



Brexit

L'administration et la fonction publique européenne, après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

par Fabrice Andreone

Conseiller/Senior expert à la Direction générale Recherche et innovation (R & I) de la Commission européenne – Docteur en droit public, habilitation à diriger les recherches (HdR)¹

Résumé à compléter

Le 23 juin 2016, les citoyens britanniques se sont prononcés, par référendum, en faveur du retrait de leur pays de l'Union européenne. Pour la première fois, depuis 1951, les institutions européennes ont été confrontées à un départ et non à un élargissement. Dès lors, tout restait à inventer. Il était assez prévisible que les solutions à adopter ne pourraient uniquement être juridiques mais seraient essentiellement politiques et pratiques, afin de trouver un équilibre global qui préserve les relations entre les Vingt-Sept, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part. Comme nous allons le constater, ce pragmatisme a également constitué le fondement des solutions apportées dans le domaine de l'administration et de la fonction publique européennes.

Dès le lendemain du référendum, l'Union a adopté une approche éminemment européenne pour ce qui concerne les ressortissants britanniques au service de ses institutions. Ainsi, dès le 24 juin 2016, Jean-Claude Juncker² s'est adressé à l'ensemble du personnel de la Commission pour affirmer son soutien aux Britanniques présents au sein de celle-ci et leur assurer qu'ils conserveraient toute leur place au sein de l'institution : « [...] Je veux donc vous envoyer un message clair, à vous, chers collègues, et surtout à vos collègues de nationalité britannique. Selon notre statut, vous êtes des "fonctionnaires de l'Union". Vous travaillez pour l'Europe. Vous avez laissé vos "chapeaux" nationaux à la porte lorsque vous avez rejoint cette institution et cette porte ne se referme pas sur vous maintenant. En tant que fonctionnaires européens, vous avez toujours été loyaux envers notre Union, contribuant énormément à notre projet européen commun. C'est donc dans cet esprit de loyauté réciproque que je travaillerai avec les présidents des autres

(1) Cette contribution exprime l'opinion personnelle de l'auteur. Elle n'engage en aucun cas ni la Commission européenne, ni l'Union européenne.

(2) Juncker et Schulz tentent de rassurer les fonctionnaires européens britanniques, EURACTIV, 24 juin 2016.

institutions européennes pour faire en sorte que nous puissions tous continuer à compter sur votre talent, votre expérience et votre engagement exceptionnels. Je sais que vous avez tous des attentes légitimes concernant vos droits et vos devoirs, vos familles qui auraient pu vous suivre à Bruxelles et vos enfants qui pourraient être inscrits dans des écoles ici. Permettez-moi de vous assurer que je ferai tout ce qui est en mon pouvoir, en tant que président de la Commission, pour vous soutenir et vous aider dans ce processus difficile. Notre statut sera lu et appliqué dans un esprit européen».

Le message du président de la Commission était donc sans ambiguïté. Les responsables des autres institutions de l'Union lui ont emboîté le pas³ en adoptant une approche identique, arrêtée en coopération avec la Commission européenne. Par conséquent, dès juin 2016, les plus hauts responsables européens ont rejeté toute approche nationale, voire nationaliste, qui aurait visé à faire payer les conséquences du retrait du Royaume-Uni aux Britanniques présents dans les institutions communautaires. Ils ont ainsi privilégié une approche européenne. On peut d'ailleurs noter que toute solution discriminatoire sur base de la nationalité, n'aurait pas été acceptable en termes politiques et aurait pu être contestée devant les tribunaux de l'Union.

Le 30 janvier 2020⁴, l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne (UE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après l'accord de retrait⁵) a été ratifié par le Conseil. Il comporte également des dispositions relatives aux questions d'administration et de fonction publique européennes⁶ qu'il convient d'aborder.

I. – LES CONSÉQUENCES DU RETRAIT DU ROYAUME-UNI SUR LES RESSORTISSANTS BRITANNIQUES PRÉSENTS AU SEIN DES INSTITUTIONS DE L'UNION

À partir du 1^{er} février 2020, les institutions de l'Union ne pourront plus ni sélectionner ni engager de fonctionnaires ou d'agents de nationalité britannique⁷. Une question demeure néanmoins : qu'advient-il des ressortissants britanniques en poste dans les institutions de l'Union, au 31 janvier 2020 ? Il s'agit d'aborder, tout d'abord, la situation des fonctionnaires européens qui relèvent du statut, puis celle des agents qui relèvent du régime applicable aux autres agents (RAA).

A – La situation des fonctionnaires européens de nationalité britannique

On doit noter ici que les fonctionnaires européens britanniques possédant, au moins, une autre nationalité des Vingt-Sept ne

sont pas concernés par cet aspect, étant considérés par rapport à leur autre nationalité communautaire. Seuls sont impactés ceux d'entre eux qui possèdent uniquement la nationalité britannique. Deux situations doivent être examinées : d'une part, la sélection et l'engagement de fonctionnaires ressortissants du Royaume-Uni, à partir du 1^{er} février 2020, et, d'autre part, la situation des fonctionnaires britanniques en poste, avant cette date.

1. Le recrutement de fonctionnaires européens britanniques après le 31 janvier 2020

Tout d'abord, on doit distinguer la phase de sélection (art. 27 et 29 et ann. III du statut) de la phase d'engagement des fonctionnaires européens (art. 1^{er} bis et 28 du statut). Il s'agit de deux étapes distinctes du processus de recrutement, dans le temps et dans la substance⁸.

a) La sélection des fonctionnaires de l'Union européenne

S'agissant de la sélection de fonctionnaires européens, l'article 4 de l'annexe III du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le statut) prévoit la vérification de la condition de nationalité (art. 28, pt a), du statut) selon les modalités suivantes : « L'autorité investie du pouvoir de nomination arrête la liste des candidats qui remplissent les conditions prévues aux alinéas a), b) et c) de l'article 28 du statut et la transmet au président du jury, accompagnée des dossiers de candidature ».

Dans les faits, le candidat à une sélection de l'Union doit remplir une déclaration qui accompagne son acte de candidature et par laquelle il reconnaît être en ordre avec les conditions d'admissibilité statutaires (art. 28, pts a) à c), du statut) y inclus la possession d'une nationalité d'un État membre. En principe, à partir du 1^{er} février 2020, les candidats qui ne posséderaient que la nationalité britannique ne pourraient être admis à concourir aux sélections de l'UE puisqu'ils ne peuvent déclarer une nationalité d'un État membre, dans le contexte de la déclaration mentionnée ci-dessus⁹.

(3) Messages de Mme Mogherini (Haute Représentante de l'UE pour le SEAE) du 25 juin 2016 et de M. Schulz, président du Parlement européen.

(4) Décis. UE n° 2020/135 du Conseil, 30 janv. 2020, relative à la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JOUE, n° L. 29, 30 janv., p. 1.

(5) Publié au JOUE, n° L. 29, 30 janv. 2020. 7.

(6) Ce texte ne traite pas des dispositions qui touchent aux membres des institutions (membres de la Commission, du Parlement européen ou de la Cour de justice).

(7) Cette disposition ne concerne pas les titulaires d'un passeport britannique et d'un passeport d'un des États membres.

(8) F. Andreone, La sélection, le recrutement et l'engagement des fonctionnaires de l'Union européenne, Rev. UE 2019. 626.

(9) Les candidats en possession de la nationalité britannique et d'une nationalité des Vingt-Sept ne sont bien entendu pas concernés.

b) L'engagement des fonctionnaires de l'Union européenne

L'institution qui engage un fonctionnaire procède à la vérification des conditions d'admissibilité aux concours du candidat, telles que définies à l'article 28, points a) à c) du statut. C'est à cette occasion qu'elle contrôle la condition de nationalité. Comme il peut s'écouler plusieurs années entre l'inscription sur une liste de réserve et l'engagement, le lauréat doit fournir des attestations récentes relatives notamment à sa nationalité. Le juge de l'Union a considéré que l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'AIPN) possède donc l'obligation de vérifier, avant de nommer un fonctionnaire, s'il remplit les conditions requises à cet effet¹⁰. Par conséquent, si les preuves que le candidat remplit les conditions d'engagement ne sont pas apportées, l'AIPN doit logiquement refuser de procéder à la nomination du candidat par une décision motivée, susceptible de recours contentieux devant les tribunaux de l'Union. Dans le cas où un citoyen de nationalité britannique aurait été admis sur une liste de réserve avant le 1^{er} février 2020 et devrait être engagé après cette date, il est clair que l'institution ne serait, en principe, pas contrainte de le nommer. Toutefois, sous réserve de la réussite du stage prévu à l'article 34 du statut, l'AIPN pourrait exercer son devoir de sollicitude et examiner la possibilité d'accorder une dérogation à la condition de nationalité afin de recruter le lauréat, conformément à la disposition prévue dans la seconde partie du point a) de l'article 28 du statut. Si une telle situation n'est pas à exclure, elle ne devrait concerner qu'un nombre restreint de situations individuelles et permettre de trouver des solutions pratiques, dans l'intérêt du service et des lauréats.

On peut noter que l'article 28, point a), du statut prévoit que l'AIPN peut accorder une dérogation à la condition de nationalité. Celle-ci doit être mentionnée, le cas échéant, dans l'avis de concours (art. 1^{er}, § 1^{er}, pts i) et a), de l'annexe III du statut). Par conséquent, la possibilité de dérogation doit, en principe, être prévue dès l'arrêt de l'avis de concours par l'AIPN compétente. Ainsi, après le retrait de la Grande-Bretagne, il ne serait théoriquement pas impossible de nommer des fonctionnaires européens, ressortissants du Royaume-Uni ; toutefois, il serait nécessaire de mentionner, au préalable, la possibilité de dérogations à la condition de nationalité prévue à l'article 28, point a), du statut dans l'avis de concours de même que le fondement et l'objectif de celles-ci.

2. La présence de fonctionnaires britanniques au sein des institutions de l'Union, à partir du 1^{er} février 2020

L'article 49 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne dispose : « Le fonctionnaire ne peut être démis d'office de ses fonctions que dans le cas où il cesse de satisfaire aux conditions fixées à l'article 28, alinéa a) [...] ».

La démission d'office peut être mise en œuvre pour défaut de nationalité d'un État membre de l'Union. L'exégèse de cette disposition permet d'affirmer que, si la condition de nationalité est nécessaire pour procéder à la nomination des fonctionnaires

de l'UE, dans le cas où celle-ci ne serait plus remplie par le fonctionnaire (perte de la nationalité ou retrait d'un État membre de l'UE), les institutions ont la faculté de démettre le fonctionnaire européen, pour défaut de nationalité. Au détour de cette disposition, on peut relever deux aspects très importants. Tout d'abord, cette faculté ne constitue aucunement une obligation dans le chef de l'institution auprès de laquelle le fonctionnaire est affecté. Par ailleurs, l'appréciation de la situation relève de chacune des institutions au sens des articles 1^{er} ter et 1^{er} bis, § 2, du statut. Il n'appartient pas aux États membres de décider dans cette matière. Comme on a pu le constater *supra*, les institutions de l'Union se sont coordonnées afin d'arrêter une approche commune relative à cette question. De manière plus précise, on doit constater qu'elles ont donc décidé de préserver les droits des fonctionnaires européens, ressortissants du Royaume-Uni, dans une approche européenne et non nationaliste.

À la Commission, le message du président Juncker du 24 juin 2016¹¹ a été confirmé par un engagement juridique du Collège, sous forme d'une décision prise par les commissaires lors de sa réunion du 28 mars 2018¹² : « La Commission a décidé de prendre les engagements suivants : – dans le cas des fonctionnaires de nationalité britannique qui ne rempliront plus la condition d'être ressortissant d'un des États membres de l'Union à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'autorité investie du pouvoir de nomination n'utilise pas de son pouvoir discrétionnaire au titre de l'article 49 du statut des fonctionnaires, excepté lorsque cela est dûment justifié dans des cas spécifiques tels que des conflits d'intérêts ou en vertu d'obligations internationales ; [...] »

Par le biais de cette décision, le Collège renonce donc à utiliser son pouvoir décisionnaire, prévu par l'article 49, § 1^{er}, du statut. Cette décision produit donc des effets juridiques et engage l'institution vis-à-vis de son personnel. Toutefois, cet engagement pose deux limites au non-recours du pouvoir discrétionnaire de l'AIPN : les conflits d'intérêts qui s'appliquent au cas des fonctionnaires de l'encadrement supérieur¹³ et le respect d'obligations internationales, dans le cas du personnel affecté auprès des délégations de l'UE. Il appartiendra à l'institution d'interpréter ces limites pour chaque cas d'espèce.

On remarquera que cette situation n'est pas inédite. En effet, lors des processus d'élargissement, la Commission européenne a pour habitude de recruter, par dérogation à la condition de

(10) Trib. UE, 15 sept. 2015, aff. T-734-15, *Commission européenne c/ FE*, ECLI:EU:T:2017:612, pt 55.

(11) *V. supra*.

(12) « Décisions administratives et budgétaires prises par la Commission lors de sa 2249^e réunion du mercredi 28 mars 2018 », sous le point HR : application de la condition statutaire d'être ressortissant de l'un des États membres de l'Union aux membres du personnel qui ne rempliront plus cette condition en raison du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

(13) Au minimum, les fonctions de directeur général, directeur général adjoint et directeur. D'aucuns estiment que ces dispositions pourraient s'étendre à certains chefs d'unité.

nationalité, des personnels de la nationalité de l'État qui souhaite rejoindre l'Union. Or, dans certains cas (Norvège, Suisse, Turquie), l'adhésion n'est pas arrivée à son terme et les personnes recrutées, pendant la phase préparatoire de l'élargissement, ont conservé leur statut de fonctionnaires ou d'agents, sans que la Commission ne déclenche la clause de démission d'office, conformément aux dispositions de l'article 49 du statut. Si comparaison ne vaut pas raison, la situation politique, la dimension des États concernés et le nombre de personnes concernées sont différents¹⁴ ; il n'en demeure pas moins qu'il existe des précédents à la situation des Britanniques au sein des institutions de l'Union, après le retrait de la Grande-Bretagne. Il est vrai que le nombre de Norvégiens, Suisses et Turcs ne dépasse pas les trente personnes aujourd'hui à la Commission, contre plus de 1 100 Britanniques concernés.

B – La situation des agents de l'Union européenne de nationalité britannique

Il s'agit d'opérer la même distinction que pour les fonctionnaires britanniques entre, d'une part, le recrutement d'agents après le 31 janvier 2020 et, d'autre part, la situation des agents ressortissants du Royaume-Uni déjà en poste, avant cette date.

1. Le recrutement de ressortissants britanniques comme agents de l'Union européenne après le 31 janvier 2020

Pour ce qui concerne les agents qui relèvent du RAA¹⁵, le cadre juridique n'est pas identique à celui des fonctionnaires. À l'instar de ces derniers, ces agents sont également soumis à la condition de nationalité, au moment de l'engagement, à savoir au moment de la conclusion du contrat (art. 12, § 2, pt a), RAA pour les agents temporaires ; art. 82, § 3, pt c), RAA pour les agents contractuels). Toutefois, à la différence du texte statutaire, la vérification de la nationalité, au stade de la sélection, n'est pas expressément mentionnée dans le texte du RAA. On retrouve néanmoins cette mention dans les textes de mise en œuvre dudit régime et plus particulièrement dans l'article 1^{er}, § 2, de la décision C(2011) 1264 du 2 mars 2011¹⁶ de la Commission qui concerne les agents contractuels.

De même, la décision de la Commission C(2013) 9049¹⁷ relative aux agents temporaires ne mentionne pas *expressis verbis* la condition de nationalité comme critère d'éligibilité, afin de passer une sélection pour ce type d'emploi. Toutefois, les avis de vacance pour cette catégorie de personnel mentionnent toujours la nécessité d'être ressortissant d'un des États membres, par analogie au statut.

Dès lors, il ne fait aucun doute que la condition de nationalité s'applique bien aux autres agents de l'UE, même si la vérification de celle-ci relève de textes infra-statutaires. Les institutions doivent donc opérer la vérification de la nationalité, dans le contexte des sélections d'agents temporaires et contractuels, mais également au moment de la conclusion des contrats. Il découle de l'ensemble de ces dispositions que les institutions ne

pourront plus engager d'agents temporaires et contractuels de nationalité britannique, après le 31 janvier 2020. Toutefois, le RAA prévoit des dérogations concernant la nationalité, notamment à l'article 12, § 2, point a), RAA (agents temporaires) et à l'article 82, § 3, point c), RAA (agents contractuels).

2. La présence de ressortissants britanniques ayant le statut d'agents de l'Union européenne au sein des institutions européennes, à partir du 1^{er} février 2020

À la différence des dispositions statutaires, l'article 47, points b), iii), et c), ii)¹⁸ RAA ainsi que l'article 119, § 1^{er}, RAA¹⁹ prévoient que l'engagement des agents temporaires et contractuels, à durée déterminée ou indéterminée, « prend fin », s'ils ne répondent pas à la condition de nationalité, prévue par les articles 12, § 2, point a)²⁰ et 82, § 3, point c), RAA. L'utilisation du temps présent dans la rédaction de ces dispositions revient à rendre impérative la fin de l'engagement des agents, placés dans cette situation, sous réserve des dispositions applicables au préavis. Toutefois, on doit noter que les articles 47 et 119 RAA précités prévoient la fin de l'engagement de l'agent qui ne répond plus aux conditions fixées par l'article 12, § 2, point a), « sous réserve de l'application de la dérogation prévue à ladite disposition ». Comme pour les fonctionnaires, la question se pose de savoir comment les institutions de l'Union, en général, et la Commission, en particulier, vont interpréter de telles dispositions. La situation de la Commission est la plus intéressante car elle est l'institution qui concentre le plus grand nombre d'agents.

(14) Au 1^{er} juill. 2015, on estimait le nombre de Britanniques à la Commission à 1 135 (dont 135 agents) et leur nombre total au sein des institutions est alors évalué à 1 500.

(15) Il s'agit de la catégorie des agents contractuels (y inclus les assistants parlementaires accrédités) et des agents temporaires quelle que soit la catégorie (v. art 2 RAA pts a à f).

(16) Décis. n° C(2011) 1264 de la Commission, 2 mars 2011, relative aux dispositions générales d'exécution de l'article 79, § 2, du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, régissant les conditions d'emploi des agents contractuels engagés par la Commission en vertu de l'article 3 bis et 3 ter dudit régime.

(17) Décis. n° C(2013) 9049 de la Commission, 16 déc. 2013, relative à la politique d'engagement et d'emploi des agents temporaires.

(18) « Indépendamment du cas du décès de l'agent temporaire, l'engagement de ce dernier prend fin : [...] »

pour les contrats à durée déterminée : [...]

iii) dans le cas où l'agent cesse de répondre aux conditions fixées à l'article 12, paragraphe 2, point a), et sous réserve de l'application de la dérogation prévue à ladite disposition. Si cette dérogation n'est pas accordée, le préavis prévu au point ii) s'applique ; ou pour les contrats à durée indéterminée : [...]

ii) dans le cas où l'agent cesse de répondre aux conditions fixées à l'article 12, paragraphe 2, point a), et sous réserve de l'application de la dérogation prévue à ladite disposition article. »

(19) Il opère un renvoi vers les dispositions de l'art. 47 RAA.

(20) « Nul ne peut être engagé comme agent temporaire : a) S'il n'est ressortissant d'un des États membres de l'Union, sauf dérogation accordée par l'autorité visée à l'article 6, premier alinéa, et s'il ne jouit de ses droits civiques : [...] »

Pour cette catégorie de personnel, la décision du Collège du 28 mars 2018²¹ définit la conduite que l'exécutif européen entend poursuivre et concrétise, pour cette catégorie, l'engagement d'une approche européenne et non nationaliste: «La Commission a décidé de prendre les engagements suivants: – dans le cas des agents temporaires ou contractuels de nationalité britannique qui ne rempliront plus la condition d'être ressortissant d'un des États membres de l'Union à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, la Commission est légalement tenue d'effectuer une analyse au cas par cas afin d'autoriser des exceptions dûment justifiées à l'exigence de nationalité prévue par le régime applicable aux autres agents; la Commission s'engage toutefois à ce que l'autorité habilitée à conclure des contrats fasse un usage généreux et transparent de cette possibilité de dérogation; son appréciation sera fondée sur l'intérêt du service».

Tout en respectant les dispositions et en procédant à une analyse au cas par cas pour garantir des dérogations, la Commission entend en faire un usage «généreux», dans un contexte de transparence. Cette décision pose comme limite à cette approche le seul intérêt du service. En conséquence, les agents de l'Union ressortissants du Royaume-Uni pourront certainement aller jusqu'à la fin de leur contrat, sans qu'un renouvellement de contrat ne soit formellement exclu. Quant aux agents qui bénéficient de contrats à durée indéterminée, ils pourront continuer leur service. On peut déduire de cette décision que le recours aux dérogations ne sera pas limité («usage généreux»), sauf par l'intérêt du service, ce qui laisse une grande marge de manœuvre à l'institution.

II. – LES CONSÉQUENCES DU RETRAIT DU ROYAUME-UNI SUR LES PERSONNELS DE L'UNION EUROPÉENNE

Notre texte propose une analyse des conséquences générales de ce retrait sur le personnel de l'Union européenne puis sur le régime des droits pécuniaires des agents.

A – Les conséquences générales du retrait du Royaume-Uni sur les personnels de l'Union européenne

1. Les dispositions du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités (PPI) annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)²² et les aspects généraux

a) Le droit de résidence, l'immunité de juridiction et les questions de nationalité

L'article 11, point b), PPI exempte les personnels de l'UE, leurs conjoints et leur famille des formalités d'immigration et d'enre-

gistrement quelle que soit leur nationalité, pour autant qu'elle soit communautaire, afin de faciliter leur installation dans le pays d'affectation. L'article 110, § 3, de l'accord de retrait applique ces dispositions au Royaume-Uni pour tous les fonctionnaires et agents entrés eu service de l'Union avant la fin de la période de transition (31 déc. 2020, sauf prolongation) et ce jusqu'à la date de leur transfert sur le territoire de l'Union. Le texte du protocole garantit ces droits aux personnels de l'UE quelle que soit leur nationalité. Par conséquent, les ressortissants britanniques au service de l'Union continueront de jouir de ces facilités, sur tout le territoire de l'Union, après le 31 janvier 2020.

S'agissant des aspects qui touchent à la nationalité, il est possible pour les personnels européens de nationalité britannique qui seraient titulaires d'une autre nationalité des Vingt-Sept de la faire valoir auprès de leur institution ou organe d'affectation. Il semble, par ailleurs, que certains d'entre eux essaient d'acquérir une nationalité communautaire: soit ils demandent la nationalité de leur conjoint; soit ils peuvent acquérir la nationalité irlandaise pour ceux qui ont une ascendance dans ce pays; soit certains demandent la nationalité de leur État de résidence (Belgique, Luxembourg ou tout autre État communautaire où ils ont résidé).

On peut souligner que l'acquisition de la nationalité belge pour les agents affectés à Bruxelles n'a pas été sans poser de difficultés. Celle-ci est, en principe, possible après cinq ans minimum de résidence en Belgique. Toutefois, certaines communes refusent de décompter les périodes de résidence du fonctionnaire ou de l'agent, alors qu'il bénéficiait d'une carte d'identité spéciale²³ délivrée par le service du protocole des institutions européennes. Les tribunaux belges ont finalement tranché²⁴ en faveur de la reconnaissance des périodes de résidence passées, dans le contexte des dispositions prévues par le protocole.

On peut également noter que si un agent de l'Union acquiert la nationalité de l'État dans lequel il est affecté au service de l'Union, il ne pourra plus, en principe, bénéficier de l'indemnité d'expatriation (art. 4, § 1^{er}, pts a) et b), du statut), conformément à la jurisprudence du Tribunal de la fonction publique européenne F-21/12 du 26 juin 2013²⁵. En revanche, si un agent acquiert la nationalité d'un État membre qui n'est pas celle de l'État où il réside pour effectuer son service au bénéfice de l'Union, il peut conserver le bénéfice de son indemnité d'expatriation.

L'immunité de juridiction des fonctionnaires et agents de l'UE

(21) V. *supra*.

(22) JOUE, n° C. 326, 26 oct. 2010. 266.

(23) Il s'agit d'une carte de résident permanent qui répond aux exigences de l'art. 11, pt b), PPI. V. *supra*.

(24) CA Bruxelles, 43^e ch., 29 mars 2018, *État belge c/ X*, 2017/FA/583, Rev. du droit des étrangers, n° 198, 2018.

(25) TFPUE, 26 juin 2013, aff. F-21/12, *Mohammed Achabc c/ CESE*, Rev. UE 2014. 296, chron. V. Giacobbo-Peyronnel et V. Huc.

pour les actes accomplis es qualités, telle que prévue par l'article 11, point a), PPI, s'applique au Royaume-Uni, sur le fondement de l'article 110, § 1^{er}, de l'accord de retrait.

b) Le régime fiscal des personnels de l'Union européenne

L'article 12 PPI prévoit que les rémunérations des fonctionnaires et autres agents de l'UE sont soumises à l'impôt communautaire et, par conséquent, exemptes d'imposition nationale. Sur le fondement du protocole, l'article 2, point b), du règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 549/69 du Conseil, du 25 mars 1969, déterminant les catégories des fonctionnaires et agents des Communautés européennes auxquelles s'appliquent les dispositions des articles 12, 13, alinéa 2, et 14 PPI, dispose que les bénéficiaires de pensions d'ancienneté, d'invalidité ou de survie de l'UE sont soumis au régime de l'article 12 de ce même protocole. Il était ainsi impératif de régler la question de la possible double imposition des personnels de l'Union et des bénéficiaires de pensions communautaires, après le 31 décembre 2020. Ainsi l'article 111 de l'accord de retrait prévoit que l'article 12 PPI s'applique au Royaume-Uni à l'égard des personnels en service avant le 31 décembre 2020 de même qu'aux anciens personnels de l'UE, pour autant que leurs traitements ou pensions soient soumis à l'impôt communautaire, conformément aux dispositions du PPI.

L'article 13, § 1^{er}, PPI prévoit que les personnels de l'UE conservent leur domicile fiscal dans le leur pays de résidence, au moment de leur recrutement, pour autant que celui-ci soit membre de l'Union. Ils ne sont donc pas considérés comme résidents fiscaux dans l'État de l'UE où ils se sont établis, afin de servir une institution ou un organe de l'Union. Comme le protocole se réfère à la notion de « membres de l'UE », l'article 112 de l'accord de retrait prévoit que cette disposition s'applique à tous les personnels de l'Union, quelle que soit leur nationalité, entrés au service de celle-ci avant la fin de la période de transition ainsi qu'à leurs conjoints qui n'exercent pas d'activité professionnelle propre et aux enfants à charge. Cette disposition de l'accord de retrait ne s'applique qu'aux personnes ayant établi leur domicile fiscal en Grande-Bretagne au moment de leur entrée au service de l'UE ainsi qu'à celles qui ont établi leur résidence au Royaume-Uni en raison uniquement de l'exercice de fonctions au service de l'Union et qui avaient leur domicile fiscal dans un État membre au moment de leur engagement par une institution européenne.

c) Les laissez-passer établis au bénéfice des personnels de l'Union européenne

L'article 6 PPI prévoit la possibilité pour les institutions européennes de délivrer à leurs agents des laissez-passer qui sont reconnus par les autorités des États membres comme un titre valable de circulation sur leur territoire. Pour ce qui touche au personnel des institutions, les articles 23, § 3, du statut, 11, § 1^{er}, RAA et 81 RAA énoncent les conditions dans lesquelles ces laissez-passer sont délivrés. Le protocole pas plus que les textes de droit dérivé (statut et règlement [UE] n° 1417/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013²⁶) ne mentionnent

la nationalité d'un des États membres comme une condition d'obtention d'un laissez-passer de l'Union.

Par conséquent, on peut considérer, *a priori*, que les personnels de nationalité britannique au service de l'Union pourront continuer de bénéficier de telles facilités, après le 31 janvier 2020, pour autant qu'ils remplissent les conditions fixées par le statut et le PPI.

d) Les écoles européennes

L'article 125 de l'accord de retrait prévoit que la Grande-Bretagne reste liée par la Convention sur les écoles européennes²⁷ qui relève du droit international, jusqu'à la fin de l'année scolaire en cours, à la fin de la période de transition (31 déc. 2020, sauf prolongation). Ce texte prévoit que le Royaume-Uni s'assure que les élèves ayant obtenu le baccalauréat européen avant le 31 août 2021 et ceux inscrits dans un cycle secondaire, avant cette même date, jouissent notamment de la possibilité d'être admis dans toute université britannique, avec les mêmes droits que les ressortissants du Royaume-Uni ayant des titres équivalents (v. art. 5, § 2, de la convention susmentionnée). Il est aussi probable que la section anglophone de ces écoles continuera d'exister, malgré le départ des Britanniques, en raison de la présence d'États ayant l'anglais comme langue officielle et/ou de communication et en raison de l'importance de l'anglais comme langue internationale.

2. La situation des personnels affectés dans les délégations de l'Union européenne, les bureaux de représentation au Royaume-Uni et les agences dont le siège était fixé en Grande-Bretagne jusqu'au 31 janvier 2020.

a) Le cas des personnels affectés au sein des délégations de l'Union européenne auprès des États tiers

L'article 8, § 1^{er}, de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 juin 1961 dispose que seul le personnel ayant la nationalité de l'entité qui demande le statut diplomatique peut bénéficier des privilèges et immunités reconnus par ce texte²⁸. Par conséquent, cette disposition signifie, pour l'UE, que seuls les ressortissants des vingt-sept États membres peuvent bénéficier du statut diplomatique prévu par la convention précitée.

L'article 1^{er}, § 2, de l'annexe X du statut met en œuvre les dispositions de la convention de Vienne et ne permet pas de déroger à la condition de nationalité, pour affecter des personnels au

(26) JOUE, n° L. 353, 28 déc. 2012. 26.

(27) JOCE, n° L. 213, 17 août 1994. 3.

(28) « Les membres du personnel diplomatique de la mission auront en principe la nationalité de l'État accréditant ».

sein des délégations de l'UE : « La présente annexe détermine les dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires de l'Union européenne affectés dans un pays tiers. Ne peuvent être recrutés en vue d'une telle affectation que des ressortissants des États membres de l'Union, sans que l'autorité investie du pouvoir de nomination puisse recourir à la dérogation prévue à l'article 28 point a) du statut ».

La conséquence de ce dispositif est, qu'après le retrait du Royaume-Uni de l'Union, il ne sera, en principe, plus possible pour le Service extérieur (SEAE) et la Commission de demander la couverture par le statut diplomatique des ressortissants du Royaume-Uni affectés dans les délégations de l'UE. Les ressortissants britanniques ne pourront donc plus être affectés auprès des délégations de l'UE dans les pays tiers. En effet, l'annexe X du statut (*v. supra*) exclut le recours à la dérogation de nationalité prévue à l'article 28, point a), du texte statutaire.

Sur base de ces informations, les secrétaires généraux de la Commission et du SEAE ont adopté l'approche suivante²⁹ : les chefs de délégation de l'UE, de nationalité britannique, ont été mutés au siège (Bruxelles), au plus tard le 31 janvier 2020. Les fonctionnaires britanniques relevant des catégories AD et AST ont été transférés au siège, au 1^{er} septembre 2019, dans le contexte de l'exercice de rotation. Les contrats des agents temporaires, relevant de l'article 2, point e), RAA, qu'ils soient postés au siège ou en délégation, et des experts nationaux détachés (END) du Foreign Office ont été terminés au plus tard le 31 janvier 2020. Enfin, les agents contractuels de nationalité britannique affectés auprès des délégations de l'Union ont été rapatriés au siège et pourront bénéficier d'un contrat d'une durée de quatre ans maximum, après analyse au cas par cas, afin de justifier la dérogation de nationalité prévue par les dispositions du RAA³⁰.

b) Le cas des personnels affectés dans les bureaux de représentation de la Commission et du Parlement européen au Royaume-Uni

La Commission européenne et le Parlement européen ont établi des bureaux de représentation à Londres, Cardiff, Édimbourg et Belfast, à l'instar de la situation qui prévaut dans l'ensemble des États membres de l'Union. Pour l'exécutif européen, ces bureaux sont placés sous la responsabilité de la Direction générale de la communication (DG COMM). Après le 31 janvier 2020, il n'a plus été possible de conserver de telles structures, puisque ces entités sont, par principe, uniquement établies auprès des États membres. Les bureaux de représentation en Grande-Bretagne ont donc été regroupés et transformés en une délégation de l'UE auprès du Royaume-Uni³¹, placée sous l'autorité du Service extérieur et localisée à Londres, comme il en existe dans presque tous les États tiers.

Les conditions d'emploi appliquées au personnel affecté auprès de cette nouvelle délégation de l'UE ne peuvent être les mêmes que celles appliquées, jusqu'à présent, aux personnels affectés auprès de bureaux de représentation de la Commission ou du Parlement européen. En effet, le personnel en poste dans les délégations de l'UE est couvert par l'annexe X du sta-

tut « Dispositions particulières et dérogations applicables aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers ». Il bénéficie ainsi des privilèges diplomatiques, reconnus par la convention de Vienne de 1961³², à la différence du personnel des bureaux de représentation auprès des Vingt-Sept.

Comme il n'est pas possible d'affecter des ressortissants d'un État tiers dans les délégations de l'UE, aucun Britannique n'a, dès lors, pu être affecté dans la nouvelle délégation de l'UE auprès du Royaume Uni³³. Par conséquent, tous les ressortissants britanniques, en poste dans ces bureaux de représentation, au 31 janvier 2020, ont été réaffectés au siège de la Commission européenne, auprès de la DG COMM, dont dépendent ces mêmes bureaux. Ces personnels ont aussi pu être affectés dans d'autres services de la Commission. Des mesures de transition ont été adoptées pour régler certaines situations individuelles.

c) Le cas des personnels des agences de l'Union européenne, dont le siège est établi au Royaume-Uni avant le Brexit

L'article 341 TFUE dispose que les gouvernements des États membres fixent de commun accord les sièges des institutions. Cette disposition s'applique également aux organes communautaires décentralisés (agences). On peut noter que le protocole n° 6 annexé aux traités, qui fixe les sièges des institutions et organes de l'UE, ne mentionne pas l'obligation formelle de fixer ceux-ci sur le territoire de l'Union. Toutefois, il serait politiquement difficilement justifiable que le siège d'organes communautaires soit fixé sur le territoire d'un État devenu tiers à l'Union.

Par conséquent, les agences de l'UE basées sur le territoire britannique ne pouvaient pas demeurer au Royaume-Uni³⁴, après le 31 janvier 2020. Les Vingt-Sept se sont donc accordés pour rapatrier le siège des trois organes européens présents en Grande-Bretagne (Autorité bancaire européenne, Agence européenne des médicaments et Centre de surveillance de la sécurité Galileo) vers le territoire de l'Union. Suite à une procédure ouverte, le Conseil a fixé le nouveau siège de l'Agence du médicament à Amsterdam³⁵ et celui de l'Autorité bancaire

(29) Note de service, datée du 12 avr. 2019.

(30) *V. supra*. Elle est possible pour les personnels affectés au siège (SEAE ou Commission).

(31) On a fait le chemin inverse au moment des derniers élargissements (2004, 2007 et 2013) et transformé les délégations de l'UE dans les pays concernés en bureaux de représentation, ce qui n'a pas été sans difficultés.

(32) *V. supra*.

(33) *V. supra*.

(34) *V. art. 341 TFUE* : « Le siège des institutions de l'Union est fixé du commun accord des gouvernements des États membres ». Par conséquent, rien n'empêche les Vingt-Sept de transférer le siège de ces agences sur le territoire de l'UE.

(35) Amendement apporté au règlement (UE) n° 2018/1718 du Parlement européen et du Conseil du 14 nov. 2018 portant modification du règlement (CE) n° 726/2004 en ce qui concerne la fixation du siège de l'Agence européenne des médicaments, JOUE, n° L. 291, 16 nov., p. 3.

européenne à Paris³⁶. La Commission a décidé de transférer le centre de surveillance de la sécurité de Galileo en Espagne, le 24 janvier 2018³⁷. L'article 119 de l'accord de retrait prévoit que les trois accords de siège qui s'appliquent respectivement à chacun des trois organes de l'Union présents sur le territoire de la Grande-Bretagne³⁸ continuent de s'appliquer jusqu'à ce que leur transfert dans un État membre soit achevé.

Les personnels affectés auprès de ces trois organes communautaires, quelle que soit leur nationalité, ont été transférés vers le nouveau siège de l'agence auprès de laquelle ils sont en service. Il existe deux précédents au déménagement du siège d'organes communautaires décentralisés : le transfert du Centre européen de développement de la formation professionnelle (Cedefop) de Berlin à Thessalonique, en 1995, et celui du Collège de police de l'UE (Cepol) de Bramshill (Royaume-Uni) vers Budapest, en 2014. Les agents concernés ont deux possibilités : soit ils acceptent d'être transférés vers le nouveau lieu d'affectation ; soit ils doivent démissionner, en application de l'article 20, première phrase, du statut qui dispose : « Le fonctionnaire est tenu de résider au lieu de son affectation ou à une distance telle de celui-ci qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions ».

B – Le régime des droits pécuniaires des personnels de l'Union européenne

1. Le régime des rémunérations des personnels de l'Union

On peut noter que le Royaume-Uni continuera de financer sa part du budget jusqu'au 31 décembre 2020, y inclus l'ensemble des dépenses administratives et les rémunérations de l'ensemble du personnel au service de l'UE. Après cette date, il cessera ses contributions au budget de l'Union. Dans l'approche européenne adoptée par les institutions de l'Union, les ressortissants britanniques affectés auprès des institutions de l'Union continueront de percevoir l'ensemble de leurs droits pécuniaires qui seront versés par le budget communautaire. Si ces droits sont garantis, après le 31 décembre 2020, certains aspects devront être adaptés, notamment ceux qui sont liés à la notion « d'État membre » dans le dispositif statutaire.

Bien que cette question n'affecte pas fondamentalement la position des personnels britanniques au sein des institutions, elle peut néanmoins avoir, dans certains cas, un impact non négligeable, notamment sur les aspects suivants qui pour certains dépendent de la notion « d'État membre » : voyage annuel, transferts de rémunération pour les enfants fréquentant un établissement scolaire ou universitaire au Royaume-Uni ou coefficient correcteur applicable aux droits à pension acquis avant 2004. On peut parier que la Commission européenne et les institutions sauront trouver des solutions techniques à certaines questions restées en suspens.

2. Le régime de sécurité sociale des personnels de l'Union

a) Le régime des pensions des personnels de l'Union européenne

Les pensions des anciens fonctionnaires et agents de l'UE sont payées par le budget de l'Union³⁹. Le coût annuel des pensions correspond au rendement du fonds de pension notionnel des personnels de l'UE, s'il était placé, en obligations des États membres, sur les marchés financiers. Le fonds précité est constitué des cotisations des employés (fonctionnaire ou agent relevant du RAA) et de l'employeur (l'UE), accumulées depuis le 1^{er} janvier 1962⁴⁰ et actualisées. L'actif du fonds est enregistré dans le bilan comptable annuel de l'UE. La contrepartie du système est constituée par la garantie de l'article 83, § 1^{er}, deuxième phrase, du statut qui dispose : « Les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations selon la clé de répartition fixée pour le financement de ces dépenses ».

On peut considérer que cette obligation s'applique au-delà même de l'existence de l'Union, à l'instar de ce qui s'est passé avec les pensions des agents de la Société des Nations, après sa dissolution. Par conséquent, cette obligation incombe *mutatis mutandis* à un État qui quitte l'UE et qui doit donc garantir sa part dans le paiement des prestations et donc dans le régime⁴¹, selon la clé de répartition des dépenses prévue par le budget.

L'article 142, § 2, de l'accord de retrait constate que le Royaume-Uni est redevable de sa part du passif de l'Union en ce qui concerne les droits à pension et les droits à d'autres prestations liées à l'emploi acquis au plus tard le 31 décembre 2020. Ainsi, l'accord susmentionné met en œuvre les obligations du Royaume-Uni à l'égard du régime des pensions des personnels de l'Union. On notera que les modalités de cette mise en œuvre sont prévues à l'article 142, § 2 et § 4 à 6, dudit accord. On remarquera que le texte reconnaît que la Grande-Bretagne contribue annuellement aux paiements nets effectués à partir du budget de l'Union en faveur de chaque bénéficiaire d'une pension de l'UE, quel que soit sa nationalité ou son statut, et à

(36) Amendement au règlement (UE) n° 2018/1717 du Parlement européen et du Conseil du 14 nov. 2018 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 en ce qui concerne la fixation du siège de l'Autorité bancaire européenne, JOUE, n° L. 291, 16 nov., p. 1.

(37) Commission européenne, Politique spatiale : le site de sauvegarde du Centre de surveillance de la sécurité Galileo déménage en Espagne, communiqué de presse, 24 janv. 2018.

(38) L'accord de siège conclu entre le Royaume-Uni et l'Autorité bancaire européenne le 8 mai 2012, l'échange de lettres concernant l'application au Royaume-Uni du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes à l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments du 24 juin 1996 et l'accord de siège relatif au centre de surveillance de la sécurité Galileo du 17 juillet 2013.

(39) Art. 83, § 1^{er}, 1^{re} phrase du statut : « Le paiement des prestations prévues au présent régime de pensions constitue une charge du budget de l'Union ».

(40) Date d'entrée en vigueur des statuts CEE et CEEA et du fonds de pension virtuel.

(41) L'UE a en actif vis-à-vis des États membres la dette accumulée des pensions. Un montant équivalent constitue un passif à l'égard du personnel.

la contribution correspondante du budget de l'Union au régime commun d'assurance maladie de l'UE (ci-après le RCAM) pour les anciens fonctionnaires et agents. Le texte de l'accord de retrait prévoit que le versement de cette contribution commence le 30 juin 2022.

On peut également noter que l'article 114 de l'accord de retrait prévoit que le Royaume-Uni continue d'être lié par ses obligations à l'égard des personnels entrés au service de l'Union avant la fin de la période de transition (31 déc. 2020, sauf prolongation), quelle que soit leur nationalité, et qui souhaitent transférer des droits à pension depuis et vers les régimes de pension britanniques, sur le fondement des articles 11 et 12 de l'annexe VIII du statut et des articles 39, 109 et 135 RAA.

b) Le régime d'assurance maladie et d'assurance chômage des personnels de l'Union européenne

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union n'affecte pas les droits des ressortissants britanniques au service des institutions, relativement au bénéfice du RCAM. Toutefois, l'article 113 de l'accord de retrait dispose que les personnels de l'Union, pour autant qu'ils soient entrés au service des institutions de l'UE avant la fin de la période de transition (31 déc. 2020, sauf prolongation), leurs conjoints qui n'exercent pas d'activité propre, les enfants à charge de même que les anciens fonctionnaires et agents, pourvu qu'ils soient affiliés au régime de sécurité sociale des personnels de l'Union, sont exemptés de l'affiliation

obligatoire au régime de sécurité sociale britannique et des cotisations qui financent celui-ci. Cette disposition a pour objectif d'éviter de contribuer deux fois à un régime de santé.

On doit également remarquer que, pour être admissible à une allocation de chômage, un ancien membre du personnel temporaire ou contractuel d'une institution européenne doit être enregistré auprès des autorités de l'emploi de l'État membre dans lequel il établit sa résidence. Le texte du RAA se réfère donc à la notion « d'État membre ». L'article 115 de l'accord de retrait prévoit ainsi que les dispositions statutaires relatives au régime de chômage des agents de l'UE (art. 28 bis, 96 et 136 RAA) s'appliquent à tous les agents quelle que soit leur nationalité, qui ont cotisé au régime de chômage de l'Union avant la fin de la période de transition (31 déc. 2020, sauf prolongation), s'ils résident au Royaume-Uni et sont enregistrés auprès des services de l'emploi de ce pays, après la fin de la période de transition.

Depuis le 1^{er} février 2020, le Royaume-Uni n'est plus membre de l'UE. Les conséquences de ce changement pour l'administration et la fonction publique de l'UE ne sont pas encore toutes visibles, bien que l'accord de retrait règle les questions les plus épineuses. Il est évident qu'il ne peut pas tout régler et notamment les situations individuelles. Il sera donc temps, d'ici quelques années, de dresser un bilan au regard de la pratique de la Commission et des institutions européennes. 