

## 5 L'impact du Brexit sur le fonctionnement des institutions de l'UE

### Aspects relatifs à la fonction publique européenne

Robert BRAY,

ancien chef du secrétariat de la commission des affaires juridiques du Parlement européen

et Stéphane RODRIGUES,

maître de conférences (HDR) à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne (IREDIES)

Le 29 mars 2017 est intervenue la notification officielle du Royaume-Uni au Conseil européen de sa volonté de se retirer de l'UE en application de l'article 50 TUE. Comme le soulignent Francesco Martucci et Sébastien Platon, « la notification du retrait n'affecte pas la participation de l'État au cadre institutionnel de l'Union » et « ni les autres États membres ni les institutions et organes de l'Union ne sauraient appliquer un traitement particulier à l'État qui se retire »<sup>1</sup>. Autrement dit, à ce stade, les conséquences du Brexit sur le fonctionnement des institutions ne peuvent être appréciées qu'en se projetant dans le futur avec comme horizon temporel le mois de mars 2019, à tout le moins<sup>2</sup>.

1 - Notre contribution se limitera à tenter de cerner l'impact du Brexit sur un aspect seulement du fonctionnement des institutions de l'UE, à savoir sur celles et ceux qui sont les rouages humains de ce fonctionnement, les fonctionnaires et agents de l'Union.

2 - Il peut être utile de rappeler que c'est un règlement du Conseil de 1961<sup>3</sup> qui a établi un Statut des fonctionnaires de l'UE (ci-après « le Statut ») et un régime applicable aux autres agents (ci-après « le RAA »). Ce règlement a fait l'objet de nombreuses réformes, la dernière la plus substantielle en date résultant du règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013<sup>4</sup>. On notera que les agents de la Banque centrale européenne (BCE) et de la Banque européenne d'investissement (BEI) font l'objet de règles spécifiques, uniquement dans le cadre de contrats d'emploi.

3 - Le Statut s'applique aux fonctionnaires de l'UE, tandis que le RAA s'applique aux agents temporaires et contractuels de droit public<sup>5</sup>, étant précisé que ces derniers se voient également

appliqués par analogue de nombreuses dispositions applicables aux premiers<sup>6</sup>.

4 - En conséquence de quoi, le lien de service peut être soit statutaire soit contractuel. Lorsqu'il est statutaire, le lien de service résulte d'une décision unilatérale, prise par l'autorité compétente désignée comme étant l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après « AIPN »), étant entendu qu'une telle décision ne peut être adoptée que dans les formes et conditions prévues au Statut et pour un emploi permanent d'une des institutions ou d'un des organes ou organismes (agences) de l'UE<sup>7</sup>. En revanche, lorsque le lien de service est contractuel, il peut être à durée déterminée ou à durée indéterminée, avec faculté de résiliation. Le contrat est alors signé par l'agent et par l'autorité compétente désignée comme étant l'autorité habilitée à conclure les contrats (ci-après « AHCC »).

5 - Il est intéressant/savoureux de noter que depuis l'entrée du Royaume-Uni dans les Communautés européennes, cet État n'a cessé de plaider et d'œuvrer pour une réforme de la fonction publique européenne dans le sens qu'une plus grande place donnée à la contractualisation du lien de service, sous couvert d'efficacité et de discipline budgétaire. Tel était en tout cas l'objectif du commissaire britannique Neil Kinnock, auteur d'une des premières réformes d'envergure du Statut en 2004<sup>8</sup>.

6 - *A priori*, notre analyse pourrait se limiter aux fonctionnaires et agents de nationalité britannique (1<sup>re</sup> partie). Pour autant, la question de l'impact sur tous les autres fonctionnaires et agents

**Ndlr :** Les opinions exprimées par M. Bray lui sont personnelles et ne sauraient engager son ancienne institution.

**Ndlr :** M. Rodrigues est par ailleurs avocat au barreau de Bruxelles, spécialisé notamment dans le contentieux de la fonction publique de l'Union.

