constitue une violation du paragraphe 1 de l'article 14 du Pacte. En outre, elle affirme que le Conseil judiciaire n'était pas compétent pour examiner l'appel de la décision du Ministre en date du 16 octobre 1991 car le Conseil d'appel (*Raad van Beroep*) était l'organe compétent pour examiner des appels concernant les fonctionnaires, y compris les anciens employés du Corps d'assistance. Au lieu de la renvoyer devant les tribunaux compétents, les conseils relatifs aux recours ouverts qui étaient consignés dans la décision du Ministre indiquaient à tort que le Conseil judiciaire était le tribunal d'appel compétent. La décision du Conseil judiciaire devrait donc être considérée comme nulle et non avenue.

3.3 L'auteur affirme avoir épuisé les recours internes disponibles car elle ne peut pas former un nouvel appel devant le Tribunal central des appels, et que l'affaire n'est pas en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

Observations de l'État partie

4.1 Dans une lettre datée du 23 mars 2004, l'État partie affirme que le grief de violation de l'article 14 du Pacte est irrecevable parce que l'auteur ne l'a pas soumis à une procédure interne et qu'elle n'a donc pas épuisé les recours internes qui lui étaient ouverts.

4.2 Dans une lettre datée du 24 juillet 2004, l'État partie explique que l'auteur aurait pu contester le manque d'impartialité du Conseil d'État dans sa déclaration ou son mémoire d'appel, au lieu de quoi elle avait soulevé la question 11 ans après la décision. L'État partie affirme en outre que l'auteur n'a pas étayé son grief tiré du manque d'indépendance et de l'impartialité. L'État partie explique que les fonctions consultatives et judiciaires sont exercées par différents départements du Conseil et que tous les membres dudit Conseil sont inamovibles et que leur indépendance est garantie de la même manière que celle des membres d'autres organes judiciaires². De même, l'argument de l'auteur selon lequel le Conseil d'État n'était pas compétent pour juger ses griefs aurait pu être formulé à ce moment. L'État partie estime que cette partie de la communication devrait être déclarée irrecevable ou mal fondée.

4.3 Concernant le grief de l'auteur qui affirme qu'elle aurait dû être traitée de la même manière que les veuves des anciens fonctionnaires des Pays-Bas, l'État partie explique que, après la révision de la loi néerlandaise sur le divorce, en 1971, le législateur s'était intentionnellement abstenu d'incorporer dans le Règlement de 1971 des dispositions visant le groupe spécifique de veuves auquel elle appartient. Cette position a été expliquée dans une lettre adressée par le Ministre au Parlement le 19 août 1971. L'État partie déclare qu'après le transfert des responsabilités administratives concernant les anciens territoires d'outre-mer des Indes orientales néerlandaises et de la Nouvelle-Guinée, les Pays-Bas se sont engagés à accorder et à payer des pensions aux veuves d'anciens fonctionnaires de ces territoires. Aux termes de l'accord régissant le transfert, les Pays-Bas ont garanti les droits existants au moment du transfert. Avait droit à une pension de veuve la femme avec laquelle le défunt était marié avant l'âge de 65 ans et l'était

² L'État partie renvoie à un arrêt récent (*Kleyn et autres c. Pays-Bas*, 6 mai 2003) de la Cour européenne des droits de l'homme qui avait déclaré une requête dénonçant un manque d'impartialité de la part de la division administrative du Conseil manifestement dépourvue de tout fondement.

encore au moment de son décès. L'État partie affirme en conséquence que ses obligations relativement aux pensions de veuve au titre de ces régimes étaient donc limitées à des droits nés peu de temps auparavant. Tout amendement au Règlement, conformément à la loi révisée sur le divorce, aurait dérogé à la règle appliquée jusqu'alors et, en outre, porté atteinte aux droits de la dernière épouse/veuve qui n'aurait plus eu droit à une pension complète. D'après l'État partie, le problème du partage des droits entre les anciennes épouses ne s'est pas posé au moment de l'incorporation de la loi sur le divorce dans les régimes néerlandais de pensions de retraite. L'État partie affirme donc que, à cet égard, les veuves/épouses des anciens fonctionnaires des territoires d'outre-mer n'étaient pas dans la même situation que les veuves/épouses des fonctionnaires couverts par un régime de retraite néerlandais. L'État partie ajoute qu'il était admis que le tribunal qui fixe les dispositions financières dans une procédure de divorce pouvait prendre cette situation en considération.

