

SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SESSION

Affaire HALD

Jugement No 1449

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par Mme Elisabeth Maria Catherina Josephina Hald le 15 avril 1994 et régularisée le 20 mai, la réponse de l'OMS du 18 août, la réplique de la requérante du 15 novembre 1994 et la duplique de l'Organisation du 20 février 1995;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande d'audition de témoin formulée par le requérant;

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

A. La requérante, ressortissante néerlandaise, est au service de l'OMS depuis 1984 comme agent des services généraux au Bureau régional de l'Europe à Copenhague (EURO). L'Organisation lui verse une allocation pour chacun de ses deux enfants à charge.

Par suite de modifications apportées à la législation fiscale nationale, le gouvernement danois a commencé, le 1er juillet 1987, à verser des prestations forfaitaires non imposables pour chaque personne à charge de moins de dix-huit ans résidant au Danemark, pour autant qu'un des parents au moins soit "soumis" à l'impôt dans le pays, que ce parent ait ou non à verser effectivement un impôt sur le revenu. Ce versement est connu en danois sous le nom de "Bornefamilieydelse" (BFY), soit "allocation familiale" ou "pour enfant à charge".

Aux termes de la révision 32 des "Conditions d'emploi du personnel des services généraux" qui était en vigueur lorsque la BFY a pris effet, l'allocation pour enfant à charge est versée par l'OMS "sous réserve de l'application de la disposition qui veut que cette allocation soit réduite du montant de toute prestation reçue d'une administration publique pour l'enfant au titre de la sécurité sociale".

La révision 33, diffusée le 25 janvier 1990, mais avec effet à compter du 1er octobre 1988, stipulait que les indemnités à retenir sur l'allocation pour enfant à charge versée par l'OMS comprendraient toute indemnité émanant des pouvoirs publics "sous forme de versements de sécurité sociale ou en application du droit public...".

Il y a eu controverse entre d'une part les "parents concernés" - dont la requérante - et d'autre part l'administration pour déterminer si l'OMS devait ou non déduire le montant de la BFY de l'allocation pour enfant à charge.

Un administrateur du personnel a fait savoir dans un mémorandum du 22 novembre 1989 adressé au personnel de la catégorie des services généraux du Bureau régional que "toutes les allocations perçues en application du droit public, y compris l'allocation familiale - pour enfant à charge, doivent être déduites" mais que ces déductions ne seraient appliquées qu'à compter du 1er janvier 1990.

Le 27 mars 1990, la requérante, qui déclarait agir "en tant que représentante d'un groupe de membres du personnel concernés", a saisi le Comité régional d'appel en arguant que l'expression "en application du droit public", utilisée dans les conditions d'emploi révisées, était impropre et que l'administration n'avait pas consulté le personnel sur cette révision, alors qu'elle y était tenue en vertu de l'article 920 du Règlement du personnel. Elle a demandé à l'administration 1) de revenir au libellé antérieur à la révision 33, 2) de ne pas déduire la BFY de l'allocation pour enfant à charge et 3) de lui rembourser ses dépens.

Dans son rapport du 31 janvier 1991, le Comité régional a recommandé de revenir au libellé antérieur ou bien de trouver "un nouveau libellé" tout en continuant de déduire la BFY de l'allocation pour enfant à charge, mais seulement à compter du 25 avril 1990. Par ailleurs, il estimait que le libellé du Règlement du personnel "devait être

amélioré" et que des dépens devaient être versés à la requérante.

Dans une lettre datée du 5 mars 1991, le directeur régional a fait savoir à cette dernière qu'il avait décidé de demander "au siège" de déduire la BFY de l'allocation pour enfant à charge à partir du 1er mars 1990 et qu'il acceptait de transmettre les vues du Comité régional sur le besoin de revoir le texte du Règlement.

Dans un mémorandum du 24 avril 1991, le directeur du personnel a informé le directeur régional que le Directeur général ne voyait pas la nécessité de donner un nouveau libellé au Règlement ou de repousser l'application des déductions jusqu'au 1er mars 1990.