1. F. Martucci et S. Platon, 'My tailor is rich' ? Quels habits pour le Royaume-Uni ? Etude des scénarios de l'après retrait : in *RTD eur.* 2016, p. 735-758, n° 4, spéc. p. 754.
2. Art. 50, § 3 TUE : « Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai. »
3. Cons. CE, règl. (CEE) n° 31, 18 déc. 1961 fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique : *JOCE* n° 45 du 14 juin 1962, p. 1385-1386. Pour un commentaire article par article de ce statut : E. Perillo et V. Giacobbo Peyronnel (dir.), *Le Statut de la fonction publique européenne. Commentaire article par article* : Bruylant, 2017.
4. *JOUE* n° L 287, 29 oct. 2013, p. 15-62.
5. Comme l'énonce l'article 1<sup>er</sup> du RAA, ce dernier s'applique plus précisément à « tout agent engagé par contrat par l'Union » et qui correspond à une des qualités suivantes : agent temporaire, agent contractuel, agent local, conseiller spécial ou assistant parlementaire.

6. Pour aller plus loin : E. Perillo et V. Giacobbo Peyronnel (dir.), *Statut de la fonction publique de l'Union européenne. Commentaire article par article* : Larcier, 2017. – Et J. Pilorge-Vrancken, *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne* : Bruylant, 2017. – Lire aussi, pour une première approche panoramique : L. Levi, *La fonction publique européenne* : in *Revista catalana de dret públic*, 2012, n° 45, p. 1-20.

7. V. Statut, art. 1<sup>er</sup> bis.

8. Faisant écho à la position adoptée au sein du Groupe Statut au Conseil des délégations britannique, néerlandaise, danoise et, en partie, allemande. Sur le bilan de cette réforme 10 ans après : V. interview du 29 avril 2014 de M<sup>me</sup> Catherine Lalumière, « On ne peut avoir de grande politique si on n'a pas une bonne fonction publique », disponible sur [www.etudes-europeennes.eu/accueil](http://www.etudes-europeennes.eu/accueil).

de l'UE méritera aussi que l'on y consacre un bref développement (2<sup>e</sup> partie).

## 1. Le sort des fonctionnaires et agents de l'UE de nationalité britannique

7 - Il convient de distinguer les fonctionnaires et agents en activité (A) de ceux ayant fait valoir leurs droits à la pension (B).

### A. - Les fonctionnaires et agents britanniques en activité

8 - Les fonctionnaires et agents de l'UE ayant la nationalité britannique et actuellement en activité au sein d'une institution ou d'un organe de l'UE seraient au nombre d'environ 1700<sup>9</sup>, soit environ 3 % du nombre total des agents et fonctionnaires européens (estimé à environ 55 000)<sup>10</sup>. Le Brexit devrait signifier en principe la fin de leur lien de service avec l'UE (1). Toutefois, des dérogations ou des aménagements devraient être possibles (2).

#### 1° Le principe : le Brexit impliquera la fin du lien de service

9 - En vertu de l'article 28, alinéa a), du Statut, « *Nul ne peut être nommé fonctionnaire [...] [s'] il n'est ressortissant d'un des États membres de l'Union, sauf dérogation accordée par l'autorité investie du pouvoir de nomination [...]* ».

10 - Il en découle qu'à première analyse, une fois le Royaume-Uni retiré de l'UE, le fonctionnaire britannique ne satisfera plus à cette condition de nationalité et devrait perdre sa qualité de fonctionnaire de l'UE. Reste à savoir par quelle procédure ou par quel *instrumentum* ?

11 - À cet égard, plusieurs voies sont envisageables.

12 - La voie la plus radicale et qui pourrait *a priori* être rendue applicable faute de clause contraire, est la démission d'office. En effet, aux termes de l'article 49 du Statut, « *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), [...]* ». L'AIPN devra alors prendre une décision motivée, après avoir entendu l'intéressé et recueilli l'avis d'une commission paritaire. On imagine que la mise en œuvre d'une telle procédure pour près de 1 700 fonctionnaires britanniques ne serait pas des plus aisées. Mais nous sommes aussi d'avis que la mise en œuvre de l'article 49 du Statut est facultative, l'AIPN disposant d'un pouvoir discrétionnaire en ce domaine<sup>11</sup>. Reste à savoir si une telle prérogative pourrait s'exercer de manière autonome de la part de l'AIPN de chaque institution ou au contraire devrait

tenir compte de l'accord négocié en application de l'article 50 TUE<sup>12</sup>.

13 - Les deux autres voies, moins radicales, seraient le congé ou le retrait d'emploi dans l'intérêt du service, même si leur champ d'application est plus limité. Dans la première hypothèse, qui résulte de l'article 42 quater du Statut<sup>13</sup>, les fonctionnaires qui comptent au moins 10 ans d'ancienneté peuvent être mis en congé dans l'intérêt du service, au plus tôt cinq ans avant l'âge de leur retraite. L'AIPN doit là aussi adopter une décision motivée par « des besoins organisationnels liés à l'acquisition de nouvelles compétences au sein des institutions », étant précisé que la durée de ce congé correspond en principe à la période restant à courir jusqu'à ce que le fonctionnaire concerné atteigne l'âge de la retraite. Dans la deuxième hypothèse, le retrait d'emploi dans l'intérêt du service, sur pied de l'article 50 du Statut, ne peut viser que les membres du « personnel d'encadrement supérieur », au sens de l'article 29, paragraphe 2, du Statut, à savoir les directeurs généraux ou leurs équivalents aux grades AD 15 ou 16 et les directeurs ou leurs équivalents aux grades AD 14 ou 15. Petit clin d'œil de l'histoire : un certain nombre de fonctionnaires de nationalité allemande, belge ou française notamment, ont fait l'objet d'un tel dispositif en 1973-1975 pour libérer des places de management en faveur de fonctionnaires de nationalité britannique suite à l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes.

14 - Il convient enfin de noter que dans les deux cas de figure précités, il est prévu le versement d'une indemnité spéciale que l'on peut qualifier de généreuse (en application de l'annexe IV du Statut)<sup>14</sup>.

15 - La mise en perspective de ces différentes voies de cessation des fonctions pour le fonctionnaire/agent britannique conduit à constater un risque problématique de différenciation dans le traitement des situations : ainsi un directeur général britannique pourra bénéficier du régime de l'article 50 (avec l'indemnité spéciale précitée), alors que sa/son secrétaire, de grade AST, sera démis(e) d'office et n'aura alors droit à rien, même pas au préavis de 3 mois prévu par l'article 48 du Statut, sans compter qu'elle perdra du jour au lendemain son emploi et ses allocations familiales<sup>15</sup> et que ses éventuels enfants n'auront plus de place à l'école européenne. La seule solution, à notre avis, pour neutraliser de tels effets serait l'adoption d'un acte spécifique par les co-législateurs de l'Union, mais nous pouvons imaginer que la Commission ne soit pas nécessairement encline à proposer un tel acte.

16 - Quoiqu'il en soit, la fin du lien de service n'est pas inéluctable pour les fonctionnaires britanniques. Des dérogations ou des aménagements sont susceptibles d'être mis en œuvre.

9. V. annexe au courrier du 22 décembre 2016 de M. J. Arthuis, président de la commission des budgets du Parlement européen, à M. J. Buzek, président de la conférence des présidents de commission du Parlement européen, relative à une évaluation préliminaire de l'impact du Brexit dans le champ des compétences de la commission des budgets : V. Europe/Document n° 2598 in *Bulletin Quotidien Europe* n° 11724, 14 févr. 2017. – Sur les 1700, plus de 1020 travailleraient au service de la Commission (dont 755 fonctionnaires au 1<sup>er</sup> juillet 2017 : V. réponse à la question écrite E-004692/2017), 285 au Parlement européen, un peu moins de 100 au Service européen d'action extérieure (SEAE) ainsi qu'au Conseil de l'Union.

10. Dont 33 000 à la Commission, 7650 au Parlement européen et 3500 au Conseil. Chiffres fournis par le site : [https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration\\_fr](https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_fr).

11. V. aussi en ce sens : H. Hofmann, *The impact of Brexit on the legal status of European Union officials and other servants of British nationality, étude pour le Parlement européen, document PE 596.837, nov. 2017, spéc. p. 10-12* (téléchargeable à l'adresse suivante : [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596837/IPOL\\_STU\(2017\)596837\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596837/IPOL_STU(2017)596837_EN.pdf)).

12. Lire en ce sens : P. Cavaliere, « *Cessation définitive des fonctions (art. 47 à 54)* », in Perillo et Giacobbo Peyronnel (dir.), *préc. note n° 5, spéc. p. 344, qui ajoute qu'« en cas de non conclusion d'un tel accord, il est vraisemblable qu'un acte législatif soit adopté à cet égard par l'Union, précisément pour éviter que l'AIPN de chaque institution ne décide de façon autonome le sort des fonctionnaires ayant la nationalité de l'État concerné »*.

13. Issu de la réforme de 2013.

14. Pendant 3 mois, l'une indemnité est égale à son traitement de base, puis, pendant une période déterminée, en fonction de son âge et de la durée de ses services, sur la base du tableau figurant après l'article unique de l'annexe IV, l'indemnité mensuelle est égale : à 85 % de son traitement de base du 4<sup>e</sup> au 6<sup>e</sup> mois ; à 70 % de son traitement de base au cours des 5 années suivantes et à 60 % de son traitement de base au-delà ; puis sa pension à l'âge de 66 ans. À noter que le fonctionnaire démis d'office pourra aussi cumuler cette indemnité avec un revenu de travail.

15. De surcroît, elle n'aura probablement pas droit aux allocations de chômage en Belgique/Luxembourg ni au Royaume Uni.

## 2° Dérogations et aménagements possibles pour éviter la fin du lien de service

17 - Plusieurs pistes de dérogations ou d'aménagements pourraient être explorées pour éviter la rupture du lien de service entre le fonctionnaire britannique et l'UE. On en retiendra trois en particulier.

18 - En premier lieu, l'AIPN est habilitée à adopter une décision dérogatoire par laquelle elle peut nommer comme fonctionnaire de l'Union un non-ressortissant d'un État membre. Une telle faculté résulte expressément de l'alinéa a) de l'article 28 précité du Statut. Les cas d'application demeurent rares à ce jour, à notre connaissance, mais le juge de l'Union a tout de même déjà eu l'occasion de confirmer une telle hypothèse à propos d'un ressortissant marocain engagé comme cuisinier par le Comité économique et social européen (CESE) sous le statut d'agent local avant d'être nommé, par dérogation prévue à l'article 28 du Statut, fonctionnaire stagiaire et ensuite titularisé<sup>16</sup>.

19 - Une deuxième piste à explorer serait la négociation d'une clause dans l'accord de retrait, au titre de l'article 50 TUE, relative au maintien du lien de service/lien contractuel avec l'UE des fonctionnaires et agents ressortissants britanniques, sur une période transitoire ou jusqu'à la mise à la retraite des intéressés. Toutefois, on peut se demander si une telle clause n'irait pas à l'encontre du principe énoncé à l'article 27 du Statut : selon lequel « *Aucun emploi ne peut être réservé aux ressortissants d'un État membre déterminé.* » Bien que les fonctionnaires britanniques représentent seulement une petite proportion de tous les fonctionnaires, le Royaume Uni a bénéficié des services de tout le fonctionariat européen. Il devrait donc, selon nous, continuer à payer sa quote-part au financement de la fonction publique européenne toute entière pendant toute la période transitoire et contribuer au financement des pensions de retraite dans la même mesure.

20 - Enfin, une toute dernière option est envisageable hors Statut en quelque sorte : elle correspond à l'acquisition par le fonctionnaire/agent britannique de la nationalité d'un État membre de l'Union. Il s'agirait alors de veiller à satisfaire aux conditions d'octroi de la nationalité dans chaque État membre concerné, et en particulier dans le Royaume de Belgique sur le territoire duquel travaille la très grande majorité des fonctionnaires/agents de l'Union de nationalité britannique. La démarche n'est pas sans poser quelques problèmes potentiels, notamment lorsqu'il peut être requis un minimum d'années de résidence (comme par exemple 5 ans en Belgique) et qu'il est alors difficile pour le fonctionnaire européen d'attester officiellement de ses années de résidence dans la mesure où il est en général détenteur d'une carte d'identité spéciale délivrée par le Service Public Fédéral des Affaires étrangères qui le dispense de s'enregistrer auprès de sa commune de résidence. En revanche, on notera que l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise a été facilitée par le législateur du Grand-Duché du Luxembourg<sup>17</sup> et que le problème de la carte d'identité spéciale ne se pose pas dans cet État membre.

21 - Notons encore que le fait que la plupart des fonctionnaires de nationalité britannique réside sur le territoire belge pourrait

poser un problème d'équilibre géographique<sup>18</sup>, dans la mesure où les Belges sont déjà bien représentés au sein des institutions de l'Union<sup>19</sup>.

22 - À ces difficultés, s'ajouteront les conséquences potentielles de l'acquisition de la nationalité de l'État membre sur le territoire duquel le fonctionnaire/agent de l'UE est affecté, comme par exemple la perte du bénéfice de certaines indemnités liées à la seule qualité d'expatrié<sup>20</sup> et du remboursement de certains frais de voyage<sup>21</sup>.

23 - Au-delà de ces premiers éléments d'analyse strictement juridique concernant les fonctionnaires et agents britanniques en activité au sein des institutions de l'Union, il semble aussi nécessaire de prendre en considération l'approche administrative et politique. On fera ainsi remarquer que si l'Union européenne n'est peut-être pas encore une œuvre totalement achevée, elle dispose d'une fonction publique vraiment européenne, en ce sens que les fonctionnaires s'acquittent de leurs fonctions et règlent leur conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Ils ne sollicitent ni acceptent aucune instruction d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à leur institution. Ils s'efforcent de remplir les fonctions qui leur sont confiées de manière objective et impartiale et dans le respect de leur devoir de loyauté envers l'Union<sup>22</sup>.

24 - On peut comprendre dès lors les différentes déclarations de soutien en faveur des fonctionnaires britanniques faites par le Président Juncker et les Présidents Schulz et Tajani du Parlement européen. Le président de la Commission a ainsi assuré qu'il allait « *maintenant travailler avec les présidents des autres institutions européennes afin de pouvoir continuer à bénéficier des remarquables talents, expérience et engagement* » des fonctionnaires britanniques. De manière plus précise, le Commissaire Oettinger, responsable pour le Budget et les Ressources Humaines, a déclaré le 25 juillet 2017 que les Britanniques en fonction à la Commission européenne pourront y rester mais seront susceptibles d'être mutés le cas échéant à des postes moins sensibles afin d'éviter tout conflit d'intérêts. Par exemple, les Britanniques doivent s'attendre à ne plus faire partie des 140 délégations de l'UE à travers le monde, car ces postes devront être réservés par des « *citoyens de [l'UE27] ne provenant pas d'un pays tiers* ». Selon le commissaire, la Commission avait déjà décidé de retirer du personnel britannique des fonctions sensibles liées au Brexit dans sa direction générale en charge des services financiers. Il a confirmé néanmoins que les fonctionnaires britanniques pourront conserver des postes de directeur général et ou de directeur général adjoint. À cet égard, nous apprenons de la jurisprudence de la Cour de justice<sup>23</sup> que, déjà en 1975, face à un précédent referendum sur l'adhésion du Royaume Uni aux Communautés européennes, le comité de direction de la Banque européenne d'investissement avait

16. V. en ce sens : arrêt du TPFUE, 23 juin 2013, aff. F-21/12, M. Achab c/ Comité économique et social européen. – Confirmé sur pourvoi par l'arrêt du TPFUE, 27 févr. 2015, aff. T-430/13 P, CESE c/ Achab.

17. Voir Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise, publiée au Journal officiel du Grand-Duché du Luxembourg du 17 mars 2017, mémorial A289.

18. V. article 27, premier alinéa, du Statut : « *Le recrutement doit viser à assurer à l'institution le concours de fonctionnaires... recrutés sur une base géographique la plus large possible parmi les ressortissants des États membres de l'Union. Aucun emploi ne peut être réservé aux ressortissants d'un État membre déterminé.* » – V. en ce sens la réponse du Commissaire Oettinger à la question écrite E-006594/2017 posée à la Commission : [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2017-006594+0+DOC+XML+V0//FR](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2017-006594+0+DOC+XML+V0//FR).

19. Les Belges (16,4 % avec 5400 fonctionnaires à la Commission) sont suivis des Italiens (3858) et des Français (3193), selon les statistiques de la Commission.

20. On pense notamment aux indemnités dites de dépaysement et de résidence : v. article 4 de l'annexe VII du Statut et jurisprudence Achab, précitée.

21. En application de l'article 8 de l'annexe VII du Statut.

22. V. Statut, art. 11.

23. CJUE, 17 nov. 1976, aff. C-110-75, John Mills c/ BEI, qui fait référence à une décision enregistrée dans le procès-verbal CD 40-PE 9/1975 du 19 mars 1975.

décidé que les membres du personnel de nationalité britannique pourraient poursuivre une carrière normale à la Banque dans l'éventualité du retrait de la Grande-Bretagne de la CEE et de la Banque. L'Histoire, comme un éternel recommencement...

25 - On réservera enfin le cas particulier des fonctionnaires linguistes (traducteurs, interprètes, éditeurs, etc.) de nationalité britannique, dont les institutions devraient continuer à avoir besoin en tout ou partie. En effet, dans la mesure où le règlement n° 1 du Conseil, portant fixation du régime linguistique de l'UE est amendable seulement à l'unanimité, l'anglais devrait très vraisemblablement rester une langue de travail de l'Union et son importance demeurer pour l'essentiel inchangée<sup>24</sup>.

## B. - Les pensionnés britanniques de la fonction publique européenne

26 - Environ 1730 anciens fonctionnaires/agents de nationalité britannique bénéficieraient d'une pension, totale ou partielle, du budget de l'UE (soit environ 8 % des 22 000 personnes ayant fait valoir leur droit à la retraite auprès d'une institution de l'Union).

27 - *A priori*, le Brexit n'aura pas pour conséquence l'arrêt du bénéfice des droits à pension. En effet, ces droits à pension ne sont pas conditionnés à la nationalité du pensionné mais au fait que ce dernier a été fonctionnaire ou agent de l'UE pendant un certain nombre d'années.

28 - C'est ainsi qu'aux termes de l'article 77 du Statut, le droit à une pension d'ancienneté est ouvert au fonctionnaire « qui a accompli au moins dix années de service »<sup>25</sup>. Toutefois, le fonctionnaire a aussi droit à cette pension mais sans condition de durée de service dans une des trois hypothèses suivantes : lorsqu'il a dépassé l'âge de la retraite (i.e. 66 ans) ; lorsqu'il n'a pu être réintégré au cours d'une période de disponibilité, ou en cas de retrait d'emploi dans l'intérêt du service.

29 - Cette stabilité dans le bénéfice des droits à pension est par ailleurs la conséquence logique de leur financement : les contributions des fonctionnaires concernés (à hauteur d'un tiers)<sup>26</sup> et de leurs institutions d'affectation (pour le reste) en sont la source pendant toute leur période d'activité<sup>27 28</sup>. Il en est de même pour les prestations de l'assurance maladie dont ont droit les pensionnés<sup>29</sup> et, dans une certaine mesure, nous semble-t-il, pour les allocations d'invalidité<sup>30</sup>.

30 - Il n'en reste pas moins que le Brexit soulève quelques questions, notamment en termes de pérennité du financement budgétaire des pensions et en termes de traitement fiscal.

31 - Il résulte notamment de l'article 83 du Statut que les États membres garantissent collectivement le paiement des prestations du régime de pension selon une clé de répartition fixée pour le

financement de ces dépenses. Se posent dès lors certaines questions, notamment celle de savoir si, une fois le Brexit réalisé, le Royaume-Uni participera encore à ce mécanisme de garantie collective. Et plus généralement, continuera-t-il à alimenter, même à titre transitoire, le budget de l'UE pour couvrir sa part de financement du régime des pensions de l'UE ?

32 - Là encore, le scénario le plus probable serait de prévoir une clause à ce sujet dans l'accord de retrait qui pourrait conduire, par exemple, à l'établissement d'un fonds de retraite *ad hoc*. À cet égard, ce qui s'est fait lors de la disparition progressive de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) pourrait servir de modèle de référence<sup>31</sup>.

33 - S'agissant de la question fiscale, le Protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'UE exempt les fonctionnaires/agents de l'UE des impôts nationaux sur les traitements, salaires et émoluments versés par l'Union<sup>32</sup>. Or, sauf clause contraire négociée dans le cadre de l'accord de retrait<sup>33</sup>, le départ du Royaume-Uni de l'UE impliquera que le Protocole n° 7 ne s'appliquera plus à lui. Dès lors, les pensions des anciens fonctionnaires/agents britanniques de l'UE pourraient être soumises à l'impôt national dans l'État membre de résidence (tout comme potentiellement au Royaume-Uni et dans tout autre État tiers à l'UE).

34 - De même, plus généralement, le statut fiscal du fonctionnaire britannique pensionné décidant de résider dans un État membre de l'UE pourrait subir des modifications du fait qu'il ne sera plus considéré comme un citoyen de l'UE mais comme un citoyen d'un État tiers.

## 2. Le sort des autres fonctionnaires et agents de l'UE

35 - On pourrait penser à première vue que le Brexit n'aurait pas d'impact sur les fonctionnaires et agents de l'UE autres que ceux ayant la nationalité britannique. Pourtant la question peut être envisagée sous au moins deux angles.

36 - En premier lieu, sous l'angle budgétaire, le départ du Royaume-Uni aurait pour conséquence un 'trou' dans le budget annuel de l'UE de l'ordre de 10 milliards EUR<sup>34</sup>. Dès lors, on peut se demander s'il n'y aura pas des conséquences en termes d'engagements budgétaires pour l'Union au titre de la rubrique V du budget UE consacré aux frais d'administration, y inclus les rémunérations et pensions du personnel<sup>35</sup>.

37 - De même, là encore, quel pourrait être l'impact sur la viabilité du régime des pensions si le Brexit devait conduire le Royaume-Uni à se retirer du mécanisme de garantie collective dont bénéficie ce régime ? De nouvelles pistes de financement devraient probablement être mises à l'étude : augmentation de l'impôt prélevé au bénéfice de l'UE, hausse du prélèvement de solidarité, relèvement du taux de cotisation au régime des pensions, etc.

38 - En second lieu, c'est sous l'angle de la stabilité de l'emploi que les termes du débat peuvent aussi être posés : on peut ainsi

24. Lire sur ce sujet : la contribution du *Professeur I. Pingel* dans cette revue et son article intitulé « Le Brexit et le régime linguistique des institutions de l'Union européenne », in *RTD eur.* 2017, p. 657-663, n° 4, qui prône « ni bannissement, ni suprématie » de l'anglais.

25. À noter : le montant maximum de la pension d'ancienneté est fixé à 70 % du dernier traitement de base afférent au dernier grade dans lequel le fonctionnaire a été classé pendant au moins un an.

26. Par prélèvement fixé à hauteur de 9,8 % du traitement de base du fonctionnaire/agent et compte non tenu de certains coefficients correcteurs.

27. *V. Statut*, art. 83.

28. À noter toutefois que les pensionnés d'avant le 1<sup>er</sup> mai 2004 bénéficient d'un coefficient correcteur sur le montant de leur pension lorsque celle-ci leur est payée dans un État membre de l'UE (V. not. article 20 de l'Annexe XIII). Ceux des pensionnés britanniques concernés qui résident au Royaume-Uni ne bénéficieraient plus de ce mécanisme correcteur lorsque leur pays de résidence ne sera plus un État membre de l'UE. Sur ce régime : *L. Levi et S. Rodrigues*, « Droits à pension (art. 77, 82 à 84) », in *Perillo/Giaccobo-Peyronnel*, *préc. note n° 8, spéc. p. 363-394*.

29. *V. Statut*, art. 72.

30. *V. Statut*, art. 78.

31. Voir décision du Conseil de l'UEO du 27 mai 2011 concernant les droits et obligations résiduels de l'UEO et décision 2011/297/PESC du Conseil du 23 mai 2011 modifiant l'action commune 2001/555/PESC relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne (*JOUE n° L 136, 24 mai 2011, p. 62*).

32. *V. art. 12*.

33. *V. la recommandation en ce sens formulée dans l'étude précitée du Professeur Hofmann, préc. note n° 13, spéc. p. 38*.

34. *V. J. Haas et E. Rubio*, *Brexit and the EU Budget : threat or opportunity ? : Institut Jacques Delors (Berlin) et Bertelsmann Stiftung, janv. 2017*.

35. À titre informatif, la rubrique « Administration » était d'un montant de 8,9 milliards EUR sur un total de 155 milliards EUR au titre du budget 2016 de l'UE, soit un peu moins de 6 % des crédits d'engagement.

s'interroger sur le sort qui sera réservé aux fonctionnaires/agents non britanniques mais qui se trouve être affecté dans les agences/organes de l'Union établis au Royaume-Uni<sup>36</sup>, qui sont assistants parlementaires des 73 membres britanniques du Parlement européen ou qui, plus généralement, travaillent pour les membres britanniques du Comité des régions, du Comité économique et social européen, de la Cour des comptes ou encore de la Cour de justice<sup>37</sup>.

39 - Nous ne connaissons pas encore dans le détail toutes les modalités financières de l'accord de retrait dont les négociations sont toujours en cours, même si elles ont toutefois franchi un pas important le 8 décembre 2017 avec l'adoption d'une déclaration conjointe des négociateurs britanniques et de l'Union<sup>38</sup>. Il résulte ainsi de cette déclaration que le Royaume-Uni honorera l'ensemble de ses engagements budgétaires s'inscrivant dans

l'actuel cadre financier pluriannuel de l'UE, à savoir jusqu'au 31 décembre 2020. Il n'est pas clair en revanche si la contribution du Royaume-Uni au régime de garantie des pensions des fonctionnaires de l'Union ayant sa nationalité perdurera après cette date<sup>39</sup>.

40 - Reste donc à savoir si le Royaume-Uni pourra vraiment échapper au paiement d'une sorte de 'pension alimentaire' pour divorce au bénéfice de ses anciens fonctionnaires/agents qui auront servi les institutions et organes de l'Union et choisi de conserver leur nationalité britannique<sup>40</sup>. Nouvelle ironie de l'histoire peut-être : comme une sorte de chèque britannique inversé...

*Mots-Clés* : Union européenne - Brexit - Retrait

36. Il en est ainsi en tout premier lieu de l'Agence européenne des médicaments et de l'Autorité bancaire européenne, dont le Conseil a décidé, le 20 novembre 2017, de transférer le siège respectivement à Amsterdam et à Paris. Sur cette procédure de transfert : [www.consilium.europa.eu/fr/policies/relocation-london-agencies-brexit/](http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/relocation-london-agencies-brexit/).

37. La question se pose dans des termes similaires pour les agents britanniques affectés aux organes institués au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union, en particulier l'Agence européenne de défense (à Bruxelles), l'Institut d'études de sécurité de l'UE (à Paris) et le Centre satellitaire de l'UE (à Torrejón).

38. Téléchargeable à l'adresse internet suivante : [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf).

39. La note infrapaginale n° 9 de la déclaration conjointe précitée du 8 décembre 2017 indique uniquement ce qui suit : « *The UK's share of the liability related to pension and other post employment benefits for Union staff and staff from the European Defence Agency, the European Union Institute for Security Studies and the European Union Satellite Centre as established on 31 December 2020 will be paid when these amounts fall due, unless an earlier schedule is agreed. The accounts record this liability in accordance with standard international accounting practice. This liability has a long time span and the forecast of its net present value (NPV) depends on a number of assumptions and is sensitive to, in particular, the real discount rate, which has a historically low value at the time of drafting of this Joint Report* ».

40. Certaines sources évoquent un coût de l'ordre de 7 milliards € : M. de la Baume, R. Heath et Q. Ariès, *By the numbers. 13 things you didn't know about Brexit*, in [www.politico.eu](http://www.politico.eu), 15 févr. 2017.