

QUARANTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire ALONSO (No 3)

Jugement No 514

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par la demoiselle Alonso, Mercedes, le 27 juillet 1981, régularisée le 11 août, la réponse de la PAHO datée du 1er novembre, la réplique de la requérante en date du 4 décembre 1981 et la duplique de la PAHO du 21 janvier 1982;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 920 du Règlement du personnel de la PAHO, les dispositions II.13.30 et 60 du Manuel de l'OMS et les directives 53-7 de la PAHO de 1953 et 73-13 de 1973;

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 suivants :

A. La requérante, ressortissante des Etats-Unis est entrée au service du Bureau sanitaire panaméricain, secrétariat de la PAHO, en 1950 et a pris sa retraite le 31 octobre 1980. Le 31 décembre 1980, la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies lui a versé, à sa demande, 93.000 dollars des Etats-Unis en règlement du tiers de ses droits à pension. Sur ce montant, elle a payé au fisc des Etats-Unis 15.446 dollars et demandé à la PAHO, le 10 avril 1981, le remboursement de cet impôt. Par une lettre du 4 mai, qui constitue la décision attaquée, le chef de l'administration l'informa que la PAHO rejetait sa demande et qu'elle pouvait se pourvoir directement devant le Tribunal.

B. La requérante fait observer que de 1950 à la fin de 1953, la PAHO remboursait l'impôt national payé sur les versements en capital de la Caisse des pensions. Du 1er janvier 1954 au 31 décembre 1972, une directive de la PAHO prescrivait le remboursement de l'impôt perçu par les Etats-Unis sur le revenu tire des fonctions exercées à la PAHO, lequel comprenait "tout paiement en capital de la Caisse des pensions dépassant le montant des cotisations du fonctionnaire". Un membre du personnel de la PAHO, M. Besosa, et un membre du personnel de l'OMS, Mme Norman, obtinrent ledit remboursement en 1972 et en 1969 respectivement, dans le premier cas en vertu de la directive susmentionnée et, dans le second, par le biais d'une dérogation à la disposition II.13 du Manuel de l'OMS, qui excluait le remboursement. Dans l'affaire Settino c/PAHO (jugement No 426), l'Organisation a assimilé fallacieusement, dans son argumentation, l'un de ces cas à l'autre. La situation n'est pas la même à la PAHO et à l'OMS et, en sa qualité d'ancienne fonctionnaire de la PAHO, la requérante soutient avoir un droit acquis au remboursement aux termes de la directive de la PAHO appliquée pendant une vingtaine d'années. Elle croit, en outre, que si l'on entendait faire usage de la disposition II.13 du Manuel au lieu de s'en tenir à la pratique de la PAHO, il aurait fallu consulter le personnel sur ce point en vertu de l'article 920 du Règlement du personnel. La PAHO devrait suivre l'exemple de l'Organisation des Nations Unies qui, lorsqu'elle a cessé en 1980 de rembourser l'impôt, a adopté des mesures transitoires pour protéger les droits acquis des fonctionnaires en activité. La requérante demande le remboursement des 15.446 dollars et 3.500 dollars à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la PAHO prie le Tribunal de rejeter la requête en tant que mal fondée. La règle matérielle applicable à l'OMS, la disposition II.13 du Manuel, l'est également au personnel de la PAHO. Aux termes de la disposition II.13.30, l'impôt sur le revenu est remboursé sur "les gains à l'OMS", expression dont la définition, donnée à la disposition II.13.60, ne comprend aucune prestation de la Caisse des pensions. Ainsi qu'il est dit dans le jugement No 426, les gains ne comprennent pas, en l'absence d'une disposition expresse à fin contraire, les versements en capital de la caisse. C'est également à tort que la requérante prétend tenir un droit acquis en raison de la directive de la PAHO, ce qui ressort clairement du raisonnement du Tribunal figurant au paragraphe 7 du jugement No 426. La défenderesse n'a pas déformé les faits dans l'affaire Settino : elle a dit, à juste titre, que les cas de Mme Norman et de M. Besosa constituaient des exceptions à une politique cohérente de non-

remboursement. Elle expose les circonstances spéciales qui justifiaient la dérogation dans le premier cas. Quant à celui de M. Besosa - qui avait reçu un versement de départ au titre de la liquidation des droits et non pas une prestation de pension -, il peut avoir créé une certaine confusion, mais la directive de 1973 a apporté les éclaircissements voulus. D'ailleurs, la requérante n'avait pas soulevé d'objection lors de la publication de la directive. Les dispositions pertinentes du Manuel n'ont pas été modifiées : la directive de 1973 ne fit que préciser la pratique suivie et l'article 920 du Règlement n'exige la consultation du personnel qu'au sujet de propositions d'amendements du Statut ou du Règlement. Enfin, la pratique des Nations Unies est sans pertinence.

D. Dans sa réplique, la requérante demande pourquoi, si la disposition II.13.60 du Manuel devait remplacer en 1954 la directive de la PAHO datée de 1953, M. Besosa a obtenu le remboursement intégral. En fait, il en a bénéficié en vertu de la directive. La directive de 1973 a non pas précisé, mais modifié la pratique suivie puisqu'il était dit qu'elle prendrait effet à compter du 1er janvier 1973. Les représentants élus du personnel auraient dû être consultés à propos de cette modification conformément à l'article 920 du Règlement. Les dispositions du Manuel ne sont pas distribuées aux fonctionnaires, tandis que les directives le sont; les membres du personnel étaient donc fondés à partir de l'idée que la directive de 1953 était toujours en vigueur. Ainsi, la PAHO disposait, pour un remboursement de ce genre, de la "disposition expresse" tenue pour nécessaire dans le jugement No 426. Comme le Tribunal l'a également fait valoir, la PAHO a "l'obligation de ne pas faire de discrimination", et la requérante a été traitée d'une autre façon que M. Besosa. De toute évidence, le cas de Mme Norman a été considéré comme différent de celui de M. Besosa puisque l'impôt payé ne lui a pas été intégralement remboursé.

E. Dans sa duplique, la PAHO retrace l'historique de la question et conclut qu'il n'y a eu que deux périodes durant lesquelles les textes réglementaires de l'OMS, de la PAHO ou de l'une et l'autre organisation contenaient des dispositions prévoyant le remboursement : 1953-54 à l'OMS et à la PAHO, et 1971-72 à la PAHO. Lorsque la requérante a pris sa retraite, il y avait longtemps que ces dispositions avaient été abrogées. Il n'y a pas lieu de retenir son argument fondé sur un droit acquis car aucune disposition ne prévoyait le remboursement lorsqu'elle est entrée au service de la PAHO en 1950 et, ainsi que le Tribunal l'a dit dans le jugement No 426, le remboursement n'est pas une prestation d'une importance décisive aux yeux d'un nouveau fonctionnaire. De surcroît, la requérante ne saurait prétendre plus que ce qui était fixé par l'ancienne réglementation, à savoir le remboursement de l'impôt en cas de liquidation totale, et non point partielle seulement, des droits sous la forme d'un versement en capital. Le moyen de la discrimination est également mal fondé : tant Mme Norman que M. Besosa ont obtenu le remboursement non pas pour une prestation en capital de la Caisse de pensions, mais bien pour un versement de départ au titre de la liquidation des droits. En outre, ils ont reçu les sommes en question avant que la PAHO eût informé le personnel qu'il n'y aurait plus de remboursement à compter du 1er janvier 1973.

CONSIDERE :

1. La requérante, ressortissante des Etats-Unis, a reçu lorsqu'elle a pris sa retraite en 1980, de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (qui sera désignée ci-après par l'expression "la Caisse"), des prestations de retraite comprenant un montant en capital pour la conversion, demandée par elle, d'une partie de sa pension. Elle a dû payer sur cette somme l'impôt aux Etats-Unis. Elle demande à l'Organisation de la lui rembourser. Une prétention analogue envers l'Organisation avait été formulée dans l'affaire Settino et le Tribunal l'avait rejetée dans son jugement No 426. Dans son argumentation, la requérante s'attache à faire la distinction entre son cas et le jugement No 426.

2. Dans l'affaire Settino, le requérant était entré au service de l'Organisation le 9 mars 1953 en vertu d'un contrat d'emploi qui faisait à l'Organisation l'obligation de rembourser l'impôt perçu sur les gains. Cette obligation était née de l'insertion, le 9 février 1953, dans le Manuel, d'une disposition qui précisait que le terme "gains" comprenait un certain nombre d'éléments, dont le versement par la Caisse d'une somme en capital. Cet élément a disparu lors d'une révision publiée en juin 1954. Le Tribunal, acceptant apparemment que le versement en capital entraînait dans la définition contractuelle des gains au moment de la conclusion du contrat, a estimé qu'en regard du principe des droits acquis, le requérant n'avait pas acquis un droit au maintien de cette définition; celle-ci avait donc disparu avec la révision de 1954.

3. En l'espèce, la requérante, qui est entrée au service de l'Organisation en 1950, ne se fonde pas sur une disposition de son contrat d'emploi. Elle invoque une directive administrative sur le remboursement de l'impôt entrée en vigueur le 1er janvier 1954 et prévoyant qu'un versement en capital de la Caisse doit être traité comme un revenu donnant lieu au remboursement de l'impôt. Cette disposition est restée en vigueur jusqu'à son annulation par une directive administrative analogue qui a porté effet à compter du 1er janvier 1973. La requérante soutient

qu'étant donné qu'en vertu de la directive antérieure elle avait joui, pendant la majeure partie de sa période d'emploi, du droit au remboursement de l'impôt sur un paiement en capital de la Caisse, elle avait acquis un droit que la directive postérieure, de 1973, ne pouvait effectivement supprimer.

4. Une directive administrative est l'instrument par lequel le Directeur général exerce le pouvoir d'administration inhérent à sa charge dans le cadre du Statut et du Règlement du personnel et sous réserve de leurs dispositions. Point n'est besoin ici d'examiner dans quelle mesure une directive de ce genre peut donner aux membres du personnel un droit contractuel que le Tribunal puisse faire respecter. En admettant qu'il le puisse et qu'il le fasse en l'occurrence, le raisonnement exposé au paragraphe 7 du jugement No 426 serait applicable et empêcherait qu'un tel droit ne soit un droit acquis.

5. Dans le jugement No 426, le Tribunal avait décidé également que deux cas, en 1969 et en 1972 respectivement, dans lesquels l'Organisation avait remboursé l'impôt perçu sur un versement en capital, ne permettaient pas au requérant d'invoquer le principe de l'égalité de traitement, les versements en capital ayant concerné le remboursement de cotisations versées et non pas la conversion partielle de la pension. La requérante invoque néanmoins ces deux cas et s'emploie à faire la distinction entre le sien et le jugement No 426, au motif que le Tribunal avait été induit en erreur par un raisonnement inexact de l'Organisation. L'Organisation a fait valoir, et le Tribunal a admis, que la disposition prévoyant le remboursement de l'impôt sur les versements en capital n'avait été en vigueur que de février 1953 à juin 1954. Il n'a pas été fait mention des directives administratives dont il est question au paragraphe 3 ci-dessus, qui montrent que la disposition est restée en vigueur jusqu'en 1973. La requérante soutient que c'est sur la base de la directive que les deux demandes présentées en 1969 et en 1972 avaient été admises, et non pas en vertu de la distinction faite au paragraphe 9 du jugement No 426. Même si tel est le cas, la requérante n'est pas mieux fondée à invoquer le principe de l'égalité de traitement. La modification d'une règle ou d'une pratique - et il a été admis que tel a été le cas en 1973 - suffit, conformément à la signification de ce principe, pour faire une distinction selon que l'intéressé a présenté sa demande avant ou après la modification.

6. Enfin, dans le jugement No 426, le Tribunal avait décidé que la pratique suivie par les Nations Unies, de rembourser l'impôt sur la partie de la pension convertie en capital, était sans pertinence. La requérante allègue que lorsque l'Organisation des Nations Unies y a renoncé en 1980, elle a pris une mesure transitoire pour sauvegarder les droits acquis de fonctionnaires en activité. A son sens, la PAHO aurait dû en faire de même lorsqu'elle a abandonné sa pratique en 1973. Or il ne s'agit pas là d'un point relevant de la compétence du Tribunal.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Héctor Gros Espiell, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 18 novembre 1982.

(Signé)

André Grisel
Devlin
H. Gros Espiell
A.B. Gardner