Le 29 avril 1992, la requérante a introduit un recours auprès du Comité d'appel du siège. Dans son rapport du 19 novembre 1993, ce comité a recommandé de rejeter le recours mais de payer à la requérante les frais de son voyage à Genève.

Dans une lettre du 18 janvier 1994, que la requérante attaque, le Directeur général a fait siennes les recommandations du Comité du siège.

B. La requérante soutient que la décision attaquée est illégale. L'OMS a ajouté aux conditions d'emploi l'expression "en application du droit public" pour l'empêcher de bénéficier du "dégrèvement fiscal danois" que représente la BFY qui n'est pas une prestation de sécurité sociale. En tout état de cause, l'OMS ne peut pas tenir compte d'allègements fiscaux dans le calcul des allocations pour personne à charge.

La requérante invoque la violation du principe de l'égalité de traitement dans la mesure où l'administration refuse le bénéfice de la BFY aux agents des services généraux mais accepte que ceux appartenant à la catégorie professionnelle la perçoivent. Par ailleurs, du fait de cette politique, les parents célibataires ou divorcés ne peuvent percevoir ni la BFY ni l'allocation de l'OMS.

Enfin, la requérante invoque des vices dans la procédure de recours interne.

Elle demande au Tribunal que l'issue de ses deux recours internes soit déclarée invalide et que l'on revienne à "l'ancien libellé" des conditions d'emploi, "ce qui restituerait à la requérante et aux autres agents de la catégorie des services généraux du Bureau régional pour l'Europe le droit de percevoir la BFY sans que l'allocation pour enfant à charge de l'OMS ne soit réduite d'autant".

C. Dans sa réponse, l'OMS soutient qu'il est légal de déduire la BFY de l'allocation pour enfant à charge. Les conditions d'emploi ayant été correctement révisées et l'Association du personnel dûment consultée, l'Organisation était tenue de déduire de l'allocation une prestation versée par une administration publique pour un enfant à charge.

Dans sa révision des conditions d'emploi, l'OMS s'est efforcée d'éviter que certains des membres de son personnel ne bénéficient de doubles paiements et d'harmoniser les conditions d'emploi avec le Règlement et les usages locaux les plus satisfaisants. Il ressort de la jurisprudence que même si la révision 32 était restée en vigueur, l'administration aurait dû déduire la BFY de l'allocation.

La défenderesse signale qu'elle déduit également la BFY de toutes les allocations pour enfant à charge qu'elle verse aux fonctionnaires de la catégorie professionnelle. Elle nie que les parents célibataires ou divorcés aient fait l'objet d'une discrimination ou que des fautes aient été commises dans le traitement du cas de la requérante.

D. Dans sa réplique, la requérante relève ce qu'elle considère comme des incohérences dans la réponse de l'Organisation. L'idée centrale de son argumentation est que la BFY n'est pas une prestation de sécurité sociale. A la différence des précédents que l'Organisation invoque, le litige porte sur des questions fiscales et non sur des prestations sociales. Selon elle, rien ne permet de penser que le Directeur général ait délégué ses pouvoirs au directeur du personnel pour réviser les conditions d'emploi.

Elle demande en outre que ses dépens lui soient "intégralement remboursés", y compris les frais qu'elle a encourus pour faire appel devant le Comité du siège.

E. Dans sa duplique, l'OMS produit les preuves de la délégation de pouvoir accordée par le Directeur général au directeur du personnel.

Elle soutient que ce qui importe ce n'est pas de savoir si une prestation est "traitée" comme un versement de sécurité sociale ou un avantage fiscal mais quel est son "objet essentiel" : en l'occurrence, la BFY et l'allocation pour enfant à charge n'ont qu'un seul et même objet.

Pour ce qui est de la demande de remboursement des frais que la requérante a encourus en appel, la défenderesse fait observer qu'elle a déjà offert de rembourser les frais de voyage à Genève, ce qui est suffisant.

