

QUATRE-VINGTIEME SESSION

Affaires AUGIER et GARDETTE

Jugement No 1491

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), formées par Mme Régine Andrée Marie Augier et par M. Yves René Gardette le 27 septembre 1993 et régularisées le 16 juin 1994, les mémoires en réponse du CERN en date du 14 octobre 1994, la réplique conjointe des requérants du 24 février 1995 et la duplique de l'Organisation du 22 mai 1995;

Vu les demandes d'intervention déposées par M. Michel Bonnet le 27 janvier 1995 et M. Pierre Loridon le 9 février 1995;

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

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 CERN, dont le siège est à Genève, s'est installé, à sa création en 1953, sur le territoire suisse. En 1965, son domaine a été étendu en territoire voisin français. Un accord définissant son statut a été conclu avec la France le 13 septembre 1965. Aux termes de l'article XIV.2 dudit accord, révisé le 16 juin 1972, le gouvernement français n'est pas tenu d'accorder aux ressortissants français, ni aux résidents permanents en France, l'exemption fiscale dont bénéficient sur son territoire les fonctionnaires du CERN en vertu de l'article XIV.1 a).

Afin de déterminer l'assiette de l'impôt applicable, les services fiscaux français emploient la méthode dite du "taux effectif", consistant à prendre en compte l'ensemble des revenus du contribuable, soit, dans le cas d'un fonctionnaire international, son traitement ainsi que, le cas échéant, ses revenus privés. L'impôt étant progressif, la prise en considération de l'intégralité des revenus entraîne une majoration du taux global appliqué aux revenus privés.

Conformément à l'article R IV 2.02 du Règlement du personnel, le CERN se doit de rembourser aux membres du personnel, selon la règle du taux effectif, tous impôts directs obligatoires acquittés sur les rémunérations et prestations versées par l'Organisation. La charge financière résultant pour l'Organisation de cette obligation de remboursement est assumée par la France. En pratique, les autorités françaises indiquent directement au CERN le montant de l'impôt dû par chaque fonctionnaire sur son revenu de source internationale. Ces montants sont versés par le CERN à la France qui les lui rétrocède par la suite. Le fonctionnaire, quant à lui, s'acquitte de la part d'impôt correspondant à ses revenus privés.

Mme Augier, ressortissante française, est entrée au service du CERN le 1er février 1970 en qualité d'employée de bureau, aux termes d'un contrat de durée déterminée régulièrement reconduit jusqu'au 1er février 1976, date à laquelle elle a obtenu un contrat de durée indéterminée. M. Gardette, également de nationalité française, a été engagé au CERN comme employé administratif le 16 février 1974. Après un certain nombre de contrats de durée déterminée, il a bénéficié d'un contrat de durée indéterminée à compter du 16 février 1980. Ils résident tous deux en France.

Mme Augier, par une lettre datée du 24 mars 1993, et M. Gardette, par une lettre du lendemain, demandèrent au chef de la Division du personnel le remboursement du surplus d'impôt qu'ils avaient acquitté pour les années 1990 et 1991 du fait de la prise en compte de leur revenu de source internationale dans le calcul du taux applicable à leurs revenus privés. Ils invoquaient la violation de l'égalité de traitement entre les fonctionnaires français et les ressortissants d'autres pays résidant en France. Ils citaient le cas d'un agent du CERN de nationalité italienne, domicilié en France, qui, en 1990, avait contesté avec succès auprès de l'administration fiscale française la prise en compte de son revenu international dans le calcul du taux applicable à ses revenus privés et obtenu un dégrèvement fiscal. Ils faisaient aussi valoir que ce système d'imposition équivalait à grever indirectement leur revenu international.

Par lettres du 8 avril 1993, le chef de la Division du personnel leur indiqua que le CERN remboursait l'impôt prélevé sur le revenu international conformément aux indications qui lui étaient fournies par l'administration fiscale française, et qu'il n'avait pas compétence pour fixer le montant d'un impôt national; la question soulevée touchait exclusivement à la façon dont étaient imposés les revenus privés; leur demande de remboursement était donc rejetée.

Le 7 juin 1993, les requérants introduisirent une réclamation auprès du Directeur général, lui demandant de réexaminer la décision du chef de la Division du personnel du 8 avril. Ils sollicitaient également l'autorisation de s'adresser directement au Tribunal de céans. Par lettres en date du 30 juin, qui constituent les décisions attaquées, le Directeur général informa les requérants qu'il n'entendait pas reconsidérer la décision du chef de la Division du personnel et les autorisa à saisir directement le Tribunal.

B. Les requérants soutiennent que le litige porte sur la méconnaissance par le CERN des dispositions pertinentes et du principe de l'égalité de traitement entre les fonctionnaires d'une même organisation. La défenderesse ne saurait donc tirer prétexte de son incompétence pour fixer le montant d'un impôt et s'abriter derrière la législation française pour dégager sa propre responsabilité.

Sur le fond, les requérants prétendent en premier lieu que la défenderesse n'a pas respecté l'article R IV 2.02 du Règlement du personnel. En vertu de cette disposition et du principe de l'exemption fiscale du revenu international, les rémunérations et prestations versées par le CERN ne devraient donner lieu au paiement d'aucun impôt national. Or, en pratique, tel n'est pas le cas, puisque la prise en compte de ce traitement pèse sur le taux d'imposition applicable aux revenus privés, ce qui équivaut à imposer indirectement le revenu de source internationale. Certes, l'article R IV 2.02 prévoit que le remboursement par le CERN doit s'opérer selon la règle du "taux effectif", mais les requérants estiment que cette disposition ne leur est pas opposable : d'une part, la phrase en question est absente du texte anglais de l'article R IV 2.02; et, d'autre part, l'introduction de la règle n'a pas été approuvée par le Comité des finances, contrairement à ce que dispose l'article I 1.04 du Statut du personnel.

Les requérants invoquent en second lieu la violation du principe général de droit - dont le Tribunal a fait application à plusieurs reprises - qui veut que les fonctionnaires d'une même organisation soient traités sur un pied d'égalité. Dans le cas d'un membre du personnel n'ayant pas la nationalité française, résidant en France et imposé sur ses revenus privés, l'assiette de l'impôt frappant ces montants ne prend pas en compte son revenu international. Il en résulte une rupture de l'égalité de traitement avec les agents français résidant en France. Or le principe de l'exemption fiscale a précisément pour but d'assurer l'égalité entre les fonctionnaires.

Les requérants demandent au Tribunal d'ordonner l'annulation des décisions du 30 juin 1993 et de condamner le CERN à leur rembourser les surplus d'impôts qu'ils ont acquittés au titre des années 1990 et 1991, s'élevant à 24 552 francs français pour Mme Augier et à 7 733 francs pour M. Gardette. Ils demandent des dépens.

C. Dans ses mémoires en réponse, la défenderesse rejette les arguments des requérants comme non fondés. Elle a payé à la France les montants de l'impôt frappant les rémunérations qu'elle verse aux requérants et rempli l'obligation qui lui incombe, en vertu de l'article R IV 2.02, de rembourser ces montants aux membres de son personnel. Elle précise que les agents français du CERN résidant en France ne sont pas exonérés d'impôts sur le traitement qu'ils reçoivent de l'Organisation. C'est faire fausse route que de déduire du prétendu principe d'exemption un quelconque manquement par le CERN aux articles R IV 2.01 et 2.02 du Règlement.

La défenderesse signale qu'en tout état de cause elle n'est pas compétente pour se prononcer sur les modes d'imposition appliqués par les Etats membres. Quelles qu'en soient les conséquences, elles sont le fait, en l'espèce, du législateur français. Dans ces conditions, les requérants auraient dû se tourner vers les autorités françaises compétentes et non vers le CERN. Pour la même raison, les arguments des requérants relatifs à une violation du principe de l'égalité de traitement sont infondés : les conditions d'imposition des membres du personnel français et autres du CERN résidant en France relèvent du seul droit national. Qui plus est, ces deux catégories d'agents ne se trouvent pas dans la même situation juridique, les ressortissants d'autres pays étant les seuls à bénéficier de l'immunité fiscale pour leur revenu international. Le principe de l'égalité de traitement ne s'appliquant qu'entre des fonctionnaires placés dans une situation identique tant en fait qu'en droit, il n'y a pas d'inégalité de traitement, même du point de vue du droit français.

D. Dans leur réplique, les requérants développent leurs arguments et rappellent que la règle instituant le remboursement par le CERN de l'impôt prélevé par la France trouve son fondement dans le principe de l'exemption

fiscale des traitements des fonctionnaires internationaux. Ils soutiennent qu'il est contradictoire, d'une part, d'admettre ce principe et, d'autre part, d'accepter que le traitement versé par le CERN puisse être retenu aux fins du calcul du taux d'imposition des revenus imposables. Ils citent un arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 16 décembre 1960, rendu dans l'affaire Humblet. Dans cet arrêt, la Cour a considéré que la règle d'imposition en vigueur en Belgique, s'appliquant aux fonctionnaires européens en poste dans ce pays et comparable à celle du "taux effectif", revenait à imposer de manière indirecte le traitement européen, ce qui était contraire à l'ordre juridique communautaire. Les requérants s'appuient également sur un mémorandum du Service juridique des Nations Unies en date du 16 octobre 1969, selon lequel un Etat partie à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies n'est pas fondé à prendre en compte le traitement international d'un fonctionnaire dans le calcul du taux d'imposition de ses revenus privés.

E. Dans sa duplique, la défenderesse réaffirme avoir respecté les règles et ne pas avoir compétence pour vérifier ou modifier le mode d'imposition appliqué par les autorités fiscales nationales. Elle soutient que tant l'arrêt Humblet que l'avis du Service juridique des Nations Unies en date du 16 octobre 1969 sont sans pertinence.

CONSIDERE :

1. Les requérants sont tous deux fonctionnaires du CERN de nationalité française résidant en France. Ils contestent des décisions du Directeur général de l'Organisation en date du 30 juin 1993, confirmant de précédentes décisions du chef de la Division du personnel refusant de leur rembourser une partie de l'impôt sur le revenu mis à leur charge par l'administration française. Leurs requêtes, posant les mêmes questions à juger, doivent être jointes pour faire l'objet d'une seule décision.

2. C'est avec l'accord du Directeur général que les requérants adressent leurs réclamations directement au Tribunal, sans les avoir soumises au préalable à la Commission paritaire consultative des recours. Les requêtes sont donc recevables.

3. Le litige se présente dans les conditions suivantes : le CERN a son siège à Genève mais est établi également sur le territoire français. Ses fonctionnaires sont exonérés en France, en vertu de l'accord de statut conclu avec ce pays, de tout impôt direct sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation. Mais cette immunité fiscale ne bénéficie pas aux fonctionnaires de nationalité française du CERN résidant en France, qui doivent déclarer aux autorités françaises l'ensemble de leurs revenus et acquitter leurs impôts déterminés conformément à la législation française. Toutefois, ils bénéficient d'un remboursement de la part de leur contribution correspondant aux rémunérations versées par l'Organisation. La base juridique de ce remboursement se trouve dans l'article R IV 2.02 du Règlement du personnel, aux termes duquel

"Les impôts directs obligatoires sur les rémunérations et prestations versées par l'Organisation, dont l'intéressé a signalé au Directeur général la mise en recouvrement, lui sont remboursés sur preuve du paiement. Sauf accord contraire avec le pays d'imposition, le remboursement s'opère selon la règle du taux effectif."

En fait, les autorités françaises communiquent directement au CERN les montants d'impôts applicables aux ressortissants français pour leurs revenus de source internationale, et cela, dans un document intitulé "Etat de remboursement aux fonctionnaires du CERN résidant en France de l'impôt afférent à leur rémunération internationale". La partie des impôts concernant des revenus émanant d'autres sources reste naturellement à la charge des redevables.

4. Les requérants perçoivent une rémunération du CERN et ont d'autres sources de revenus. Ils ont obtenu le remboursement de la partie de l'impôt qui, selon l'administration française, correspond à leur revenu de source internationale, mais ils contestent le mode de calcul utilisé. L'impôt sur le revenu perçu en France étant progressif, le fait qu'ils soient imposés en France sur l'ensemble de leurs revenus a pour conséquence que leurs revenus de source internationale entrent en ligne de compte pour le calcul de l'impôt dû en fonction de tranches où le taux d'imposition est de plus en plus élevé. Mme Augier estime à 24 552 francs français et M. Gardette à 7 733 francs les impôts mis à leur charge pour les années 1990 et 1991 qui auraient dû leur être remboursés par l'Organisation défenderesse en sus des remboursements auxquels elle a procédé. Pour rejeter leurs demandes, le chef de la Division du personnel du CERN a répondu que l'Organisation n'avait aucune compétence pour déterminer le taux à appliquer pour la taxation des revenus hors CERN, qu'elle n'avait d'ailleurs pas à connaître de ces revenus, et qu'elle se bornait en la circonstance à "tenir compte" des indications qu'elle recevait des autorités fiscales françaises.

5. A l'appui de leurs réclamations, les requérants font essentiellement valoir deux moyens. Ils soutiennent en premier lieu que les décisions attaquées violent les articles R IV 2.01 et 2.02 du Règlement du personnel, la deuxième de ces dispositions étant d'ailleurs partiellement illégale en ce qu'elle prévoit dans le texte français que "le remboursement s'opère selon la règle du taux effectif". Selon leur second moyen, les refus opposés par l'Organisation violent le principe général de l'égalité de traitement entre les membres du personnel d'une même organisation internationale.

6. Le premier argument des requêtes ne peut être accueilli. Il résulte des termes mêmes de l'article R IV 2.02, cité plus haut, que la seule obligation de l'Organisation en matière fiscale est de rembourser l'impôt payé par les agents "sur les rémunérations et prestations versées par l'Organisation". La défenderesse n'a aucun moyen de contrôler le taux appliqué par les autorités françaises, agissant dans l'exercice de leur souveraineté, aux rémunérations dont il s'agit. Le mode de calcul retenu par ces autorités a certes pour effet de ne pas neutraliser complètement sur le plan fiscal les revenus internationaux puisque ceux-ci, ainsi qu'il a été indiqué, sont pris en compte dans la détermination du montant global des revenus sur lequel sera finalement assis l'impôt. Mais l'incidence défavorable de la rémunération provenant du CERN sur le taux d'imposition de l'ensemble des revenus perçus par les requérants n'est en aucune manière le fait de l'Organisation défenderesse. Celle-ci ne peut, en effet, que se borner à rembourser à ses fonctionnaires de nationalité française les sommes correspondant à la taxation des revenus d'origine internationale et n'est maîtresse ni des tranches et taux d'imposition retenus par le législateur français, ni du mode de calcul du revenu global qui est une des caractéristiques du système français d'impôt sur le revenu.

7. A cet égard, le débat que souhaitent instaurer les requérants sur la légalité de l'article R IV 2.02 du Règlement du personnel, selon lequel "le remboursement s'opère selon la règle du taux effectif", est sans intérêt, quelque regrettable que soit le refus de la défenderesse d'apporter la moindre précision sur ce point. Que cette disposition ait été régulièrement ou irrégulièrement adoptée, il demeure que les règles gouvernant le taux et le mode de calcul des impositions en France échappent à la compétence du CERN.

8. Le second moyen, tiré de la discrimination dont seraient victimes les fonctionnaires de nationalité française par rapport aux autres agents du CERN, ne peut non plus être retenu. Certes, ce principe fondamental a été souvent rappelé par le Tribunal, notamment dans le jugement 1182 (affaire Mirmand). Mais il ne peut s'appliquer que lorsque des fonctionnaires se trouvant dans la même situation tant en droit qu'en fait n'ont pas été traités de la même façon, ainsi que le précise le jugement 1189 (affaire Pinto de Magalhaes No 3). Or il résulte de l'accord de statut conclu entre la France et le CERN que, si les fonctionnaires de l'Organisation sont exonérés en France de tout impôt direct sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation, cette disposition ne s'applique pas aux ressortissants français, qui ne bénéficient pas de l'immunité fiscale sur leurs traitements et se trouvent ainsi placés, du fait de cet accord qui lie le CERN, dans une situation juridique différente de celle de leurs collègues détenteurs d'une autre nationalité. Pour ce qui concerne les revenus provenant du CERN, ces derniers sont exonérés de tout impôt, alors que les agents français ont droit au remboursement des impôts effectivement payés. Quant aux revenus hors CERN, il est vrai que le mode d'imposition retenu pour les agents détenteurs d'une autre nationalité est plus favorable, puisque l'impôt sur leur revenu est calculé sur les seuls revenus dont il s'agit, c'est-à-dire en partant des tranches les plus basses du barème, alors que ce n'est pas le cas pour les ressortissants français. Toutefois, cette différence de traitement n'est pas imputable à l'Organisation, car elle résulte uniquement de l'application de la législation fiscale française.

9. Les moyens des requérants n'étant pas fondés, le Tribunal ne peut que rejeter leurs conclusions, y compris celle tendant à l'allocation de dépens.

10. Le rejet des requêtes entraîne celui des deux demandes en intervention.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les requêtes et les interventions sont rejetées.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1996.

William Douglas
Michel Gentot
Egli
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.