

SOIXANTE-QUATORZIEME SESSION

Affaire ARBUCKLE

Jugement No 1225

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Ronald Martin Arbuckle le 12 février 1992, la réponse de la FAO du 20 mai, la réplique du requérant du 15 juin et la duplique de l'Organisation du 12 août 1992;

Vu les articles II, paragraphes 5 et 6, et VII, paragraphes 1, 2 et 3 du Statut du Tribunal, l'article 202.8 du Règlement financier de la FAO, les articles 302.3021, 302.3151 et 303.1311 du Règlement du personnel de la FAO et le paragraphe 308.221 du Manuel de la FAO;

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. Le requérant, ressortissant du Royaume-Uni né en 1917, a été au service de la FAO de 1965 à 1974. Pendant cette période, l'Organisation a déduit de ses émoluments bruts la somme totale de 48.138,15 dollars des Etats-Unis à titre de "contribution du personnel". Ces retenues ont été opérées conformément à l'article 302.3021 du Règlement du personnel de la FAO, qui se lit comme suit :

"Une contribution, comparable à un impôt national sur le revenu, est retenue sur les traitements bruts et sur tous autres paiements calculés en fonction du traitement, hormis les ajustements de traitement."

et au paragraphe 308.221 du Manuel :

"Ces contributions sont des montants déduits des émoluments 'bruts', selon un barème progressif analogue à celui d'un impôt national sur le revenu."

Les traitements des fonctionnaires internationaux sont exonérés d'impôts aux termes de l'article V, section 18 b), de la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et de l'article VI, section 19 b), de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Au début, ils ont été exprimés en montants nets. Toutefois, certains Etats qui n'avaient pas ratifié ces conventions ont continué d'assujettir à l'impôt sur le revenu les traitements de leurs ressortissants qui étaient au service des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées. En conséquence, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 13 février 1946 une résolution selon laquelle :

"Jusqu'au moment où les Membres de l'Organisation [auront] pris les mesures nécessaires pour exonérer des impôts nationaux les traitements et allocations provenant du budget de l'Organisation, le Secrétaire général [sera] autorisé à rembourser aux membres du personnel les sommes qu'ils ont versées au titre des impôts sur les traitements et salaires payés par l'Organisation."

Par la suite, les Nations Unies ont remboursé aux fonctionnaires les impôts qu'ils avaient dû payer sur les traitements financés par le budget de l'Organisation. Il en est résulté une inégalité entre les Etats membres qui s'est traduite par une dépense supplémentaire pour ceux qui n'imposaient pas le revenu de l'activité professionnelle de leurs ressortissants dans l'Organisation. Pour restaurer l'égalité, l'Assemblée générale des Nations Unies, par sa résolution No 239 du 18 novembre 1948, a décidé d'assujettir les traitements de tous les membres du personnel à une forme d'imposition interne dénommée "contributions du personnel". Les traitements des fonctionnaires ont été exprimés en deux montants, l'un brut et l'autre net, et le produit des contributions du personnel a été porté au crédit du budget ordinaire.

Le nouveau système a permis de remédier aux inégalités entre les fonctionnaires, mais il a laissé subsister les inégalités entre les Etats membres, certains d'entre eux ayant continué d'imposer le revenu que leurs ressortissants tiraient de leur activité professionnelle aux Nations Unies. C'est pourquoi, le 15 décembre 1955, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé ce que l'on appelle le Fonds de péréquation des impôts, qui est financé par les contributions du personnel et qui alimente des comptes ouverts au nom de chaque Etat membre au prorata de sa contribution au budget pour chaque exercice financier. Ledit Fonds est utilisé pour le remboursement des impôts nationaux perçus sur le traitement des membres du personnel, et tout remboursement est débité du compte de l'Etat membre dont ces fonctionnaires sont ressortissants, ou de celui de l'Etat membre qui a perçu ces impôts. Le solde du compte ouvert au nom de cet Etat est déduit de sa contribution nette au budget des Nations Unies.

Par la résolution No 41 de 1961, la Conférence de la FAO a introduit les mêmes mécanismes à la FAO - contribution du personnel et Fonds de péréquation des impôts - afin de garantir à ses fonctionnaires la parité de traitement, prévue à l'article 302.3151 du Règlement du personnel, et à ses Etats membres l'égalité de contribution, comme l'exige l'article 202.8 du Règlement financier.

Par lettre du 14 juillet 1988, le requérant a demandé à la FAO si les déductions opérées sur son traitement au titre des contributions du personnel avaient été portées au crédit du Canada, pays dans lequel il avait été recruté. L'Organisation lui a répondu, par lettre du 12 octobre 1988, que la législation canadienne exemptait de l'impôt sur le revenu les fonctionnaires de l'Organisation soumis aux contributions du personnel. Elle lui a remis un état des traitements bruts et nets qui avaient été les siens lorsqu'il était en service.

Le 14 août 1989, le représentant du requérant s'est adressé au chef de la Sous-Division des autorisations de paiements de la FAO pour savoir si la contribution du requérant avait été portée au Fonds de péréquation des impôts et, dans l'affirmative, sur quel compte - celui du Canada ou celui du Royaume-Uni - elle l'avait été. Il a également demandé si le pays bénéficiaire était obligé, aux termes d'un accord bilatéral ou autre, de rembourser ladite contribution au fonctionnaire intéressé. Par lettre du 22 septembre 1989, le chef de la sous-division lui a répondu que ni le Canada ni le Royaume-Uni n'avaient été crédités de contributions du personnel entre 1965 et 1974, que seul le Gouvernement des Etats-Unis imposait le revenu professionnel versé par l'Organisation et que, dans ce cas, la FAO remboursait le montant des impôts aux fonctionnaires ressortissants des Etats-Unis.

Par lettre du 23 novembre 1989 adressée au directeur de la Division des services financiers, le requérant a demandé à la FAO le remboursement des déductions opérées entre 1965 et 1974 sur son traitement brut au titre des contributions du personnel, avec des intérêts composés de 5 pour cent l'an à compter de 1965 jusqu'en 1988, soit un montant total de 121.062,92 dollars des Etats-Unis. L'Organisation lui a répondu par un télégramme en date du 28 juin 1990 lui indiquant que sa réclamation serait examinée par le conseiller juridique. Aucune décision ne lui ayant été communiquée malgré de nombreux rappels, le requérant a saisi le Tribunal le 12 février 1992.

B. Le requérant fait observer que les déductions opérées sur son traitement entre 1965 et 1974 au titre des contributions du personnel n'ont été inscrites ni au crédit du Canada ni à celui du Royaume-Uni, Etats qui exonèrent de l'impôt les traitements versés par l'Organisation. Il prétend que la FAO a tiré de ce fait un double avantage financier - les déductions effectuées sur son traitement et les pleines contributions des deux Etats susmentionnés. Il maintient qu'aucun gouvernement, ni d'ailleurs la FAO, n'est en droit de percevoir de l'argent d'un particulier s'il ne lui assure pas de service en retour.

Il demande le remboursement de ses contributions personnelles qui s'élèvent, avec les intérêts composés au taux de 5 pour cent jusqu'en 1988, à 121.062,92 dollars des Etats-Unis.

C. Dans sa réponse, l'Organisation fait valoir que la requête est tardive, le requérant n'ayant jamais contesté pendant ses années de service ou après sa cessation d'emploi la décision de déduire de son traitement brut la contribution du personnel. Or, aux termes de l'article 303.1311 du Règlement du personnel, un recours doit être formé dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date à laquelle l'intéressé a reçu notification de la décision contestée.

En outre, elle soutient que la requête est dénuée de fondement. Le Royaume-Uni a signé le 21 novembre 1947 la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et n'impose pas les traitements de ses ressortissants qui sont au service de la FAO. Bien qu'il n'ait pas signé cette Convention, le Canada est partie à la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et n'assujettit pas à l'impôt sur le revenu ses ressortissants qui sont des fonctionnaires internationaux et qui ne résident pas dans le pays. Après son engagement par la FAO, le requérant n'était plus résident dans ce pays, et le Canada ne l'a pas assujetti à l'impôt

sur le revenu. Si le requérant avait dû payer des impôts au Royaume-Uni ou au Canada, l'Organisation les lui aurait remboursés conformément à la réglementation en vigueur. La question de savoir si les procédures de péréquation des impôts ont été appliquées dans son cas est sans importance, car les contributions du personnel et la distinction entre traitement brut et traitement net ne constituent pas des déductions réelles opérées sur la rémunération du personnel. Sa requête est par conséquent sans objet.

D. Dans sa réplique, le requérant relève que la FAO n'a réagi à la réclamation du 23 novembre 1989 que dans sa réponse à la présente requête, soit avec deux ans et demi de retard.

Retraçant sa carrière dans l'Organisation, il signale que, lors de sa première affectation, en Uruguay, un fonctionnaire des Nations Unies chargé des questions administratives lui a expliqué, sur sa demande, que la contribution du personnel était destinée à payer l'impôt sur le revenu au Gouvernement du Canada. Ce n'est qu'en 1988 qu'il a appris qu'il était de toute façon exonéré d'impôt sur le traitement versé par la FAO puisqu'il ne résidait plus au Canada. Après s'être enquis de la situation auprès de la FAO et des autorités canadiennes, il a demandé à celles-ci le remboursement des contributions déduites de son traitement de fonctionnaire international. Sa demande a été rejetée, au motif que le Gouvernement du Canada n'avait pas été crédité des contributions du requérant pendant sa période de service à la FAO. Il s'est alors adressé à la FAO, mais n'a pas reçu de réponse. Les dispositions relatives au délai ne lui sont donc pas applicables.

Il développe les moyens exposés dans sa requête.

E. Dans sa duplique, l'Organisation soutient que le requérant ne fait que reprendre dans sa réplique les arguments avancés dans sa requête, et confirme qu'il ne s'est jamais adressé au Directeur général pour former un recours. Il a donc ignoré la procédure de recours interne prévue par le Règlement du personnel.

La FAO explique en détail ce que sont le barème des contributions du personnel et le Fonds de péréquation des impôts, et maintient les arguments avancés dans sa réponse.

CONSIDERE :

1. Comme il est exposé en détail ci-dessus, sous A, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, par la résolution No 239, parties A et B, du 18 novembre 1948, que les traitements de tous les membres du personnel des Nations Unies seraient assujettis à une forme interne d'"imposition", dénommée contributions du personnel et plus ou moins similaire aux impôts nationaux sur le revenu. Il a fallu alors faire une distinction entre le traitement brut et le traitement net, et les recettes des contributions du personnel ont été inscrites comme un crédit accessoire du budget ordinaire.

L'Assemblée générale espérait que l'introduction de ce mécanisme inciterait les Etats membres des Nations Unies à exonérer de l'impôt sur le revenu leurs ressortissants qui sont au service de l'Organisation, afin d'éviter la double imposition. Par la résolution No 239, partie C, elle a demandé aux Etats membres qui n'avaient pas encore adhéré à la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, ou qui y avaient adhéré en formulant certaines réserves, de prendre les mesures législatives appropriées pour éviter la double imposition de leurs ressortissants qui sont au service de l'Organisation.

La plupart des Etats membres des Nations Unies ont accepté de ne pas imposer le revenu professionnel de leurs ressortissants. Toutefois, quelques-uns ont refusé de ce faire, en particulier les Etats-Unis, qui avaient à l'époque le nombre le plus élevé de ressortissants dans le Secrétariat des Nations Unies. Afin d'éviter les inégalités et les différences dans les contributions des Etats membres au budget des Nations Unies, les contributions du personnel ont dû être complétées par un autre mécanisme.

Par la résolution No 973, partie A, adoptée le 15 décembre 1955, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé un fonds spécial, dénommé Fonds de péréquation des impôts et financé par les recettes provenant des contributions du personnel déduites des traitements versés au titre du budget ordinaire. Des comptes ont été ouverts au nom de chaque Etat membre, les recettes totales des contributions du personnel étant calculées au prorata des contributions des Etats membres pour l'exercice financier. Les sommes nécessaires pour rembourser aux fonctionnaires l'impôt national sur leur revenu professionnel étaient puisées dans le Fonds de péréquation des impôts. Tout remboursement de ce genre sur le traitement versé par les Nations Unies est débité du compte de l'Etat membre dont le fonctionnaire est ressortissant, ou de celui de tout autre Etat membre qui a perçu cet impôt. Lors de

l'établissement de la contribution nette au budget annuel de l'Organisation due par un Etat membre, le solde du compte ouvert à son nom est déduit de sa contribution.

Le système permet, d'une part, à tous les membres du personnel de bénéficier d'une exonération fiscale effective et de l'égalité de rémunération vis-à-vis de leurs collègues du même grade ou de la même catégorie et, d'autre part, aux Etats membres de ne pas être désavantagés en accordant cette exonération ou, en l'occurrence, de ne retirer aucun avantage d'une perception d'impôt.

2. Par la résolution No 41 de 1961, la Conférence de la FAO a adopté un barème des contributions du personnel et un Fonds de péréquation des impôts identiques à ceux des Nations Unies. La Conférence a fait sienne l'intention du Directeur général d'adopter un système de traitements bruts et non plus de traitements nets, et d'introduire un barème des contributions du personnel; elle a autorisé la création du Fonds de péréquation des impôts sur lequel seront versées les recettes des contributions du personnel et dont seront tirés les crédits sur les contributions dues par les Etats membres, et ce sur la même base que celle qui est appliquée en principe aux Nations Unies.

L'article 302.3151 du Règlement du personnel de la FAO dispose expressément que :

"L'Organisation assure la parité des traitements en remboursant aux fonctionnaires le montant minimum d'impôt national sur le revenu qu'ils doivent légalement sur les revenus qu'ils reçoivent de la FAO."

L'article 202.8 du Règlement financier cherche aussi à maintenir l'égalité entre les Etats membres. Comme la contribution du personnel est retenue sur le traitement imputé au budget ordinaire de la FAO, elle est supportée - tout au moins indirectement ou théoriquement - par les Etats membres au prorata de leurs contributions à ce budget. En conséquence, le produit des contributions du personnel, lorsqu'il est porté au crédit du Fonds de péréquation des impôts, est réparti dans la même proportion entre les comptes ouverts au nom des Etats membres. Si un Etat membre ne perçoit pas d'impôt sur les traitements versés par l'Organisation, sa contribution nette sera créditée de toute la somme inscrite à son compte. Si, au contraire, un Etat membre perçoit des impôts, ceux-ci seront remboursés par le Fonds de péréquation et, après correction, débités de son compte. C'est ainsi que l'égalité est maintenue entre les Etats membres, et ceux qui assujettissent à l'impôt les traitements versés par la FAO n'en tirent aucun avantage.

3. Le requérant est un ressortissant du Royaume-Uni. Bien qu'il ait résidé au Canada lorsque l'Organisation l'a engagé en 1965, il a par la suite cessé de résider dans ce pays. Ni le Canada ni le Royaume-Uni n'assujettissent à l'impôt les traitements des membres du personnel de la FAO. De 1965 à 1974, des déductions s'élevant au total à 48.138,15 dollars des Etats-Unis ont été opérées au titre des contributions du personnel sur le traitement versé par la FAO au requérant. Par lettre du 14 juillet 1988, celui-ci a posé à la FAO certaines questions à ce sujet.

Par lettre du 12 octobre 1988, l'Organisation lui a fait savoir que "les montants déduits [par voie des contributions du personnel] ne sont pas remboursés aux divers Etats membres au nom des membres du personnel, mais sont pris en compte par une diminution proportionnelle des contributions des gouvernements" au budget de l'Organisation.

Par lettre du 14 août 1989 adressée à la Sous-Division des autorisations de paiements, le représentant du requérant a demandé si, en ce qui concerne le Canada ou le Royaume-Uni, "les contributions du personnel ont été, en fait, prises en compte pour diminuer la contribution de ces pays à la FAO".

L'Organisation a répondu le 22 septembre 1989 que "les contributions du personnel pour les années comprises entre 1965 et 1974 n'ont été inscrites ni au crédit du Canada, ni à celui du Royaume-Uni".

Quel que soit le sens à donner à cette affirmation, la position de l'Organisation, telle qu'elle l'a exposée dans ses écritures, est qu'il est "sans intérêt pour la présente requête de savoir si les procédures de péréquation des impôts ont été appliquées ou non dans ce cas particulier".

4. L'assujettissement du requérant à la contribution du personnel a été, à l'origine, conforme au droit et à l'équité. Si, pour une raison quelconque, cette contribution n'avait pas été retenue, l'objectif fondamental de l'égalité entre le requérant et d'autres membres du personnel n'aurait pas été atteint. La question est de savoir si le refus ultérieur de rembourser les contributions retenues sur son traitement était illégal.

5. Le principal argument avancé par le requérant est que les montants inscrits au crédit du Canada ou du Royaume-Uni, dans les comptes ouverts à leur nom au Fonds de péréquation des impôts, n'ont en fait pas été pris en compte

pour déterminer le montant net des contributions dues par l'un et l'autre de ces Etats membres, que l'un ou l'autre ont par conséquent payé des contributions supérieures à ce qu'ils devaient à l'Organisation, et que celle-ci en a ainsi tiré un avantage financier indu. Le requérant prétend en outre qu'un gouvernement ne saurait obtenir de l'argent d'un individu sans fournir un service en retour et que l'Organisation, en tant qu'organisation internationale intergouvernementale, ou en tant qu'agent des gouvernements, a appliqué un système d'imposition à la source sans fournir de service en retour. Il conclut à ce que les contributions du personnel retenues sur son traitement lui soient remboursées.

6. L'Organisation soutient que la requête est irrecevable, premièrement, parce que le requérant n'a pas recouru en temps opportun contre la décision de déduire la contribution du personnel de son traitement brut et, deuxièmement, parce qu'il n'a pas épuisé les moyens de recours internes. Elle prétend ensuite que la requête est dénuée de fondement.

7. La requête est mal fondée.

L'adaptation de la contribution nette due par un Etat membre aux termes de l'article 202.8 du Règlement financier est une affaire entre cet Etat et l'Organisation; si un Etat membre ne fait pas valoir ses droits, ou s'il y renonce, ce n'est pas l'affaire d'un membre du personnel de l'Organisation ès qualités vis-à-vis de celle-ci, quels que puissent être ses droits en tant que citoyen ou résident vis-à-vis de cet Etat.

Tout remboursement à un membre du personnel fondé sur le fait que l'Etat membre en cause n'a pas fait valoir ou n'a pas reçu un crédit sur le Fonds de péréquation des impôts violerait le principe fondamental d'égalité en ce qui concerne les traitements nets des membres du personnel appartenant au même grade ou à la même catégorie dans l'Organisation.

De plus, le système de contribution du personnel ne vise pas à imposer les traitements des membres du personnel; il est un moyen permettant de prévenir ou de supprimer les inégalités et différences qui résulteraient de l'imposition par les Etats membres.

8. Comme, de toute façon, les conclusions du requérant échouent quant au fond, le Tribunal ne statuera pas sur leur recevabilité.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Mme Mella Carroll, Juge, M. Mark Fernando, 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
Mark Fernando
Michel Gentot
A.B. Gardner