CONSIDERE :

1. La requérante est au service du Bureau régional de l'Europe de l'OMS à Copenhague depuis le 1er novembre 1984. Elle travaille dans le Service de la planification et de l'évaluation stratégique en tant qu'agent des services généraux au grade C.06. L'Organisation lui verse une allocation pour chacun de ses deux enfants à charge.
2. Jusqu'à la fin du mois de juin 1987, l'Etat danois versait à certains parents une allocation pour enfant à charge connue sous le nom de "Bornetilskud". L'Organisation déduisait le montant perçu à ce titre de l'allocation qu'elle versait à tout agent des services généraux ayant un enfant à charge, et ce conformément à la clause II.1 des "Conditions d'emploi du personnel des services généraux" (révision 32) qui stipulait que l'allocation pour enfant à charge devait être réduite "du montant de toute prestation reçue d'une administration publique pour l'enfant au titre de la sécurité sociale".
3. Le 1er juillet 1987, le gouvernement danois a instauré une allocation connue sous le nom de "Bornefamilieydelse" (BFY). Il s'agit d'une prestation forfaitaire non imposable versée pour toute personne à charge âgée de moins de dix-huit ans et résidant au Danemark. En bénéficient les parents ayant un enfant à leur charge, quel que soit leur revenu, pour autant qu'au moins l'un d'entre eux soit soumis à l'impôt au Danemark.
4. Par la révision 33 diffusée le 25 janvier 1990 mais portant effet à compter du 1er octobre 1988, l'Organisation a modifié les conditions d'emploi du personnel des services généraux de sorte que l'allocation pour enfant à charge soit réduite du montant de toute prestation reçue des pouvoirs publics, du chef de l'enfant, sous forme de versements de sécurité sociale ou en application du droit public. L'amendement introduisait la notion d'"application du droit public".
5. Dans un mémorandum du 22 novembre 1989, un administrateur du personnel a communiqué à tous les agents des services généraux du Bureau régional la décision de déduire le montant de la BFY de l'allocation pour enfant à charge à compter du 1er janvier 1990. La requérante a contesté cette décision dans un recours du 27 mars 1990 auprès du Comité régional d'appel. Son recours ayant été rejeté, elle a saisi le 29 avril 1992 le Comité d'appel du siège. Ce dernier a recommandé à l'unanimité de rejeter son recours et le Directeur général en a informé la requérante par une lettre du 18 janvier 1994. Telle est la décision qu'elle attaque.
6. La requérante fait valoir que la BFY n'est pas un versement de sécurité sociale, qu'elle ne remplace pas l'allocation connue sous le nom de Bornetilskud qui, elle, était déduite de l'allocation pour enfant à charge de l'OMS, que la révision des conditions d'emploi du personnel des services généraux n'était pas valide et que son objet était d'empêcher ces fonctionnaires de bénéficier du dégrèvement fiscal. L'Organisation, dans sa réponse, soutient que l'amendement était valide et que la BFY doit être déduite de l'allocation pour enfant à charge car il s'agit d'un "versement de sécurité sociale". Il n'est pas contesté que, pour citer les termes mêmes de la disposition, la prestation est reçue "des pouvoirs publics" et "du chef" d'un enfant à charge.
7. Dans les jugements 1296 (affaire Cook) et 1297 (affaire Theuns No 3), le Tribunal a statué sur des conclusions assez proches dans des affaires introduites contre l'Organisation européenne des brevets (OEB) qui portaient sur le versement par l'Etat d'une allocation pour enfant à charge aux Pays-Bas. En l'occurrence la question qui se posait était de savoir si l'allocation pour enfant à charge versée par l'Etat néerlandais était "de même nature" que l'allocation pour personne à charge payée par l'OEB. Le Tribunal a estimé que l'allocation étatique et celle de l'OEB étaient toutes deux versées pour les charges et les obligations liées aux responsabilités familiales. Leur objet est le même, à savoir contribuer aux frais d'entretien des enfants.
8. Dans le cas présent, les termes à interpréter sont différents, puisque la question est de savoir si la BFY est une prestation reçue "sous forme de versements de sécurité sociale". L'expression "sécurité sociale", dans la révision 33, ne s'est pas vu attribuer un sens étroit bien défini, mais vise les versements qu'un citoyen reçoit et qui, selon le pays, peuvent être dénommés prestations sociales ou de sécurité sociale, allocations sociales, allocations familiales,

allocations pour enfant à charge, etc.; ce qui est sûr c'est que, par essence, leur objet est de répondre à des besoins de caractère social.

9. L'Etat recouvre les impôts, le prélèvement étant d'ordinaire allégé grâce à des dégrèvements fiscaux, c'est-à-dire au renoncement de l'Etat à des contributions. Le but de tels dégrèvements varie selon les objectifs de l'Etat. Il peut s'agir de stimuler l'industrie, d'encourager les exportations, d'améliorer la situation de l'emploi, d'atténuer les effets de la pauvreté ou d'une incapacité, ou encore d'alléger la charge financière supportée par les parents qui ont des enfants à élever. Dans ce dernier cas, les parents peuvent obtenir un dégrèvement fiscal au titre d'un enfant à charge, indépendamment de tout revenu que peut avoir l'enfant : cela revient en pratique à accorder à tout parent qui acquitte des impôts une allocation personnelle supplémentaire. Ou alors, comme c'est le cas au Danemark, le dégrèvement peut être appliqué, jusqu'à un certain plafond, au revenu d'un enfant.

10. Dans de nombreux pays l'Etat verse des prestations sociales. Si le versement est assujéti à une condition de ressources, il va sans dire que seule la personne qui satisfait à cette condition se verra servir la prestation. Cela étant, il peut être prévu dans la législation que l'Etat récupère de l'argent lorsque le revenu dépasse un certain plafond, de sorte qu'en fait la prestation servie par l'Etat est traitée comme un revenu imposable. Alternativement, la législation peut prévoir qu'une prestation qui n'est pas assujéti à une condition de ressources peut également être non imposable.

11. La Bornetilskud était une allocation assujéti à une condition de ressources. La réforme fiscale opérée au Danemark a entraîné la suppression de la Bornetilskud - sauf pour le parent célibataire ou divorcé - tout en réduisant l'allègement appliqué au revenu perçu par l'enfant. En remplacement, on a instauré la BFY en tant que prestation non imposable et payable aux parents indépendamment de leur revenu, à condition que l'un d'entre soit soumis à l'impôt au Danemark.

12. La requérante soutient que la BFY est un avantage fiscal et non pas une prestation au titre de la sécurité sociale. Elle est dans l'erreur. Une fois la législation réduisant l'allègement fiscal sur le revenu d'un enfant adoptée, le montant défalqué a cessé d'être un avantage fiscal. Cette réduction de l'allègement fiscal associée à la suppression de la Bornetilskud a abouti à un nouveau type de prestation sociale. Le fait que l'on puisse faire remonter l'histoire de la BFY à un avantage fiscal ne signifie pas pour autant qu'elle constitue elle-même un tel avantage. L'Etat danois a remplacé une allocation pour enfant à charge soumise à une condition de ressources par une allocation non imposable versée à tous les parents sans condition de ressources, tout en changeant l'allocation non imposable pour enfant à charge. La BFY a tous les attributs d'un versement de sécurité sociale et ne revêt aucun caractère d'avantage fiscal. La condition qui veut que l'un des parents soit soumis à l'impôt au Danemark ne modifie en rien la nature de la prestation.

13. La défenderesse était donc fondée à soutenir que la BFY constituait un "versement de sécurité sociale", et il s'ensuit qu'elle était en droit de déduire la BFY de sa propre allocation pour enfant à charge. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur les autres moyens de la requérante.

14. Il résulte de ce qui précède que les conclusions de la requérante doivent être rejetées dans leur ensemble.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et Mme Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juillet 1995.

(Signé)

William Douglas
Michel Gentot
Mella Carroll
A.B. Gardner