4.4 En examinant l'affaire soumise par l'auteur, la division judiciaire du Conseil d'État a accepté les arguments du Ministre selon lesquels la différence de traitement n'avait pas été une atteinte au droit à l'égalité étant donné que les affaires en question n'étaient pas similaires car elles se rapportaient à des catégories différentes de fonctionnaires. En outre, il a été tenu compte de ce que, lorsque le mariage a été dissous, la perte du droit à une pension de veuve en vertu du Règlement avait été prise en compte puisque son mari avait pris en sa faveur des dispositions que le tribunal avait jugées raisonnables.

4.5 L'État partie explique que la décision prise par le Ministre en 1999 d'accorder à l'auteur une pension spéciale de veuve n'avait pas été fondée sur une quelconque perte de validité des arguments susmentionnés mais plutôt sur le fait que l'attitude sociale à l'égard des droits à pension des femmes mariées avait évolué au point d'être devenue incompatible avec l'absence de droit à une pension spéciale de veuve. La décision n'avait pas été fondée sur le principe de l'égalité de traitement mais sur la clause d'équité énoncée dans le Règlement.

4.6 L'État partie estime en conséquence que le principe d'égalité énoncé à l'article 26 du Pacte n'a pas été violé.

Commentaires de l'auteur

5.1 Dans une lettre datée du 14 septembre 2004, l'auteur commente les observations de l'État partie et soutient que l'article 14 du Pacte a été violé parce que la division judiciaire du Conseil d'État n'était pas compétente pour statuer sur son appel, en 1993. Elle soutient en outre que la division était dépourvue d'impartialité objective.

5.2 En réponse aux arguments de l'État partie sur la raison pour laquelle la différence de traitement ne constitue pas une violation du droit à l'égalité, l'auteur conteste les observations de l'État partie concernant la situation des anciens fonctionnaires des Indes orientales néerlandaises. Elle explique qu'il existe une différence entre le statut juridique des anciens fonctionnaires des Indes orientales et celui des membres du Corps d'assistance de Nouvelle-Guinée. Les premiers sont régis par un accord avec l'Indonésie tandis que le statut des derniers était défini dans la loi sur le Corps d'assistance du 25 mai 1962 et régi par la loi néerlandaise. Elle fait donc valoir que le Règlement est un régime de pension des Pays-Bas et non, comme le dit l'État partie, un régime de pension d'outre-mer.

5.3 L'auteur rappelle que le Règlement a été élaboré en 1957/58 à un moment où la notion de pension spéciale de veuve n'avait pas encore été incorporée dans la législation néerlandaise. Elle affirme que le Règlement reflète la législation néerlandaise, en particulier la loi sur les retraites des fonctionnaires, telle qu'elle existait à l'époque. Selon l'auteur, il n'y avait par conséquent aucune raison de la modifier lorsque la pension spéciale de retraite de veuve a été prévue dans la loi sur les retraites des fonctionnaires, en 1966, ou au plus tard, en 1973, lorsque la pension spéciale de veuve a été rendue obligatoire pour tous les régimes de retraite. Elle affirme à ce propos qu'un certain nombre d'amendements ont été apportés au Règlement afin de l'adapter à l'évolution de la législation néerlandaise, par exemple pour élargir la notion des orphelins ayant droit à une pension.

