

## QUARANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire SETTINO

#### Jugement No 426

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation sanitaire panaméricaine (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par le sieur Settino, Eugène, le 16 novembre 1979, la réponse de l'Organisation, datée du 5 avril 1980, la réplique du requérant du 30 avril 1980 et la duplique de l'Organisation datée du 25 juillet 1980;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les dispositions de la section II.13, paragraphes 30 et 60, du Manuel de l'OMS;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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. Engagé par le Bureau sanitaire panaméricain, secrétariat de la PAHO, en 1953, le requérant, de nationalité américaine, a pris sa retraite le 30 avril 1975. Le 8 août 1975, il reçut, à sa demande, 59.452,03 dollars de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, représentant la conversion en capital d'un tiers de ses droits à pension. Ayant versé au fisc des Etats-Unis un impôt sur cette somme, il en demanda le remboursement à la PAHO le 6 juillet 1976. Le chef des finances lui répondit le 19 juillet 1976 que les impôts qu'il avait payés pour l'année 1975 sur son salaire lui avaient déjà été remboursés et qu'en fait il était redevable à l'Organisation d'un trop-perçu de 493,72 dollars. Le 5 avril 1977, le requérant répondit qu'il n'en était rien et que l'Organisation lui devait encore 6.116,60 dollars de remboursement au titre des impôts sur le revenu qu'il avait acquittés pour l'année 1975 "étant donné que la totalité de son revenu en 1975 provenait de la PAHO/OMS". Le 2 mai 1977, l'Organisation réitéra sa position et réclama à nouveau 493,72 dollars, décision qui fut confirmée le 5 août 1977 par le chef de l'administration. Le 6 septembre 1977, le requérant saisit le Comité d'enquête et d'appel. Toutefois, le 22 septembre 1977, le chef de l'administration retira sa décision du 5 août 1977, au motif que l'affaire réclamait un examen plus approfondi en consultation avec l'OMS. Finalement, il écrivit à nouveau au requérant le 18 mai 1979, pour l'informer que l'Organisation ne changeait pas d'avis et qu'il lui était loisible de reprendre la procédure devant le Comité d'enquête et d'appel, s'il le désirait. Toutefois, cette procédure ne fut pas reprise, car le 6 novembre 1979, le chef du personnel, répondant affirmativement en cela aux demandes du requérant, l'autorisa à présenter directement sa requête au Tribunal de céans. C'est contre cette décision du 6 novembre 1979 qu'est dirigé le présent recours.

B. Devant le Tribunal, le requérant fait valoir que les organes dirigeants de la PAHO ont déclaré maintes fois que la PAHO doit se conformer aux règles du système commun des Nations Unies. Dans une résolution, l'Assemblée générale des Nations Unies a posé le principe que l'exonération des impôts sur les salaires et les indemnités est indispensable pour assurer l'égalité entre tous les membres du personnel d'une même organisation. Conformément à ce principe, l'Organisation des Nations Unies rembourse les impôts payés par les citoyens américains sur le tiers de leur retraite perçue en capital et le Tribunal des Nations Unies a déclaré cette pratique valide dans son jugement No 237 (Affaire Powell). D'ailleurs, dans deux cas dans le passé, la PAHO a elle-même remboursé des impôts payés sur des retraites versées entièrement en capital. Le fait que le tiers est un versement partiel ne fait aucune différence, non plus que le fait que les prestations de retraite versées entièrement en capital sont en général de petites sommes. Le requérant estime que le versement du tiers en capital doit être considéré comme une prime de départ, d'autant plus qu'elle correspond plus ou moins à l'accumulation des cotisations versées par l'intéressé lui-même pendant ses années de service et par prélèvement sur sa rémunération. Le non-remboursement de ces impôts porterait, par conséquent, une grave atteinte au principe de l'égalité de traitement des fonctionnaires.

C. Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision de la PAHO refusant le remboursement, d'ordonner à la défenderesse de rembourser les impôts versés sur les prestations en capital de la Caisse des pensions, d'ordonner que des intérêts soient versés au taux courant sur le montant de ce remboursement et qu'ils soient calculés à

compter de la date à laquelle le requérant aurait dû être remboursé et d'ordonner l'indemnisation des frais que le requérant a exposés pour soumettre son affaire.

D. La défenderesse répond qu'en vertu de la section II.13, paragraphes 30 et 60, du Manuel de l'OMS, le remboursement ne s'applique qu'aux impôts versés sur les "salaires reçus de l'OMS". Le paragraphe 60, qui spécifie quels sont les versements qui sont effectués au moment de la cessation de service, ne fait pas mention des prestations de retraite prises en capital, bien qu'il s'agisse d'une somme beaucoup plus considérable que celles qui y sont mentionnées. L'intention était donc manifestement de les exclure. D'ailleurs, il ne s'agit pas de "salaires reçus de l'OMS", mais de prestations de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui est un organe légalement et financièrement distinct de la défenderesse. De plus, ces versements sont effectués à des personnes qui ne sont plus ou ne sont pas des membres du personnel de l'OMS. Les paiements à la cessation du service deviennent dus à compter du dernier jour du service, tandis que les prestations de retraite sont dues à compter du premier jour suivant la cessation de service. D'autre part, le remboursement des impôts sur le salaire est un moyen détourné de rétablir l'égalité entre les fonctionnaires qui paient des impôts nationaux sur leur traitement et ceux qui n'en paient pas. Lors des travaux préparatoires relatifs à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, il a été décidé expressément de ne pas inclure dans la convention l'exonération des impôts sur les prestations de retraite, de sorte que les états membres ont toute liberté d'imposer leurs nationaux retraités d'organisations internationales. L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de renoncer à l'exonération de impôts sur les prestations de retraite pour des raisons d'ordre public et elle a préféré décider en 1965 (résolution 2007 (XIX)) que, dorénavant, la rémunération soumise à pension serait le salaire perçu, sans déduction des contributions retenues sur les traitements par l'organisation au lieu et place de l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, depuis 1965, les prestations de retraite sont calculées à un niveau qui tient compte du fait qu'elles seront éventuellement assujetties à l'impôt national sur le revenu. Il n'y a aucune différence entre les prestations en capital et les pensions et, si les premières donnaient lieu à remboursement, ce devrait être le cas aussi des secondes, ce qui n'est pas. En revanche, la situation à l'Organisation des Nations Unies est toute différente, car celle-ci a adopté des dispositions qui prévoyaient expressément le remboursement des impôts payés sur le versement en capital. La défenderesse soutient que les deux cas de remboursement invoqués par le requérant sont des exceptions à la règle, qui n'ont été concédées que parce qu'il s'agissait de prestations de retraite afférentes à des périodes antérieures (ou partiellement antérieures) à 1965, c'est-à-dire avant que le salaire soumis à pension ne devienne le salaire brut. Vu la grande différence par rapport à l'Organisation des Nations Unies, le jugement No 237 du Tribunal administratif des Nations Unies est sans pertinence au regard de l'OMS, sauf dans la mesure où il a consacré le principe qu'il ne peut y avoir de remboursement que si une disposition expresse le prévoit. L'Organisation déplore vivement cette divergence qui existait entre l'Organisation des Nations Unies, d'une part, et les institutions spécialisées, d'autre part, mais elle ne saurait admettre qu'elle est liée automatiquement par les règles des Nations Unies, comme le voudrait le requérant. Fort heureusement, cette divergence a été supprimée le 17 décembre 1979, lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies, par sa résolution 34/165, paragraphe II.4, a décidé d'abolir le remboursement des impôts nationaux sur les prestations de retraite en capital à compter du 1er janvier 1980 (et sous réserve de mesures transitoires préservant les droits acquis des anciens agents).

E. Le requérant réplique que l'argumentation de la défenderesse est entièrement erronée, car en 1953, lorsque le requérant a été engagé, le Manuel de l'OMS, dans sa partie II.13 (impôts sur le revenu), paragraphe 30, mentionnait expressément, parmi les versements inclus dans les salaires reçus de l'OMS, au point 7, les versements en capital de la Caisse des pensions en excédent des cotisations du fonctionnaire. Le requérant soutient qu'il a donc acquis le droit au remboursement. D'autre part, l'Organisation admet elle-même que le Manuel n'est pas exhaustif, comme le montre l'exemple des deux cas de remboursement. Elle déplore l'inégalité entre ses agents, les uns devant payer des impôts et les autres pas. Dans ces conditions, le Directeur général, qui en a le pouvoir, devrait aligner la pratique de l'OMS sur celle des Nations Unies. Il est absolument indéniable que les prestations de la Caisse des pensions sont un salaire différé, payé par l'Organisation, et qu'elles ont été un élément important parmi les considérations qui ont amené le requérant à servir l'Organisation. Enfin, ces prestations sont une contrepartie de services fournis non pas à la Caisse des pensions, mais à l'organisation défenderesse.

F. Dans sa duplique, la défenderesse souligne que les dispositions du Manuel qu'invoque le requérant n'ont été en vigueur que quelques mois en 1953 et qu'elles ont été abrogées dès 1954 quand l'Organisation a constaté qu'elles n'étaient pas juridiquement fondées. Le requérant ne saurait prétendre qu'il s'est agi là d'un élément déterminant dans sa décision d'entrer au service de la défenderesse. Il n'a donc acquis aucun droit au remboursement, qui pourrait tout au plus être applicable pour la période de dix mois pendant laquelle lesdites dispositions étaient en vigueur. Quant au jugement du Tribunal des Nations Unies, il spécifie qu'il ne concerne que les agents de l'Organisation des Nations Unies. Bien plus, le remboursement n'aura plus lieu pour les fonctionnaires qui seront

engagés par cette organisation à compter du 1er janvier 1980. Si, comme le demande le requérant, dans un souci d'égalité avec l'Organisation des Nations Unies, l'OMS optait pour le remboursement, cela ne ferait que créer d'autres inégalités, notamment avec toutes les autres organisations rattachées aux Nations Unies, qui, elles non plus, n'effectuent pas le remboursement.

#### CONSIDERE :

1. De nombreuses nationalités sont évidemment représentées dans le personnel des organisations internationales. Par conséquent, si les traitements étaient diminués par la perception de l'impôt en vertu de la législation nationale, il en résulterait des inégalités dans le montant des gains nets, ce que toutes les organisations ont jugé inopportun. En fait, un grand nombre de pays - tous ceux qui ont adhéré à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées - exonèrent les traitements de l'impôt national, au lieu et place duquel les organisations déduisent des traitements payés à leurs fonctionnaires une contribution du personnel, qui est la même pour tous. Dans le cas des ressortissants d'états qui ne sont pas parties à la convention (dont les Etats-Unis), les organisations (y compris l'organisation défenderesse) déduisent du traitement du fonctionnaire la contribution du personnel mais lui remboursent les impôts nationaux qu'il a dû verser. Pour ce qui est de la défenderesse, le remboursement s'effectue conformément aux dispositions prises pour donner effet à la décision pertinente du Conseil exécutif, dispositions énoncées à la section II.13 du Manuel.
2. Les fonctionnaires des institutions spécialisées (y compris la défenderesse) sont en général admis à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, dénommée ci-après "la Caisse", à laquelle ils versent des contributions qui sont déduites de leur traitement et complétées par les paiements, représentant d'ordinaire le double des déductions, de l'organisation qui les emploie. La prestation de retraite, servie essentiellement sous la forme d'une pension, à laquelle le fonctionnaire a droit est prescrite par l'article 79 des Statuts de la Caisse, qui dispose notamment que le participant peut demander la conversion de la pension en une somme en capital "jusqu'à concurrence du tiers de l'équivalent actuariel de la pension ou du montant de ses propres cotisations, la plus élevée de ces deux sommes étant retenue".
3. La pension n'est évidemment ni assujettie à la contribution du personnel, ni exonérée de l'impôt national en vertu de la convention. Depuis 1946, la question a toujours fait l'objet de discussions au comité mixte des pensions au personnel de la défenderesse et, sans doute, dans d'autres organisations internationales également. La défenderesse avait chargé le Groupe d'examen des pensions d'étudier le problème. En 1960, cet organisme avait conseillé de ne pas tenter d'obtenir l'exonération fiscale pour les pensions. Toutefois, il avait fait valoir que, dans les organisations internationales, les pensions étaient calculées sur le traitement net, déduction faite de la contribution du personnel, de sorte que les fonctionnaires étaient défavorisés à cet égard par rapport à d'autres salariés, dont la pension était normalement fondée sur la rémunération brute. En conséquence, l'assemblée générale de l'organisation défenderesse a adopté certaines résolutions. Il en est résulté qu'à partir de 1965, la pension a été calculée sur le traitement brut, sans déduction de la contribution du personnel.
4. Tel est l'arrière-plan de la demande du requérant d'obtenir le remboursement, par l'Organisation, de l'impôt perçu sur la partie de la pension qu'il a prise sous la forme d'un versement en capital. Son contrat disposait ce qui suit : "L'impôt sur le revenu n'est remboursable que pour les gains PAHO/OMS." Ni le contrat, ni la section II.13 du Manuel ne donnent une définition détaillée des "gains". Dans son acception naturelle, le mot couvre l'ensemble des émoluments et des prestations que l'employeur paie au membre du personnel. Le paragraphe 60 de la section II.13 du Manuel dit que l'expression peut comprendre "certains éléments spécifiés de ce genre s'ils sont englobés dans le revenu assujetti à l'impôt national"; autrement, le terme n'est pas défini, ainsi que nous l'avons vu plus haut.
5. De l'avis du Tribunal, l'expression "gains" ne comprend pas, en l'absence d'une disposition expresse à fin contraire, un paiement en capital effectué non pas par l'employeur, mais par la Caisse, dans laquelle le membre du personnel a effectivement investi une partie de ses gains. L'intéressé n'insiste pas très fermement sur le contraire dans sa requête, consacrée pour l'essentiel à d'autres considérations que le Tribunal va aborder.
6. Le requérant est entré au service de l'Organisation le 9 mars 1953. A cette époque, la disposition pertinente de la section du Manuel comprenait, parmi les éléments constitutifs des "gains" dont il a été question plus haut, "la contribution de l'OMS à la Caisse de prévoyance et les versements en capital de la Caisse des pensions dépassant les cotisations du fonctionnaire". Cette rubrique est curieuse. En effet, le versement en capital ne partage pas la caractéristique commune de tous les autres éléments qui sont payables par l'Organisation elle-même en cours d'emploi. Elle est aussi curieuse et illogique en ce qu'elle prévoit le remboursement de l'impôt sur la somme en

capital uniquement. S'il n'est pas fait usage de l'option qui permet de convertir une partie de la pension, l'impôt payable sur la pension annuelle ne peut pas faire l'objet d'une demande de remboursement. Cet élément exceptionnel, introduit le 9 février 1953, a été omis lors de la "révision" publiée le 1er juin 1954 et n'a jamais été repris par la suite. Le requérant soutient que la disposition étant en vigueur au moment de l'établissement de son contrat, elle a créé en sa faveur un droit acquis, que la modification ou la révision ultérieure ne peut pas supprimer.

7. Cependant, le fonctionnaire ne bénéficie pas d'un droit acquis, c'est-à-dire d'un droit dont il ne saurait être privé par un amendement décidé unilatéralement, pour chacune des prestations que lui assure son contrat, mais uniquement pour celles qui ont un caractère fondamental. Le droit au traitement et à des allocations dûment établies, par exemple pour les personnes à charge, est, par essence, un droit fondamental. Mais cela ne signifie pas que chaque élément constitutif du traitement ou des allocations et le moindre détail des modalités de leur calcul soient réputés intouchables, ni que des prestations secondaires - que l'on qualifie parfois de "marginales" - doivent être considérées comme des caractéristiques intangibles d'un contrat qui pourra durer trente ans ou davantage. La disposition prévoyant le remboursement de l'impôt sur les versements en capital de la Caisse ne constituait pas seulement une anomalie, ainsi qu'on l'a déjà fait observer; elle était aussi d'un intérêt douteux. Le remboursement ne visait que la fraction du paiement en capital dépassant les cotisations du requérant. Comme ces deux éléments devaient normalement être de valeur à peu près égale, un éventuel excédent n'aurait pu être que très faible.

8. En dépit de cette limitation, le requérant demande le remboursement de 6.116 dollars des Etats-Unis au titre de l'impôt dû sur l'ensemble de la somme reçue en capital. Ce montant peut paraître assez important aujourd'hui, mais il faut le considérer ainsi qu'un candidat l'aurait fait en 1953 lorsqu'on lui offrait un contrat, c'est-à-dire au regard du montant total qu'il pouvait escompter recevoir en traitements et autres émoluments durant les vingt et une années suivantes. Rien ne montre que le requérant lui-même y ait attaché de l'importance; il n'est dit nulle part que la suppression de ce prétendu avantage une année plus tard seulement l'ait amené à protester. Dans ces conditions, le Tribunal conclut que le refus de rembourser ne constitue pas la violation d'un droit acquis.

9. Le requérant invoque aussi le principe de l'égalité de traitement. Dans deux cas individuels, datant l'un d'avril 1969 et l'autre d'avril 1972, dans lesquels les intéressés avaient opté, conformément à l'article 29, pour le remboursement des cotisations par eux versées, l'Organisation a remboursé l'impôt dû sur les cotisations payées avant 1965. Elle a justifié ces exceptions en se fondant sur le changement de pratique survenu en 1965 et expliqué au paragraphe 2 ci-dessus. Le Tribunal estime qu'il faut faire une distinction catégorique entre les personnes qui choisissent le remboursement de leurs cotisations et celles qui décident de convertir une partie de la pension en versement en capital, et que le principe de l'égalité n'exige pas que les deux catégories soient traitées de la même façon.

10. Enfin, le requérant fait valoir que depuis longtemps (c'est tout récemment que le système a été modifié pour l'avenir), l'Organisation des Nations Unies a remboursé l'impôt sur les sommes payées en capital. Il insiste sur ce point de différentes manières. Il est inéquitable, à son avis, d'accorder au personnel de l'ONU des avantages dont les fonctionnaires de l'OMS ne bénéficient pas; pareille différence, dit-il, porterait atteinte au système commun, alors que l'Organisation a souligné fréquemment combien il importe de le respecter et a pris des engagements de se conformer à la pratique des Nations Unies, pratique que le Tribunal administratif des Nations Unies a d'ailleurs confirmée dans son jugement No 237. L'Organisation rétorque que, si elle regrette les divergences dans le système commun, l'Organisation des Nations Unies est seule à avoir adopté cette pratique, et que le Tribunal administratif des Nations Unies, dans le jugement No 237, a dit que "sa décision dans la présente espèce ne touche que le régime de remboursement des impôts de l'Organisation des Nations Unies". Selon le Tribunal, aucun de ces points n'a trait à la question sur laquelle il doit se prononcer. Il faut simplement savoir si, par le refus de rembourser, la défenderesse a enfreint une disposition du Statut ou du Règlement du personnel, ou ne s'est pas acquittée d'une obligation découlant du contrat, ce qui n'est pas le cas. Or seule pourrait entrer en ligne de compte l'obligation de non-discrimination, laquelle n'est applicable qu'à l'égard des fonctionnaires d'une seule et même organisation.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy,

Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 décembre 1980.

(Signé)

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy