

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

G.
c.
AIEA

140^e session

Jugement n° 5040

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M. I. A. G. le 17 mai 2023 et régularisée le 25 juillet 2023, le mémoire en réponse de l'AIEA du 3 octobre 2023, la réplique du requérant du 26 février 2024, la duplique de l'AIEA du 8 juillet 2024, les écritures supplémentaires de l'AIEA du 9 octobre 2024, les observations du requérant à leur sujet du 25 novembre 2024 et les observations finales de l'AIEA du 20 décembre 2024;

Vu la demande d'intervention déposée par M. D. E. L. le 26 janvier 2024 et les observations de l'AIEA à ce sujet du 2 mai 2024;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste la communication adressée par l'AIEA à tous les membres de son personnel de nationalité britannique pour les informer que les fonctionnaires titulaires d'un permis de séjour au titre de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne seraient considérés comme ayant obtenu le statut de résident permanent dans le pays de leur lieu d'affectation (Autriche), ce qui aurait des conséquences sur leurs droits en matière de congé dans les foyers et de prime de rapatriement, ainsi que sur les privilèges et immunités qui leur étaient accordés.

Au moment des faits, le requérant était un fonctionnaire de nationalité britannique de classe P-5, qui travaillait pour l'AIEA à Vienne (Autriche).

À la suite d'une décision du gouvernement du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne, le Royaume-Uni et l'Union européenne conclurent un accord de retrait à compter du 31 janvier 2020. Les ressortissants britanniques vivant en Autriche eurent alors la possibilité de demander un permis de séjour au titre de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, délivré pour une période renouvelable de cinq ou dix ans. Les demandes de carte au titre de l'article 50 devaient être déposées au plus tard le 31 décembre 2021. Au cours de cette période, l'AIEA reçut un certain nombre de demandes d'information de la part de fonctionnaires britanniques au sujet de leur capacité à rester en Autriche.

Le 13 janvier 2020, en réponse à ces demandes, l'Unité des visas et des douanes (VCU selon son sigle anglais) de la Division des services généraux, Département de la gestion, envoya un courriel à tous les fonctionnaires de nationalité britannique. Elle y précisait que les membres du personnel de nationalité britannique titulaires d'une «carte de légitimation»^{*} – permis de séjour temporaire accessible à tous les membres du personnel de l'AIEA – n'avaient besoin d'aucun autre titre de séjour pour rester en Autriche pendant la durée de leur emploi auprès de l'AIEA.

Un an plus tard, le 14 janvier 2021, la VCU envoya un autre courriel à tous les membres du personnel de nationalité britannique, les informant que les titulaires d'une carte de légitimation «[pouvaient] demander [une carte au titre de l'article 50]»^{*} et leur conseillant de consulter les autorités nationales.

Le 30 juin 2021, la VCU envoya un troisième courriel à tous les fonctionnaires de nationalité britannique, indiquant qu'à la connaissance de l'Agence, la décision des membres du personnel de nationalité britannique de demander une carte au titre de l'article 50 relevait d'une «décision personnelle et délibérée, fondée sur leur intérêt à long terme

^{*} Traduction du greffe.

à résider en Autriche»* et que «[l]e statut du titulaire de la carte sera[it] en grande partie similaire à celui d'un citoyen autrichien. Par conséquent, certaines restrictions s'appliquer[ai]ent»*.

À la suite d'un courriel envoyé par le chef du Centre de services des ressources humaines de la Division des ressources humaines au ministère de l'Intérieur autrichien pour savoir s'il fallait considérer que les titulaires d'une carte au titre de l'article 50 disposaient d'un «statut de résident permanent»*, le 9 juillet 2021, ledit ministère répondit à l'AIEA que les cartes au titre de l'article 50 étaient délivrées «comme permis de séjour (pour cinq ans) et comme statut de résident permanent (pour dix ans)»*.

Le 3 décembre 2021, le ministère fédéral autrichien des Affaires européennes et internationales adressa une note verbale à l'AIEA, indiquant que le ministère considérait le titulaire d'une carte au titre de l'article 50 comme un «résident permanent»* au sens de l'article 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et que, par conséquent, les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires britanniques seraient limités à la portée définie à l'article 38 de la convention s'ils obtenaient une carte au titre de l'article 50 et, plus précisément, les remboursements de TVA précédemment accordés aux fonctionnaires des classes P-5 et au-dessus ne seraient plus applicables.

L'AIEA communiqua cette information aux membres de son personnel de nationalité britannique par un courriel daté du 8 décembre 2021, dans lequel elle annonçait que le ministère fédéral autrichien des Affaires européennes et internationales avait officiellement confirmé que la carte au titre de l'article 50 équivalait au statut de résident permanent en Autriche. À la lumière de cette information, l'AIEA expliquait que «tous les membres du personnel de l'Agence qui opt[ai]ent pour la carte au titre de l'article 50 ne bénéficier[ai]ent que des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires de l'AIEA en vertu de la section 38 de l'accord de siège»* et que «[l]es fonctionnaires des classes P-5 et au-dessus qui opt[ai]ent pour la carte au titre de

* Traduction du greffe.

* Traduction du greffe.

l'article 50 ne bénéficier[ai]ent pas des privilèges et immunités supplémentaires prévus à la section 39 de l'accord de siège^{*}. L'AIEA expliquait également que l'obtention du statut de résident permanent dans le pays du lieu d'affectation aurait une incidence sur les avantages et prestations accordés au personnel de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures, tels qu'établis dans le Règlement du personnel de l'AIEA. L'Agence indiquait que, «[c]onformément à la disposition 6.01.1 (B) du Règlement du personnel, un fonctionnaire n'a pas droit au versement de la prime de rapatriement s'il a le statut de résident permanent dans le pays du lieu d'affectation. Comme suite à la disposition 7.02.01 (B) (2) du Règlement du personnel et à la confirmation de la part des autorités autrichiennes que la carte au titre de l'article 50 équivaut au statut de résident permanent en Autriche, certains fonctionnaires perdront également leur droit au congé dans les foyers^{*}. Elle ajoutait que «les membres du personnel qui envisagent de demander une carte au titre de l'article 50 peuvent plutôt choisir de conserver leur statut actuel et continuer à utiliser leur [carte de légitimation] actuelle^{*}».

Le 13 décembre 2021, le requérant déposa une demande de carte au titre de l'article 50.

Le 4 janvier 2022, le requérant présenta une demande de réexamen de la communication du 8 décembre 2021, demande qui fut rejetée par le Directeur général le 18 février 2022. À titre préliminaire, ce dernier nota que le requérant n'avait pas indiqué à l'AIEA s'il avait sollicité et obtenu une carte au titre de l'article 50. Il rejeta la demande de réexamen de l'intéressé sur le fond et indiqua que celle-ci était également irrecevable car elle n'était pas dirigée contre une décision administrative relative aux conditions d'emploi de l'intéressé. À cet égard, il observait qu'il n'existait aucune trace d'un quelconque rejet d'une demande de congé dans les foyers ou de prime de rapatriement pour le requérant et que ce dernier avait contesté «l'incidence éventuelle d'une mesure qui n'a[vait] pas été spécifiquement appliquée à son détriment^{*}». Le Directeur général déclarait également que toute

^{*} Traduction du greffe.

modification des privilèges et immunités de l'intéressé serait imputable à sa décision délibérée d'obtenir une carte au titre de l'article 50 et à la position exprimée par le gouvernement autrichien.

Le 17 mars 2022, le requérant saisit la Commission paritaire de recours. La Commission reçut un certain nombre de demandes similaires de la part d'autres membres du personnel de nationalité britannique.

Le 9 novembre 2022, la Commission paritaire de recours rendit son rapport. Elle concluait qu'en l'absence de tout élément de preuve que le requérant avait sollicité et obtenu une carte au titre de l'article 50, celui-ci n'avait pas qualité pour former le recours. La Commission notait que, «[s]i le requérant n'a pas démontré qu'une carte au titre de l'article 50 a été délivrée à son nom, il ne peut prétendre qu'une décision administrative concernant les titulaires d'une carte au titre de l'article 50 ne respecte pas ses conditions d'engagement»*. Elle examina néanmoins le recours sur le fond, «dans l'hypothèse où [le requérant] aurait effectivement obtenu une carte au titre de l'article 50»*. Elle concluait que la note verbale du 3 décembre 2021 «[ne pouvait] être vue comme une base solide permettant à l'administration de considérer que les membres du personnel concernés dispos[ai]ent d'un "statut de résident permanent" aux fins des droits prévus dans le Règlement du personnel en matière de congé dans les foyers et de prime de rapatriement»*. La Commission paritaire de recours estimait aussi qu'«il n'était pas conforme au devoir de sollicitude de l'Agence de présenter une décision à la dernière minute et de l'appliquer rétroactivement au personnel»*. Elle recommandait le «rétablissement de la prime de rapatriement et du congé dans les foyers pour les personnes concernées»* et que l'AIEA «envisage de réinterpréter la notion de "résident permanent au sens de l'article 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques" dans la [note verbale] du 3 décembre 2021»*. Elle recommandait en outre à l'AIEA «d'examiner plus avant avec les autorités autrichiennes la question du retrait des

privilèges et immunités supplémentaires annoncé dans la [note verbale] du 3 décembre 2021»*.

Le 23 février 2023, le Directeur général notifia au requérant sa décision de faire sienne la conclusion de la Commission paritaire de recours selon laquelle le requérant n'avait pas d'intérêt à agir et de rejeter son recours comme étant irrecevable. Telle est la décision attaquée.

Le 16 juillet 2024, le ministère fédéral autrichien des Affaires européennes et internationales adressa une autre note verbale à l'AIEA, expliquant que la République d'Autriche s'appuyait sur des bases juridiques différentes pour définir le statut de résident permanent et qu'il était possible d'être considéré comme «résident permanent» aux fins des accords de siège et de l'article 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques sans disposer d'un droit de séjour de longue durée en vertu de l'accord de retrait ou de la législation nationale sur le séjour des étrangers.

Le 8 novembre 2024, le requérant prit sa retraite de l'AIEA.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, la communication du 8 décembre 2021 et toutes les publications connexes relatives à la carte au titre de l'article 50. Il demande que le Secrétariat publie une directive, dans les 90 jours suivant le jugement, confirmant leur annulation. Il sollicite le rétablissement de «tous les avantages et droits (y compris l'ancienneté de service) et de tous les privilèges et immunités dont il a été privé, qui ont été retardés ou réduits de quelque manière que ce soit en raison de la possession d'une carte au titre de l'article 50, assortis d'intérêts, le cas échéant»*. Il demande en outre à l'AIEA de «[f]aire tout son possible pour rechercher tous les fonctionnaires et anciens fonctionnaires ainsi lésés et d'accorder un dédommagement complet à chacun d'entre eux, qu'ils aient ou non formé un recours»*. Il demande également à l'AIEA de «[f]aire tout son possible pour obtenir l'accord écrit du [gouvernement autrichien] afin que toute personne ayant annulé son rendez-vous, retiré sa demande de carte, renoncé à son rendez-vous ou à sa demande, ou restitué sa carte

* Traduction du greffe.

au titre de l'article 50, puisse présenter une nouvelle demande et/ou reprendre sa carte»*. En outre, il demande à l'AIEA d'«engager des discussions constructives avec tous les membres du personnel concernés pour les aider à garantir la continuité de leur droit de séjour en Autriche»*. Il réclame 5 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort matériel «en signe de bonne volonté»*. Dans ses observations du 25 novembre 2024, il a porté ce montant à 46 000 euros, assorti d'intérêts. Il réclame des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant 194 812 livres sterling et des dommages-intérêts exemplaires d'un montant de 20 043,80 livres sterling. Enfin, il réclame des dépens et «toute exigence supplémentaire que le Tribunal jugera appropriée»*.

L'AIEA demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE:

1. Onze requêtes similaires ont été déposées devant le Tribunal à cette session, chacune émanant d'un requérant qui a déposé une réclamation contre l'AIEA (ci-après dénommés collectivement les «requérants lésés»). Une autre requérante lésée a réglé son litige et retiré sa requête. La question juridique principale est globalement la même, mais les circonstances factuelles et, dans certains cas, les questions juridiques accessoires concernant chaque requête diffèrent suffisamment pour exclure la jonction des requêtes, ce qui, en tout état de cause, n'est demandé ni par les requérants ni par l'AIEA. Une partie de l'analyse qui suit reprend ce qui est dit dans les autres jugements.

2. La majeure partie des faits concernant ce requérant en particulier a déjà été exposée ci-dessus. Il a cessé ses fonctions auprès de l'AIEA le 8 novembre 2024. À la suite de la publication d'un courriel du 8 décembre 2021 (ci-après le «courriel du 8 décembre»), le requérant a demandé le réexamen de ce courriel au motif qu'il s'agissait d'une décision administrative susceptible de recours. Cette demande de

* Traduction du greffe.

réexamen a été rejetée. L'intéressé a alors saisi la Commission paritaire de recours.

3. L'AIEA soulève deux questions préliminaires connexes concernant la recevabilité de la présente requête. Elle soutient que celle-ci n'est pas recevable. Plusieurs éléments peuvent être relevés à cet égard. Le premier est que le requérant n'a pas fourni la preuve qu'il avait reçu une carte au titre de l'article 50. La Commission paritaire de recours a conclu qu'en l'absence de telles preuves, le requérant ne pouvait affirmer qu'une décision administrative concernant les titulaires d'une carte au titre de l'article 50 ne respectait pas ses conditions d'engagement. Cette position était conforme à la disposition 12.01.1 (C) (1) du Règlement du personnel, qui définit la compétence de la Commission paritaire de recours et les limites de son mandat. La Commission a néanmoins examiné la demande du requérant sur le fond.

4. Dans son mémoire, le requérant indique avoir pris rendez-vous début décembre 2021 pour déposer sa demande de carte au titre de l'article 50. Lui et son épouse ont présenté leur demande en personne le 13 décembre 2021, dernière possibilité qui leur avait été offerte de déposer leurs dossiers. Il indique dans son mémoire que leurs demandes sont toujours en cours. On peut en déduire qu'il s'agissait d'une déclaration de la situation au 17 mai 2023, date à laquelle la requête a été déposée, soit plus d'un an après le dépôt des demandes.

5. Dans le courriel du 8 décembre qui constitue la prétendue décision administrative ayant fait l'objet d'une demande de réexamen et d'un recours interne et qui est à l'origine de la présente requête, il est indiqué ce qui suit:

«Conformément à la disposition 6.01.1 (B) du Règlement du personnel, un fonctionnaire n'a pas droit au versement de la prime de rapatriement s'il a le statut de résident permanent dans le pays du lieu d'affectation. Comme suite à la disposition 7.02.01 (B) (2) du Règlement du personnel et à la confirmation de la part des autorités autrichiennes que la carte au titre de

l'article 50 équivaut au statut de résident permanent en Autriche, certains fonctionnaires perdront également leur droit au congé dans les foyers.»*

La «confirmation» figurait dans une note verbale datée du 3 décembre 2021 du ministère fédéral autrichien des Affaires européennes et internationales (ci-après «la première note verbale»). Il ressort clairement de cet extrait du courriel que, pour l'AIEA, toute personne titulaire d'une carte au titre de l'article 50 ne percevrait pas la prime de rapatriement ni ne pourrait prétendre au congé dans les foyers.

6. La première question est de savoir si ce courriel et, en particulier, les déclarations précitées constituent une décision administrative aux fins de déterminer en partie si la requête est recevable. Comme expliqué par exemple dans le jugement 3168, au considérant 9, pour établir son intérêt à agir et, partant, un motif de recevabilité, un requérant doit démontrer que la mesure administrative contestée a causé un quelconque préjudice à sa santé, lui a causé un préjudice financier ou autre, ou qu'elle est susceptible de lui causer un tel préjudice. Le préjudice ne doit pas nécessairement être immédiat et le risque de causer un préjudice suffit (voir, par exemple, le jugement 3740, au considérant 11). Cet aspect du principe s'applique en l'espèce. En outre, une communication précisant le fondement d'un droit peut constituer une décision sur les droits (voir le jugement 3861, au considérant 5). Dans la présente affaire, la position adoptée par l'AIEA était tout à fait précise: un fonctionnaire, que l'Agence voyait comme un résident permanent (sur la base de ce qui, aux yeux des autorités autrichiennes, constituait le statut de résident permanent), ne bénéficierait pas d'une prime de rapatriement ni d'un congé dans les foyers. De l'avis du Tribunal, cela aurait fait naître un intérêt à agir si le requérant avait alors été titulaire d'une carte au titre de l'article 50 et la requête aurait donc été recevable. La seconde question est de savoir si, compte tenu du fait qu'il n'était pas titulaire d'une carte au titre de l'article 50 au 8 décembre 2021, le requérant était affecté par cette décision de manière à justifier une conclusion relevant de l'article II du Statut du Tribunal. La décision administrative examinée au considérant

* Traduction du greffe.

précédent entendait s'appliquer à des situations où une carte au titre de l'article 50 avait été délivrée. La détention de la carte était une condition préalable à l'application matérielle de la décision, à savoir que le titulaire de la carte ne pourrait pas prétendre à une prime de rapatriement et qu'il ne pouvait bénéficier d'un congé dans les foyers.

7. On peut admettre, comme cela vient d'être exposé, qu'un intérêt à agir n'apparaît pas uniquement lorsqu'une décision administrative cause un préjudice à un requérant. Dans la présente affaire, la décision contestée n'a certainement pas causé de préjudice, réel ou futur, au requérant, puisque celui-ci ne disposait pas de carte au titre de l'article 50 à l'époque.

8. On pourrait penser que, dans la présente affaire, la décision administrative était susceptible de causer un préjudice au requérant. Mais cette notion de «susceptible de causer un préjudice» suppose une certaine probabilité que le préjudice survienne, et sûrement pas une possibilité lointaine. Dans les circonstances de l'espèce, cela exigerait des éléments de preuve permettant de conclure que, dans un délai raisonnable après la décision du 8 décembre 2021 et certainement avant la date du dépôt de la requête le 17 mai 2023, le requérant avait obtenu une carte au titre de l'article 50. Or les pièces du dossier ne permettent pas d'aboutir à une telle conclusion. En effet, le requérant a confirmé dans un courriel adressé au Tribunal qu'il n'avait jamais reçu de carte au titre de l'article 50.

9. Le requérant n'ayant pas d'intérêt à agir, sa requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée, de même que la demande d'intervention.

Ainsi jugé, le 1^{er} mai 2025, par M. Michael F. Moore, Vice-président du Tribunal, M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, René M. Vargas M., Greffier.

Prononcé le 3 juillet 2025 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

MICHAEL F. MOORE

ROSANNA DE NICTOLIS

HONGYU SHEN

RENE M. VARGAS M.