5.4 L'auteur rappelle qu'elle était mariée pendant toute la période où son époux travaillait en Nouvelle-Guinée, que toutes les cotisations ont été dûment versées au régime de pension de veuve et que personne sauf elle ne pouvait y avoir droit. La révision du Règlement n'aurait pas eu de conséquences internationales, contrairement à la révision des pensions des anciens fonctionnaires des Indes orientales néerlandaises. Elle affirme par conséquent que le fait qu'une pension spéciale de veuve ne lui a pas été octroyée dans des conditions d'égalité avec toutes les autres veuves divorcées en vertu de la législation néerlandaise constitue une violation de l'article 26 du Pacte.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

6.1 Avant d'examiner une plainte soumise dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 93 de son règlement intérieur, déterminer si cette communication est recevable en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

6.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément au paragraphe 2 a) de l'article 5 du Protocole facultatif, que la même question n'est pas en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

6.3 Le Comité a pris note de l'objection de l'État partie concernant la recevabilité du grief de violation de l'article 14 du Pacte, au motif du non-épuisement des recours internes disponibles. Le Comité note en outre que l'auteur n'a fait valoir dans ses commentaires aucun argument tendant à montrer que ces recours internes n'étaient pas disponibles ou utiles. Les informations à la disposition du Comité indiquent que l'auteur n'a pas soulevé la question du manque d'impartialité ou de l'incompétence du Conseil d'État lorsque son appel a été examiné. En conséquence, le Comité estime que cette partie de la communication est irrecevable au titre du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif.

6.4 En l'absence d'autres obstacles à la recevabilité de la communication le Comité la déclare recevable en ce qui concerne le grief de violation de l'article 26 du Pacte.

Examen au fond

7.1 Le Comité a examiné la présente communication à la lumière de tous les renseignements apportés par les parties, conformément au paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole facultatif.

7.2 L'auteur a affirmé que le fait qu'une pension spéciale de veuve ne lui ait pas été accordée pendant la période 1991-1998 constitue une violation de l'article 26 du Pacte par l'État partie. L'État partie a fait valoir que la distinction établie dans les dispositions légales applicables se rapporte à des catégories différentes de fonctionnaires. Il a fait valoir en outre que le fait que l'auteur perdrait ses droits à une pension de veuve avait été pris en considération au moment de son divorce et que des dispositions avaient été prises en vue de compenser cette perte, dispositions que le tribunal avait jugées raisonnables, et l'auteur n'a pas contesté cette partie des observations de l'État partie. Le Comité rappelle sa jurisprudence selon laquelle toute différence de traitement fondée sur les motifs énumérés à l'article 26 du Pacte ne constitue pas une discrimination, pour autant qu'elle soit fondée sur des motifs raisonnables et objectifs³. En l'espèce, le Comité estime que la distinction établie entre les épouses néerlandaises des anciens employés du Corps d'assistance des Pays-Bas Nouvelle-Guinée et les veuves des autres fonctionnaires néerlandais n'est pas fondée sur l'un quelconque des motifs énumérés à l'article 26 et ne peut pas non plus être considérée comme «toute autre situation», au sens de cet article. De plus, les éléments dont le Comité est saisi, en particulier les renvois aux motifs avancés par le législateur en 1971 pour ne pas modifier le Règlement (par. 4.3) ne révèlent pas une absence d'objectivité ni un caractère déraisonnable. Par conséquent, le fait de ne pas avoir accordé à l'auteur une pension pendant la période allant de 1991 à 1998, ne constitue pas une violation de l'article 26 du Pacte.

8. Le Comité des droits de l'homme, agissant en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif, est d'avis que les faits dont il est saisi ne font pas apparaître de violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[Adopté en anglais (version originale), en espagnol et en français. Paraîtra ultérieurement en arabe, en chinois et en russe dans le rapport annuel du Comité à l'Assemblée générale.]

³ Voir notamment les décisions du Comité dans les affaires *Broeks c. Pays-Bas* (CCPR/C/29/D/172/1984, par. 13), *Zwaan-de Vries c. Pays-Bas* (CCPR/C/29/D/182/1984, par. 13), *H. Vos c. Pays-Bas* (CCPR/C/35/D/218/1986, par. 11.3), *Pauger c. Autriche* (CCPR/C/44/D/415/1990, par. 7.3), *Müller et Engelhard c. Namibie* (CCPR/C/74/D/919/2000, par. 6.7) et *Derksen c. Pays-Bas* (CCPR/C/80/D/976/2001, par. 9.2).