

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Affaires BEETLE, BOGENSBERGER, HOUGH, KOCIAN et PRICE

Jugement No 1053

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formées par M. Alfred Kocian et M. William Earl Price le 28 août 1989, par M. Thomas Marcus Beetle et Mme Rose Marie Bogensberger le 11 septembre et par M. Charles Gordon Hough le 13 septembre et régularisées le 2 novembre, la réponse unique de l'AIEA en date du 8 janvier 1990, la réplique des requérants du 23 février et la duplique de l'AIEA datée du 25 avril 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 5.02 a) et 10.01 du Statut provisoire du personnel et les dispositions 5.02.1 et 10.01.1 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. Les fonctionnaires de l'Agence internationale de l'énergie atomique sont affiliés à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Lors de sa retraite, tout fonctionnaire peut adresser une demande à la Caisse aux fins de conversion d'une partie de sa pension en une somme en capital, à lui remettre sous cette forme.

En juillet 1980, l'Agence entreprit de rembourser aux fonctionnaires retraités le montant de tout impôt national susceptible d'être perçu sur cette somme en capital. L'objectif de l'Agence était d'aligner sa politique générale en la matière sur le régime adopté par l'Organisation des Nations Unies. Ce régime était énoncé dans la résolution 34/165 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1979 et se fondait sur le jugement No 237 du Tribunal administratif des Nations Unies.

Par sa lettre du 30 juillet 1980, le Directeur général par intérim informa le représentant résident des Etats-Unis de la nouvelle pratique suivie par l'Agence. Le Gouvernement des Etats-Unis précisa qu'il n'accorderait aucune compensation à l'Agence pour le remboursement de l'impôt sur les sommes en capital versées par la Caisse. Néanmoins, par une note datée du 29 septembre 1980, le directeur de la Division du budget et des finances (ADBF) fit part au Directeur général adjoint chargé de l'administration de sa recommandation que l'Agence maintienne cette pratique "en vertu du principe de l'équité entre organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies et du principe de l'égalité de leur personnel". Le Directeur général adjoint ayant approuvé cette recommandation, l'Agence continua de rembourser l'impôt sur le revenu perçu par les Etats-Unis sur les sommes en capital versées aux ressortissants ou aux résidents permanents de ce pays.

En 1983, les Etats-Unis cessèrent d'effectuer des remboursements à l'Agence et aux autres organisations des Nations Unies qui refusaient de conclure avec eux des accords relatifs au remboursement de l'impôt.

Dans une note du 1er mars 1989 adressée à la Division ADBF, le directeur de la Division juridique invoqua l'article 5.02 a) du Statut provisoire de l'Agence dont la teneur est la suivante :

"Les traitements ... et les indemnités de poste [versés par l'Agence] sont censés être exonérés de l'impôt national sur le revenu. Si un Etat soumet à cet impôt les traitements et indemnités versés par l'Agence, l'Agence en rembourse le montant, à moins qu'il n'en soit disposé autrement dans la lettre de nomination."

De l'avis du directeur, puisque l'expression "traitements et indemnités" ne recouvre pas les sommes en capital versées par la Caisse, la pratique dudit remboursement devrait prendre fin; tout remboursement serait fait à titre gracieux et uniquement avec l'autorisation du Directeur général; enfin, le jugement No 237 du Tribunal

administratif des Nations Unies ne s'applique pas à l'Agence.

Par une note du 2 mars 1989, le Directeur général adjoint demanda au directeur d'ADBF de cesser de rembourser l'impôt national sur le revenu perçu sur les sommes en capital versées par la Caisse. Les membres du personnel furent mis au courant de la nouvelle politique générale appliquée en la matière par la circulaire SEC/NOT/1252 datée du 21 mars 1989, laquelle annonçait que toute pratique contraire était abandonnée.

Le 5 avril 1989, l'Agence conclut un nouvel accord relatif au remboursement des impôts avec les Etats-Unis. L'accord stipule que l'Agence remboursera aux fonctionnaires le montant de l'impôt perçu par ce pays sur leur "revenu institutionnel versé par l'AIEA". Selon un document joint à l'accord, l'expression "revenu institutionnel" recouvre les traitements de base et certaines allocations et indemnités, mais pas les sommes en capital versées par la Caisse.

L'Agence a décidé d'appliquer le nouveau principe à compter seulement de l'exercice fiscal 1989 et, par la circulaire SEC/NOT/1263 du 5 mai 1989, a annoncé que la méthode de calcul des "montants dus en remboursement des impôts payés aux Etats-Unis sur le revenu versé par l'Agence" avait été modifiée "avec effet à dater de l'exercice fiscal 1989". La définition qui était donnée de ce revenu n'incluait pas non plus les sommes en capital versées par la Caisse.

Le 13 avril, le président du Conseil du personnel écrivit au Directeur général pour contester ce changement de politique : le Conseil n'avait pas été consulté au préalable, la décision était rétroactive et le personnel visé n'avait pas été averti. Le 8 mai, le Directeur général répondit qu'il n'y avait pas changement de politique mais "rectification d'une erreur administrative" qui reposait sur le postulat erroné que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies s'appliquaient à l'Agence; cette erreur, soutenait-il, ne conférait aucun droit.

Les requérants, qui sont ressortissants des Etats-Unis, ont quitté l'Agence pour prendre leur retraite à diverses dates en 1988 à l'expiration de périodes de service s'échelonnant entre treize et vingt-huit ans. Au moment de la retraite, chacun d'eux, après en avoir fait la demande auprès de la Caisse, a reçu une partie de ses droits à pension convertie en une somme en capital et chacun a été assujéti à l'impôt sur le revenu perçu par les Etats-Unis sur cette somme.

M. Beetle présenta à l'Agence, en date du 24 mars 1989, une demande de remboursement de l'impôt sur la somme en capital perçue par lui, laquelle se chiffrait à 84.438 dollars des Etats-Unis. Par lettre du 12 avril, la Division du budget et des finances refusa sa demande. Le 1er juin, il écrivit au Directeur général en lui demandant de réexaminer la décision ou, à défaut, de l'autoriser à saisir directement le Tribunal de sa requête. Par sa lettre du 20 juin, que le requérant reçut le 29 juin et qui est la décision qu'il attaque, le Directeur général rejeta sa demande et lui indiqua qu'il pouvait s'adresser directement au Tribunal.

Mme Bogensberger écrivit au Directeur général en date du 1er juin 1989, en lui demandant de ne pas lui appliquer la politique annoncée par la circulaire 1252 ou, sinon, de l'autoriser à saisir le Tribunal de sa requête. Le 9 juin, elle introduisit une demande de remboursement de la somme de 829 dollars, soit le montant de l'impôt sur le revenu prélevé sur la somme en capital qui lui avait été versée par la Caisse. Par lettre du 14 juin, qu'elle ne reçut que le 10 août, le Directeur général repoussa sa demande et l'autorisa à saisir le Tribunal. Telle est la décision qu'elle conteste.

Le 15 mars 1989, M. Hough adressa à la Caisse une demande de remboursement de l'impôt perçu sur la somme en capital de 127.254 dollars qu'elle lui avait versée. La Division ADBF lui répondit par la négative le 12 avril, en invoquant à l'appui de son refus la politique générale adoptée en la matière. Le 5 juin, M. Hough présenta au Directeur général une demande visant à obtenir le réexamen de la question ou, à défaut, l'autorisation de saisir le Tribunal de sa requête. Le Directeur général par intérim lui accorda cette autorisation par lettre du 21 juin, qu'il reçut le 26 juin et qui est la décision contestée.

Le 27 février 1989, M. Kocian adressa une demande de remboursement de l'impôt sur le revenu perçu par les Etats-Unis sur, entre autres choses, la somme en capital qui lui avait été versée par la Caisse. Le 15 mars, la Division lui signifia oralement que cet impôt ne serait pas remboursé. Le 17 mars, il écrivit au directeur par intérim de la Division du personnel, en le priant de réexaminer la question, mais celui-ci opposa son refus en date du 21 mars et, par sa note du 13 avril, le Directeur général adjoint chargé de l'administration lui déclara que l'ancienne pratique adoptée à tort par l'Agence avait pris fin. Le 19 mai, le requérant adressa au Directeur général une lettre sollicitant le réexamen de la question ou, à défaut, l'autorisation de saisir directement le Tribunal de sa requête. Par sa lettre

du 24 mai, qui est la décision objet du litige et que l'intéressé a reçue le 2 juin, le Directeur général refusa de réexaminer la question mais autorisa M. Kocian à former recours directement devant le Tribunal.

Après avoir rempli une demande de remboursement en date du 22 mars, M. Price également fut mis au courant, lors d'un entretien, de la nouvelle pratique de l'Agence. Il adressa une lettre, en date du 28 mars, à la Division ADBF, pour lui exposer les objections qu'il soulevait à cet état de choses. Le 11 avril, le directeur de la Division juridique lui envoya une lettre aux fins de lui expliquer la décision prise et, le 29 mai, M. Price écrivit au Directeur général en des termes analogues à ceux qu'emploient les autres requérants dans leurs demandes de réexamen. Dans sa réponse du 7 juin, qui est la décision que ce requérant attaque, le Directeur général lui donna l'autorisation de s'adresser au Tribunal.

B. Les requérants font valoir trois moyens principaux.

1) Le premier est que l'Agence, en leur appliquant, avec effet rétroactif, sa nouvelle pratique concernant le remboursement de l'impôt, ne respecte pas leurs droits acquis.

A l'appui de cet argument, ils soutiennent, tout d'abord, qu'ils avaient un droit solidement établi au remboursement de tout impôt national sur le revenu perçu sur la somme en capital versée par la Caisse. Il n'est pas contesté que, en 1988, date à laquelle ils ont pris leur retraite, la pratique de l'Agence consistait à rembourser ce montant au même titre qu'elle remboursait, en vertu de l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel, l'impôt sur les traitements et indemnités versés par elle. Cette pratique était toujours en vigueur au moment où chacun d'eux a adressé à la Caisse commune des pensions une demande de conversion partielle de ses droits à pension de même qu'au moment où la Caisse leur a fait ce versement. De surcroît, le montant de l'impôt dû sur les sommes en capital était calculable à la fin de 1988 au plus tard.

En outre, leur droit au remboursement de l'impôt était fondé sur une pratique adoptée délibérément par l'Agence en 1980.

Cette pratique n'était pas illégale et personne n'a jamais dit que tel était le cas. Il n'y a aucune raison pour qu'elle le soit maintenant : l'accord que l'Agence a conclu avec les Etats-Unis en avril 1989 n'interdit pas le remboursement de sommes qui ne sont pas visées par l'accord. La réponse de l'Agence, aux termes de laquelle l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel n'autorise le remboursement des impôts que sur les traitements et indemnités, est erronée. D'une part, les "indemnités" comprennent des prestations, telle la prime de rapatriement, qui ne sont versées, tout comme la somme en capital, qu'après la cessation de service. D'autre part, la Caisse effectue des versements aux fonctionnaires basés sur les contributions versées par l'Agence en tant qu'employeur, au titre de l'obligation qui incombe à l'Agence de pourvoir à la sécurité sociale des membres de son personnel : il n'y a donc pas de différence importante entre ces versements et quelques-unes des indemnités consenties.

L'Agence soutient que, si elle s'est mise à appliquer ladite pratique, ce n'est que parce qu'elle avait mal interprété l'état du droit. Selon les requérants, la découverte d'une erreur de fait ou de droit peut justifier un changement rapide de la pratique en vigueur mais non pas l'application rétroactive de la modification. En outre, l'Agence ne se méprenait pas sur le droit applicable : le motif qu'elle a invoqué en 1980 pour s'engager dans cette voie n'était pas qu'elle n'avait pas le choix en l'occurrence - après tout, elle savait que d'autres agences des Nations Unies ne se conformaient pas à cette pratique - mais qu'elle souhaitait placer son propre personnel sur un pied d'égalité avec celui de l'Organisation des Nations Unies.

Par ailleurs, la modification, qui n'a pas été annoncée avant mars 1989, ne pouvait pas régulièrement affecter une personne qui avait quitté l'organisation en 1988 et envers laquelle les obligations de l'Agence avaient été déterminées à la date de la cessation de service. Les requérants ne peuvent pas être privés de leurs droits acquis par une mesure rétroactive.

Enfin, bien que les règles en matière de remboursement puissent être modifiées, l'Agence et d'autres organisations ont, d'une manière générale, des scrupules à violer un droit acquis du personnel. Telle est la tendance de la jurisprudence que les requérants analysent.

2) Leur second moyen est que l'Agence était privée du droit d'agir à leur détriment sans préavis en bonne et due forme. Ils ont demandé, avant de prendre leur retraite, si la pratique adoptée depuis 1980 continuerait à être appliquée; ils en ont reçu la confirmation formelle de fonctionnaires compétents et, comme le directeur par intérim

de la Division du personnel l'a reconnu dans sa note du 21 mars 1989 adressée à M. Kocian, les renseignements qu'ils ont obtenus ont dû être exacts à l'époque. Ces assurances les ont poussés à faire une demande irrévocable de conversion d'une partie de leur pension en une somme en capital et à être de la sorte assujettis à l'impôt. Ils ont droit à une indemnité pour la perte financière que chacun d'eux a été amené par erreur à subir.

3) Quoi qu'il en soit, le changement de pratique était irrégulier puisque l'Agence a agi contrairement à la disposition 10.01.1 du Règlement provisoire du personnel, qui exige que le Conseil du personnel soit consulté "sur les principes d'administration du personnel et les questions générales intéressant le bien-être des fonctionnaires, y compris la pratique suivie ... en matière de traitements et d'indemnités connexes" et qui précise que, exception faite des instructions données en cas d'urgence, les instructions ou directives administratives de caractère général sont transmises au préalable au Conseil du personnel. L'article 10.01 du Statut provisoire du personnel n'a pas non plus été respecté, le Directeur général ayant omis de consulter la Commission consultative paritaire.

Les requérants demandent au Tribunal d'ordonner à l'Agence de leur verser la différence entre les montants qu'ils ont le cas échéant perçus sous forme de remboursement de l'impôt sur le revenu pour 1988 et les montants qu'ils auraient touchés si l'Agence leur avait remboursé l'impôt sur la somme en capital, soit 16.018 dollars pour M. Beetle, 829 dollars pour Mme Bogensberger, 25.566 dollars pour M. Hough, 42.086 dollars pour M. Kocian et 43.574 dollars pour M. Price, plus les intérêts au taux annuel de 12 pour cent à compter du 17 avril 1989 jusqu'à la date du versement, et une somme totale de 6.000 dollars pour les dépens.

C. L'Agence fait valoir six principaux arguments dans sa réponse.

1) Ses anciens fonctionnaires n'ont aucun droit au remboursement de l'impôt sur les versements effectués par la Caisse. L'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel autorise le Directeur général à rembourser l'impôt perçu sur les seuls "traitements et indemnités versés par l'Agence" et la disposition 5.02.1 a) du Règlement provisoire du personnel prévoit le remboursement des "impôts sur le revenu versé par l'Agence". Chacun des contrats d'engagement des requérants comportait une clause libellée en termes analogues et d'ailleurs le Tribunal, dans sa jurisprudence, confirme que, à moins qu'il n'en soit disposé autrement, les sommes en capital versées par la Caisse ne font pas partie des gains provenant d'une organisation qui bénéficient du remboursement de l'impôt. L'Agence analyse les différences entre les jugements Nos 426 et 514 du Tribunal de céans, d'une part, et le jugement du Tribunal administratif des Nations Unies dans l'affaire Powell, d'autre part. Elle relève que l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel ne vise pas ce genre de versements et qu'aucune déclaration officielle faite par elle ne la prive du droit de refuser le remboursement aux requérants.

2) La pratique que l'Agence a adoptée en 1980 était une erreur en ce que la résolution adoptée en 1979 par l'Assemblée générale amendait une pratique en vigueur dans le système des Nations Unies qu'elle-même n'avait jamais suivie et que ce texte ne lui était donc pas applicable. De surcroît, l'administration a commis un excès de pouvoir en adoptant cette pratique puisque l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel, texte adopté par le Conseil des gouverneurs de l'Agence, n'en faisait pas mention et que l'initiative en question n'avait pas recueilli l'approbation du Conseil.

3) L'ancienne pratique n'a pas donné naissance à un droit acquis. Elle était variable et incohérente et défavorisait les membres du personnel ayant une nationalité autre que celle des Etats-Unis, et qui ne bénéficiaient d'aucun remboursement de l'impôt sur les sommes versées par la Caisse. Qui plus est, même les ressortissants des Etats-Unis n'obtenaient pas tous ce remboursement. Une fois que la lumière a été faite sur l'erreur commise, le Directeur général adjoint chargé de l'administration réagit immédiatement, par l'envoi de sa note du 2 mars 1989. Comme le Tribunal l'a affirmé, une pratique ne confère aucun droit aux membres du personnel si elle repose sur une erreur administrative et toute promesse faite dans ce sens par une organisation n'a pas force exécutoire, à moins que celle-ci n'ait eu pour objectif de créer une obligation contractuelle. On ne saurait attribuer à l'Agence une telle intention en l'espèce, car la pratique a été adoptée, comme les requérants le soutiennent eux-mêmes, non pas dans l'idée qu'il s'agissait d'une obligation juridique mais pour des raisons impérieuses d'équité.

Bien qu'une pratique puisse donner naissance à un droit acquis, les conditions de sa création, telles qu'elles sont énoncées dans la jurisprudence, ne sont pas remplies dans le cas d'espèce. Un fonctionnaire n'a pas de droit acquis à toutes les prestations visées par son contrat, mais uniquement à celles qui sont fondamentales et, d'après le jugement No 426, le remboursement de l'impôt sur les versements effectués par la Caisse n'en fait pas partie.

4) La pratique était si variable qu'elle ne pouvait susciter aucun espoir légitime d'être appliquée à l'avantage des

requérants, d'autant moins que les dispositions du Statut et du Règlement provisoires du personnel ne font état d'aucun droit au remboursement de l'impôt sur les versements qui ne sont pas effectués par l'Agence elle-même. Ladite pratique n'a jamais été annoncée aux membres du personnel par l'autorité investie du pouvoir en la matière et les requérants se sont bornés à dire qu'ils avaient reçu "une confirmation formelle de fonctionnaires compétents". Mais, en réalité, qui a cherché à se renseigner, et auprès de qui, et où est la preuve qu'ils ont été "amenés" à opter pour la solution de la somme en capital ? Nombreux sont les fonctionnaires qui optent pour cette solution, même en sachant qu'on ne leur remboursera pas l'impôt sur la somme en capital.

5) L'Agence avait et le droit et le devoir de mettre fin à la pratique du remboursement, lorsqu'elle s'est rendu compte qu'il s'agissait de sa part d'un excès de pouvoir. Une pratique qui repose sur une erreur ne saurait créer l'obligation de la maintenir. Puisque les requérants n'ont établi la preuve ni de l'existence d'un droit acquis ni de celle d'un espoir légitime, la question d'une violation du principe de la non-rétroactivité n'entre pas en ligne de compte. La jurisprudence qu'ils invoquent est dénuée de pertinence. Quant à la consultation des membres du personnel, il convient de faire remarquer qu'une modification de la pratique en vigueur, fondée sur une mauvaise interprétation d'une règle ou sur une fausse hypothèse, se résume à un simple changement d'interprétation qui, au vu des précédents, n'exige nullement une telle consultation.

6) Enfin, ni le nouvel accord conclu avec les Etats-Unis ni la modification des règles relatives au remboursement ne portent à conséquence.

L'Agence invite le Tribunal à rejeter les conclusions des requérants comme étant dépourvues de fondement.

D. Dans leur réplique, les requérants développent leurs moyens et cherchent à réfuter les arguments avancés par l'Agence à l'appui de sa thèse.

Ils exposent plus en détail leur point de vue, selon lequel la pratique à laquelle ils se sont fiés a été délibérément et régulièrement adoptée, qu'elle relevait de la compétence de l'organisation et qu'elle a été considérée pendant des années comme ayant force obligatoire. Cette pratique ne résulte ni d'une erreur ni d'une mauvaise interprétation et, quels que soient les vices qui ont entaché la décision de l'adopter, l'Agence ne se trouve pas pour autant habilitée à y mettre fin avec effet rétroactif. L'organisation peut ne pas avoir été dans l'obligation d'adopter cette pratique, mais une fois qu'elle l'avait appliquée, elle était tenue de s'y conformer jusqu'à ce que celle-ci soit modifiée de façon régulière et compte dûment tenu des droits acquis en conséquence. En outre, l'Agence elle-même ne semble pas avoir pris en mars 1989 certaines autres mesures que, en toute logique, elle aurait pu adopter après avoir effectué à tort des versements pendant plusieurs années, comme par exemple le renvoi de la question devant le Conseil des gouverneurs.

De toute évidence, il s'agissait d'une pratique solidement établie, dont l'Agence n'a d'ailleurs jamais nié l'existence, et il n'y avait rien de "variable" ou d'"incohérent" dans son application. Rien ne permet de conclure que la pratique s'appliquait au détriment de ressortissants de pays autres que les Etats-Unis, encore moins de certains ressortissants de ce pays. Rien ne donne non plus à penser que les ressortissants d'autres Etats membres ont omis de demander le remboursement parce qu'ils ignoraient l'existence de cette pratique, car celle-ci était fort connue : le fait est qu'aucun autre pays ne frappe d'impôts les versements effectués par la Caisse. Quant aux ressortissants des Etats-Unis soi-disant victimes d'une discrimination, ils peuvent tout simplement avoir omis de déclarer les versements effectués par la Caisse - que ce soit en toute bonne foi ou non - aux autorités fiscales de ce pays et n'ont donc pas besoin de réclamer à l'Agence le remboursement de l'impôt sur ces versements.

Les requérants examinent la jurisprudence qu'ils considèrent comme étant applicable aux présentes affaires.

Ils examinent plusieurs autres questions soulevées dans la réponse de l'Agence.

Quant à leurs demandes de renseignements au sujet de la pratique suivie, ils font valoir que, de toute manière, il n'est pas certain qu'ils aient eu l'obligation de s'informer à ce sujet. Ils ont demandé ces renseignements de la façon habituelle, oralement, et ne peuvent donc pas prouver de quelle manière ils se sont renseignés ou auprès de qui. Si l'Agence maintient ce point, ils solliciteront la permission de convoquer des témoins lors d'une procédure orale. Il serait bien étrange qu'un fonctionnaire sur le point de prendre sa retraite ne tienne pas compte de l'impôt qu'il pourrait devoir payer s'il demandait qu'une partie de sa pension soit convertie en somme en capital.

L'Agence a manqué à son obligation de consulter le Conseil du personnel : le précédent qu'elle invoque à l'appui de

sa thèse contraire diffère du présent cas.

Enfin, les requérants soutiennent que deux modifications accessoires que l'Agence a régulièrement introduites dans son système de remboursement de l'impôt en 1989 peuvent, prises les deux ensemble, contribuer à léser leurs intérêts, comme ils l'expliquent dans le détail.

E. Dans sa duplique, l'Agence développe la thèse avancée dans sa réponse et répond point par point aux nouveaux arguments présentés dans la réplique. Elle réaffirme que, quelle que fût la pratique qu'elle ait pu suivre jusqu'en 1989, celle-ci reposait sur une erreur administrative et, si elle était privée du droit de revenir sur cette pratique, elle serait obligée de perpétuer cette erreur. Sa décision antérieure de rembourser l'impôt prélevé par les Etats-Unis sur des sommes en capital versées par la Caisse au titre de droits à pension constituait un excès de pouvoir puisque de tels paiements ne faisaient pas partie des revenus versés par l'employeur.

Elle explique que, de toute façon, la pratique sur laquelle se fondent les requérants ne leur conférait pas de droit acquis au remboursement de l'impôt. Cette pratique était variable, discriminatoire et loin d'être établie. Les requérants n'indiquent pas sur quel fondement reposerait un quelconque espoir légitime de continuer à bénéficier de la pratique antérieurement suivie, quelle qu'elle fût.

L'Agence conteste l'interprétation que les requérants donnent de la jurisprudence du Tribunal et analyse les conséquences que pourraient avoir sur leurs droits les changements apportés en 1989 au système de remboursement.

CONSIDERE :

1. Les requérants ont demandé la jonction de leurs requêtes, qui a été sollicitée également par l'Agence internationale de l'énergie atomique. Les requêtes reposent sur les mêmes faits en ce qui concerne l'attitude de l'Agence et sur des faits pour l'essentiel identiques en ce qui concerne les circonstances propres à chaque requérant et soulèvent des questions de droit identiques. Par conséquent, les requêtes sont jointes.

2. La question à trancher en l'espèce est de savoir si l'Agence avait le droit, en 1989, au détriment des fonctionnaires qui ont pris leur retraite en 1988, de mettre fin sans un avis préalable à la pratique, suivie depuis 1980, qui consistait à rembourser l'impôt perçu par les Etats-Unis, à l'échelon fédéral et à l'échelon des Etats, sur les sommes en capital versées par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Chacun des requérants ayant pris sa retraite en 1988 a reçu de la Caisse, après en avoir fait la demande, une somme en capital en règlement partiel de ses droits à pension, dans l'espoir que l'impôt perçu par les Etats-Unis sur cette somme lui serait remboursé. L'Agence a refusé d'effectuer ce remboursement, en application de la décision qu'elle avait prise en mars 1989 d'abandonner cette pratique.

3. C'est en 1980 que l'Agence reçut pour la première fois une demande d'un fonctionnaire visant à obtenir le remboursement de l'impôt sur une somme en capital de cette sorte. Elle prit alors la décision de rembourser cet impôt mais précisa que tout membre du personnel engagé après le 1er janvier 1980 ne pourrait plus prétendre à ce remboursement. Dans une note du 29 septembre 1980, le directeur de la Division du budget et des finances fit part au Directeur général adjoint chargé de l'administration de sa recommandation selon laquelle l'Agence devrait continuer à rembourser aux autres fonctionnaires l'impôt sur la somme en capital, en prélevant ces montants sur des crédits affectés à cet effet dans le budget ordinaire. Le Directeur général adjoint approuva cette recommandation le même jour. A compter de cette date, toute personne qui avait été engagée par l'Agence avant le 1er janvier 1980 et qui demandait ce remboursement l'obtint jusqu'au jour où les requérants présentèrent leurs demandes en 1989.

4. Se fondant sur un avis formulé par le directeur de la Division juridique dans une note du 1er mars 1989, selon lequel les sommes en capital résultant de la conversion totale ou partielle d'une pension de retraite versées par la Caisse ne sont pas visées par l'expression "traitements et indemnités versés par l'Agence" figurant à l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel et ne peuvent donc pas donner lieu au remboursement de l'impôt sur le revenu, le Directeur général décida d'abandonner la pratique suivie jusque-là. Une circulaire à l'intention du personnel fut publiée à cet effet le 21 mars 1989.

5. Les requérants affirment que l'application rétroactive à leur cas des modifications apportées à la pratique porte atteinte à leurs droits acquis. Ils n'ont pas raison sur ce point. Ce ne sont pas les droits acquis mais plutôt les principes de la bonne foi et de la non-rétroactivité qui sont en cause en l'occurrence.

6. Le premier point à trancher est de savoir si l'introduction de la pratique en 1980 a créé une obligation juridique. Comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement No 421 (affaire Haghgou), pareille obligation peut naître de l'établissement d'une pratique sur laquelle les membres du personnel en viennent à pouvoir compter. La force obligatoire d'une pratique dépend de la question de savoir si elle visait à porter des effets d'ordre contractuel, et qui doit être tranchée dans chaque cas, compte tenu des circonstances.

Selon l'Agence, la décision prise en 1980 constituait un excès de pouvoir et était donc illégale. Il semble qu'elle se fondait sur une décision du Tribunal administratif des Nations Unies contenue dans son jugement No 237 (affaire Powell). Dans ce jugement, ledit Tribunal, se référant au système de remboursement de l'impôt par l'Organisation des Nations Unies, a estimé que les termes utilisés dans le Statut du personnel de l'ONU - "le traitement et les autres émoluments versés ... par l'Organisation" - n'empêchaient pas le Secrétaire général de rembourser l'impôt national sur le revenu perçu sur les sommes en capital provenant de la Caisse. L'Agence n'était pas tenue de suivre l'interprétation adoptée par le Secrétaire général de l'ONU; cependant, elle en a ainsi décidé. Ce faisant, elle a donné à son propre Statut du personnel, par analogie, une interprétation qui avait été admise par le Tribunal administratif des Nations Unies. Il s'agissait d'une interprétation faite en toute bonne foi et il est manifeste que l'intention de l'Agence était de contracter ainsi une obligation puisque tout membre du personnel qui en faisait la demande recevait le remboursement.

Cette interprétation, ayant été suivie pendant plusieurs années, s'est inscrite dans le cadre de la politique de personnel de l'Agence et devait être appliquée à tous les membres du personnel qui prenaient leur retraite et se trouvaient dans une situation analogue. Si l'Agence a décidé de changer d'interprétation à un stade ultérieur, elle ne pouvait pas, ce faisant, porter atteinte au principe général de la bonne foi qui doit être respecté à l'égard de tous les membres du personnel.

L'Agence allègue que cette pratique en matière de remboursement était variable parce que, sur les dix-neuf membres du personnel qui ont pris leur retraite et auraient pu obtenir ce remboursement, onze seulement en ont fait la demande. Le Tribunal ne discutera pas des raisons pour lesquelles les huit personnes restantes n'ont pas présenté de demande. Il suffit de faire remarquer que chacun des membres du personnel qui a demandé le remboursement a obtenu satisfaction.

L'Agence soutient également que la décision qu'elle a prise en 1980 n'a pas été publiée dans une circulaire adressée au personnel. Cet aspect est sans intérêt puisque la décision était de toute évidence parfaitement connue des membres du personnel, y compris des requérants.

La conclusion est donc que l'Agence voulait être liée par la décision et voulait que cette décision donne naissance à des obligations juridiques.

7. La question suivante à trancher consiste à déterminer si la décision prise par l'Agence en mars 1989 de mettre fin à ce régime de remboursement était susceptible de porter atteinte aux droits des requérants qui avaient pris leur retraite en 1988.

L'Agence fait état des jugements No 426 (affaire Settino) et No 514 (affaire Alonso No 3). Mais ces deux cas sont bien distincts du cas présent. M. Settino invoquait une disposition réglementaire qui avait cessé d'être applicable vingt ans avant qu'il prenne sa retraite et Mlle Alonso une directive administrative qui avait cessé d'être applicable huit ans avant qu'elle prenne sa retraite. Dans les deux cas, le Tribunal a estimé qu'il n'y avait pas de droits acquis et que les anciens droits s'étaient éteints au moment de la modification des dispositions invoquées. Or, dans le présent cas, les requérants se prévalent d'une pratique administrative qui n'a pas été modifiée avant qu'ils aient pris, chacun, leur retraite.

Tous les requérants étaient convaincus de l'applicabilité de la pratique avant de faire leur choix. Le principe de la non-rétroactivité s'applique donc en l'espèce, tout comme celui de la bonne foi. L'Agence ne pouvait pas adopter une nouvelle interprétation de la règle avec effet rétroactif car elle aurait ainsi porté atteinte aux droits des requérants tels qu'ils avaient été définis à la date à laquelle chacun d'eux avait pris sa retraite. Chacun des requérants a donc droit à ce que le Statut du personnel lui soit appliqué conformément à l'interprétation suivie par l'Agence à cette date.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Chacun des requérants a droit, conformément à l'ancienne pratique, au remboursement des impôts perçus par les Etats-Unis sur la somme en capital versée par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, ainsi qu'au paiement des intérêts calculés au taux annuel de 10 pour cent à compter de la date à laquelle les impôts étaient exigibles.

2. L'Agence paiera aux requérants, à titre collectif, la somme totale de 6.000 dollars pour les dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Pierre Pescatore, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 1990.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner