

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaire O'DELL

Jugement No 1224

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par Mlle Marlene O'Dell le 16 janvier 1992 et régularisée le 3 mars, la réponse de l'AIEA du 12 mai, la réplique de la requérante du 29 juillet, la duplique de l'Agence du 6 octobre; la communication de la requérante en date du 19 octobre et les observations formulées par l'Agence à son sujet, le 10 novembre 1992;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel de l'Agence et les dispositions 5.02.1 D) et 12.01.1 D) 1) du Règlement provisoire du personnel de l'Agence;

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

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. La requérante, ressortissante des Etats-Unis, est entrée pour la première fois au service de l'AIEA en 1957. Après une interruption à partir de 1961, elle a repris ses fonctions en 1968 et travaille actuellement au bureau de l'Agence à New York en qualité de fonctionnaire chargé de la liaison et des relations publiques de grade P.3.

Aux termes de l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel, les fonctionnaires de l'AIEA sont exemptés du paiement de l'impôt national sur le revenu grevant les traitements et indemnités d'ajustement de poste. L'article prévoit en outre que :

"Si un tel impôt est perçu sur les traitements et indemnités versés par l'Agence, il est remboursé par celle-ci, à moins qu'il n'en soit disposé autrement dans la lettre de nomination." (Traduction du greffe).

La pratique de l'Agence en matière de remboursement d'impôt est décrite dans le jugement No 1140 (affaire Rosen), sous A. De 1965 à 1970, l'Agence a suivi la méthode dite du "premier revenu à prendre en considération", selon laquelle elle ne remboursait que l'impôt payable sur le revenu institutionnel, compte tenu de toutes les exemptions et déductions applicables. En 1970, elle a adopté la méthode du "dernier revenu à prendre en considération", selon laquelle le montant remboursé à titre d'impôt était égal à la différence entre la somme payable à titre d'impôt lorsque le revenu institutionnel était inclus, et le montant payable lorsque ce revenu n'était pas inclus. En 1981, le Gouvernement des Etats-Unis a déclaré qu'il ne reverserait à l'Agence les montants de l'impôt remboursé au personnel que si l'Agence traitait le revenu institutionnel comme "premier revenu à prendre en considération" et le revenu extérieur comme "dernier revenu à prendre en considération". A partir de cette date et jusqu'en 1989, l'Agence a continué à appliquer la méthode du "dernier revenu à prendre en considération", en attendant que le Comité administratif de coordination des Nations Unies, connu sous le nom de CAC, élabore de nouveaux arrangements applicables à l'ensemble du système commun des Nations Unies.

Les efforts du CAC étant restés vains, l'Agence et le gouvernement ont signé un nouvel accord le 5 avril 1989. Cet accord prévoyait une méthode modifiée du "premier revenu à prendre en considération", selon laquelle les exceptions et les déductions pouvaient être prises en compte proportionnellement. La méthode a été introduite à partir du 1er janvier 1989 et annoncée au personnel de l'Agence par circulaire SEC/NOT/1263 en date du 5 mai 1989.

Le 9 avril 1990, la requérante a reçu un chèque pour le reliquat que l'Agence lui devait au titre de son revenu de 1989. Dans une lettre du 23 avril 1990 adressée au directeur de la Division juridique, elle a souligné qu'elle considérait comme injuste que le montant de ses impôts soit multiplié par sept et lui a demandé de revoir la question et de la tenir au courant. Dans sa réponse en date du 17 décembre 1990, le directeur l'informait que le

principe fondamental de la politique de l'AIEA était "l'égalité parmi les membres du personnel d'une organisation" et citait une autre organisation internationale dont le personnel en poste à New York était soumis au même traitement.

Par lettre du 26 février 1991, elle a fait appel auprès du Directeur général en vertu de la disposition 12.01.1 D) 1) du Règlement au motif que la circulaire SEC/NOT/1263 n'était destinée à s'appliquer qu'au personnel employé hors des Etats-Unis. Le Directeur général par intérim a rejeté son appel le 9 avril. Le 22 mai 1991, elle recourut auprès de la Commission paritaire de recours. Dans son rapport du 4 octobre 1991, la Commission n'a relevé aucune preuve de traitement discriminatoire et a recommandé de rejeter l'appel. Dans une lettre adressée à la requérante le 9 octobre 1991, le Directeur général par intérim a approuvé la recommandation de la Commission. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante allègue que la méthode de l'Agence est discriminatoire puisqu'elle refuse de déduire de son traitement les 70.000 dollars des Etats-Unis sur lesquels les fonctionnaires de l'Agence qui ne sont pas affectés aux Etats-Unis sont exemptés d'impôt. Si son lieu d'affectation avait été Vienne, le montant de ses impôts sur le revenu extérieur n'aurait été que de 941 dollars. Du seul fait que son lieu d'affectation est New York, elle a dû payer 4.067 dollars, soit un taux effectif de 36,5 pour cent de son revenu privé de 11.123 dollars. Bien que la Commission de recours ait estimé que son assujettissement à un impôt plus élevé était dû non à une discrimination de la part de l'Agence, mais bien à la loi fiscale des Etats-Unis, il n'existe pas, selon elle, de législation qui impose un revenu privé aussi bas que le sien au taux de 36,5 pour cent.

D'autre part, elle a été moins bien traitée que les autres ressortissants des Etats-Unis au service des Nations Unies ou d'autres bureaux de liaison à New York, qui continuaient d'appliquer des règles analogues à celles que l'Agence avait eu coutume de suivre. Si elle avait bénéficié du même traitement, elle n'aurait été redevable que de 318 dollars au titre des impôts d'Etat et des impôts locaux sur son revenu extérieur.

Seule la méthode du "dernier revenu à prendre en considération" met les fonctionnaires tenus de payer l'impôt sur le revenu au titre de leur revenu international dans la même situation qui serait la leur si leur revenu international était dûment exempt d'impôt. L'Agence a cédé aux pressions du Gouvernement des Etats-Unis qui refuse depuis des années de reverser les remboursements d'impôt effectués par l'Agence.

L'Agence a violé le principe de la non-rétroactivité : bien qu'elle ait appliqué la nouvelle politique à partir du 1er janvier 1989, elle ne l'a pas annoncée avant le 5 mai 1989, c'est-à-dire trop tard pour permettre au personnel de sauvegarder ses intérêts en opérant un transfert vers des investissements exempts d'impôt.

La requérante demande au Tribunal d'ordonner à l'Agence de ne pas lui appliquer la méthode du "premier revenu à prendre en considération" et de lui reverser toutes les sommes qu'elle a payées au-delà des montants que les autres fonctionnaires en poste à New York ont versés dans des circonstances similaires.

C. Dans sa réponse, l'AIEA soutient que, même si d'autres organisations des Nations Unies appliquaient la méthode du "dernier revenu à prendre en considération" - et il en est au moins une qui ne le fait pas -, l'égalité de traitement n'exigerait pas pour autant que l'Agence applique à la requérante la même méthode. Le principe de l'égalité de traitement n'exige pas que le même traitement soit appliqué au personnel travaillant dans des organisations différentes.

La méthode du "premier traitement à prendre en considération" n'est pas discriminatoire : elle évite simplement l'inéquité qu'il y aurait à accorder des prestations disproportionnées aux fonctionnaires disposant de revenus extérieurs élevés. Elle s'applique indistinctement à tous les fonctionnaires de l'Agence, quel que soit leur lieu d'affectation.

Etant donné que la requérante doit également payer un "impôt au titre d'un emploi indépendant" qui contribue à financer les prestations de sécurité sociale des Etats-Unis, l'AIEA lui rembourse en outre la cotisation d'employeur de 50 pour cent, lui octroyant ainsi un droit dont ne jouissent pas les ressortissants des Etats-Unis en poste à l'étranger.

L'Agence soutient que sa décision de revenir à la méthode du "premier revenu à prendre en considération" ne contient aucun des vices dénoncés par la requérante, mais repose sur des considérations politiques saines, parmi lesquelles la nécessité de donner à l'AIEA une assise financière solide à un moment où le total des remboursements

d'impôts que les Etats-Unis refusent de payer continue à augmenter.

Enfin, l'AIEA maintient que la notification du passage à la nouvelle méthode a eu lieu en temps opportun. Comme elle a été effectuée avant tout paiement anticipé pour l'exercice fiscal 1989, elle a laissé amplement le temps à la requérante de prendre des mesures pour protéger son revenu privé. Elle aurait même pu introduire un appel en 1989.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses arguments précédents et répond à ceux avancés dans la réponse. Comme elle est le seul ressortissant des Etats-Unis que l'Agence emploie dans ce pays, elle a été la seule fonctionnaire à souffrir des effets discriminatoires de la méthode employée par cette organisation. Il est injuste que son lieu d'affectation soit déterminant pour le calcul du montant de ses impôts. Le fait que l'Agence ait peut-être été obligée de céder aux pressions du gouvernement ne rend pas la nouvelle politique "saine" pour autant. D'autre part, elle n'a pas été avisée du changement en "temps opportun", étant donné qu'elle n'aurait pu s'assurer, dans le meilleur des cas, qu'une protection partielle si elle avait agi dès qu'elle a eu connaissance de la circulaire, en mai 1989. Quant à l'obligation de payer un impôt pour un emploi indépendant, elle rejette la supposition selon laquelle le fait de cotiser à deux régimes de pension obligatoires est nécessairement plus avantageux que de payer à un seul : le fait de payer pour la sécurité sociale des Etats-Unis a eu pour seul effet que son revenu disponible en 1989 est d'environ 3.600 dollars plus bas que si elle avait travaillé au siège. Elle maintient ses demandes.

E. Dans sa duplique, l'Agence s'efforce de réfuter les arguments avancés dans la réplique. Elle maintient que l'adoption du principe du "premier revenu à prendre en considération" relève de son pouvoir d'appréciation et qu'elle n'est tenue de suivre l'exemple d'aucun autre organisme des Nations Unies. Toute "discrimination" dont la requérante peut faire état à propos de son revenu extérieur est due à la législation fiscale des Etats-Unis. Quant à ses allégations de violation du principe de non-rétroactivité, l'Agence l'a invitée à modifier ses investissements privés alors qu'il lui restait encore neuf mois avant la fin de l'exercice fiscal pour ce faire.

F. Des observations supplémentaires fournies par les parties portent sur un arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis relatif à la nature de certaines allocations octroyées en vertu du système de sécurité sociale de ce pays.

CONSIDERE :

1. Selon le régime fiscal des Etats-Unis, tous les ressortissants doivent déclarer leur revenu et payer leurs impôts sur celui-ci dans la mesure où il n'est soumis à aucune exemption, déduction ou exclusion.
2. L'Agence avait pour pratique de rembourser l'impôt dû sur le seul revenu versé par elle. C'est la méthode dite du "premier revenu à prendre en considération". En 1970, l'Organisation des Nations Unies s'est écartée de la méthode susmentionnée et a décidé de rembourser la différence entre le montant total de l'impôt dû sur le revenu, y compris le traitement institutionnel, et le montant total de l'impôt qui serait dû si le traitement institutionnel était exclu. C'est ce que l'on appelle la méthode du "dernier revenu à prendre en considération". Au cours de la même année, l'Agence a modifié ses règlements afin d'adopter cette dernière méthode et a fixé à 26.000 dollars des Etats-Unis le plafond imposable sur le revenu extérieur.
3. Jusqu'en 1974, l'Agence a imputé les remboursements sur son budget ordinaire. Cette année-là, les Etats-Unis ont conclu avec l'Agence un accord aux termes duquel ils lui rembourseraient toutes les sommes versées par celle-ci à son personnel au titre des impôts des Etats-Unis. En 1975, l'Agence a supprimé le plafond de 26.000 dollars.
4. En 1981, les Etats-Unis ont mis fin unilatéralement à l'accord sur le remboursement des impôts et n'en ont conclu un nouveau que le 5 avril 1989. Cet accord était fondé sur la méthode modifiée du "premier revenu à prendre en considération" et l'Agence l'a notifié aux fonctionnaires par la circulaire SEC/NOT/1263 du 5 mai 1989.
5. Aux fins du calcul du revenu imposable, la politique fiscale des Etats-Unis autorise d'ordinaire l'exclusion de 70.000 dollars au maximum de revenu "extérieur", c'est-à-dire de revenu acquis par le citoyen lorsqu'il réside à l'étranger. L'exclusion n'est pas applicable aux contribuables américains résidant aux Etats-Unis. Cette politique a pour effet qu'un fonctionnaire de l'Agence qui est un ressortissant des Etats-Unis résidant aux Etats-Unis paie plus d'impôts sur le traitement versé par l'Agence et à un taux plus élevé qu'un fonctionnaire qui, bien que ressortissant des Etats-Unis, n'y réside pas. Néanmoins, l'Agence rembourse à tous les fonctionnaires, quel que soit leur lieu d'affectation, tout impôt des Etats-Unis grevant le traitement qu'elle leur verse. Cette pratique est conforme à l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel, qui prévoit que l'Agence rembourse le montant des impôts

prélevés sur les traitements et indemnités qu'elle verse, à moins qu'il n'en soit disposé autrement dans la lettre de nomination.

6. La requérante est une ressortissante des Etats-Unis affectée au bureau de l'Agence à New York. Sa requête porte sur l'imposition par les Etats-Unis de son revenu privé qui, dit-elle, "entre dans la fourchette d'impôt la plus élevée". L'exclusion des 70.000 dollars de revenu étranger accordée aux ressortissants des Etats-Unis à l'étranger lui est refusée parce qu'elle vit et travaille aux Etats-Unis. Sa requête est dirigée contre une décision définitive du Directeur général par intérim de l'Agence en date du 9 octobre 1991, qui refuse de lui appliquer la méthode du "dernier revenu à prendre en considération" pour le calcul du remboursement de l'impôt sur le revenu des Etats-Unis pour 1989.

7. Les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

1) Du fait qu'on refuse de lui appliquer la méthode du "dernier revenu à prendre en considération" dont bénéficient les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et d'un certain nombre d'autres organisations internationales, elle est victime d'un traitement discriminatoire par rapport à ces fonctionnaires.

2) Du fait qu'on lui refuse l'exclusion des 70.000 dollars de revenu étranger, elle fait de nouveau l'objet d'un traitement discriminatoire par rapport à ses collègues en poste à Vienne.

8. En réponse à son premier argument, le Tribunal estime que, dans ce domaine particulier, il n'y a pas de méthode du système commun que l'Agence soit légalement tenue d'appliquer. Par conséquent, le principe de l'égalité de traitement n'implique pas nécessairement l'égalité de traitement des fonctionnaires des différentes organisations internationales, qui sont chacune autonomes et possèdent leurs propres règles et règlements applicables à leur personnel. L'Agence n'est pas non plus obligée - comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement No 1073 (affaire Munro No 2), au considérant 5 - de "se conformer au Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies".

9. En ce qui concerne son second argument, le Tribunal note que les fonctionnaires ont droit, aux termes du Statut du personnel, au remboursement du montant des impôts sur le seul revenu versé par l'Agence, indépendamment du lieu d'affectation. C'est exactement ce montant que la requérante reçoit, comme le personnel à Vienne, de sorte qu'elle ne fait pas l'objet d'un traitement discriminatoire par rapport à eux. Le fait qu'elle n'a pas bénéficié de l'exclusion de 70.000 dollars parce qu'elle ne vit pas à l'étranger est dû aux lois fiscales des Etats-Unis et non à une discrimination de la part de l'Agence.

10. La requérante présente plusieurs objections subsidiaires.

a) La méthode du dernier revenu à prendre en considération est, à l'entendre, la seule qui place les fonctionnaires assujettis à l'impôt sur le revenu de leur activité internationale sur le même pied que si ce revenu était exonéré d'impôt.

La réponse du Tribunal est que, aux termes des dispositions applicables, les fonctionnaires n'ont droit qu'au remboursement de l'impôt sur les traitements versés par l'Agence. Celle-ci était en droit d'abandonner une méthode qui avantageait les bénéficiaires d'un revenu extérieur pour en adopter une autre qui ne tient compte que des traitements versés par elle. Avant le changement, l'Agence avait subi une perte de plus de 500.000 dollars pour les exercices fiscaux de 1983 à 1988. L'ancienne méthode allait au-delà des obligations statutaires de l'Agence.

b) C'est en cédant aux pressions exercées par le Gouvernement des Etats-Unis, selon la requérante, que l'Agence a modifié et repris la règle du "premier revenu à prendre en considération".

C'est là une affirmation qui relève du commentaire plutôt qu'un argument. L'Agence est une organisation internationale autonome et est habilitée à conclure des accords avec tous les gouvernements. En l'occurrence, l'accord avec le Gouvernement des Etats-Unis était fondé sur de solides raisons financières.

c) Il était inopportun, prétend la requérante, d'appliquer la nouvelle politique en mai 1989 pour l'exercice 1989 parce que, à l'époque où cette politique a été annoncée, les fonctionnaires n'avaient plus la possibilité de modifier leurs investissements de manière à les protéger des effets de la nouvelle politique, par exemple en procédant à des placements exonérés des impôts perçus par l'Etat fédéral, les Etats et les municipalités.

Le système prévoit que l'Agence procède aux remboursements d'impôts au début de l'année suivant l'exercice fiscal

précédent, bien qu'une provision soit constituée pour les paiements anticipés si le prépaiement de l'impôt est exigé (voir Règlement provisoire du personnel, disposition 5.02.1 D)). Le règlement final intervient au début de l'année suivant l'exercice fiscal après le remboursement final de l'impôt, compte tenu des paiements anticipés.

L'Agence répond que les fonctionnaires disposaient d'un certain temps avant la fin de l'exercice fiscal pour prendre les mesures propres à protéger leur revenu privé.

Le Tribunal accepte cet argument. De plus, même si la requérante laisse entendre qu'elle aurait pu protéger ses intérêts en opérant d'autres investissements si elle avait été informée plus tôt du changement, elle ne semble avoir agi dans ce sens à aucun moment au cours de l'exercice fiscal 1989 après la publication de la circulaire SEC/NOT/1263.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Mme Mella Carroll, Juge, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 février 1993.

(Signé)

Mella Carroll
P. Pescatore
Michel Gentot
A.B. Gardner