

SOIXANTE-DOUZIEME SESSION

Affaire ROSEN

Jugement No 1140

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M. Morris Rosen le 30 avril 1991, la réponse de l'AIEA du 30 août, la réplique du requérant du 18 octobre et la duplique de l'Agence du 8 novembre 1991;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut et l'article 18 du Règlement du Tribunal, l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel de l'Agence et les dispositions 5.02.1 et 12.01.1 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. Le requérant, ressortissant des Etats-Unis, est entré à l'Agence en 1974 et il est Sous-Directeur général adjoint. Aux termes de l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel de l'AIEA, les traitements et indemnités de poste versés aux fonctionnaires de l'Agence sont censés être exonérés de l'impôt national sur le revenu; cette disposition prévoit encore que, si un tel impôt est perçu sur les traitements et indemnités versés par l'Agence, il est remboursé par celle-ci, à moins qu'il n'en soit disposé autrement dans la lettre de nomination.

Les ressortissants des Etats-Unis employés par l'Agence sont soumis à l'impôt sur le "revenu institutionnel", qui comprend le traitement, l'indemnité de poste et les allocations, ainsi que sur tous revenus extérieurs. L'Agence a toujours remboursé les impôts dus par les ressortissants des Etats-Unis sur les sommes qu'elle leur verse. Suivant une pratique recommandée en 1952 par la Commission consultative des Nations Unies pour les questions administratives, l'Agence a remboursé jusqu'en 1965 les impôts dus sur le seul revenu institutionnel, en tenant compte de toutes les exemptions et déductions imputables à ce revenu, c'est-à-dire selon la méthode du revenu qui est le premier à être pris en considération. En 1965, le Directeur général a approuvé la disposition 5.02.1 du Règlement provisoire, qui consacrait la méthode susmentionnée.

En 1970, les Nations Unies ont décidé de rembourser la différence entre le montant de l'impôt total payé, revenu institutionnel compris, et le montant dû si l'on exclut le revenu institutionnel, c'est-à-dire selon la méthode du revenu qui est le dernier à être pris en considération. Par modification de la disposition 5.02.1 B) du Règlement provisoire, qui a pris effet le 29 décembre 1970, l'Agence a adopté cette méthode en fixant à 26.000 dollars des Etats-Unis le plafond du revenu extérieur imposable.

En 1974, l'Agence a conclu un accord avec le Gouvernement des Etats-Unis aux termes duquel celui-ci lui rembourserait toutes les sommes versées par elle au titre des impôts des Etats-Unis. L'accord ne précisait pas le mode de calcul de ces montants.

En 1975, l'Agence a modifié la disposition 5.02.1 B) afin de supprimer le plafond de 26.000 dollars.

En 1981, le Gouvernement des Etats-Unis a décidé d'adopter une nouvelle politique et de ne rembourser les sommes versées par l'Agence au titre des impôts des Etats-Unis qu'à condition que le revenu institutionnel soit le premier revenu à être pris en considération, et que tout autre revenu extérieur soit le dernier à être pris en considération. Le 20 octobre 1981, il a déclaré qu'il cesserait d'appliquer l'accord fiscal en vigueur avec l'Agence, encore qu'il ait continué à procéder à des remboursements jusqu'à l'année fiscale 1983. En attendant que le Comité administratif de coordination (CAC) des Nations Unies négocie un nouvel accord, l'Agence a continué de rembourser à ses fonctionnaires les impôts perçus par les Etats-Unis en suivant la méthode du dernier revenu à être

pris en considération.

Les efforts visant à parvenir à une seule position "du système commun" par l'intermédiaire du CAC n'ayant pas abouti, l'Agence a conclu un nouvel accord avec les Etats-Unis le 5 avril 1989. L'accord se fonde sur une méthode modifiée du premier revenu à être pris en considération et permet une prise en compte proportionnelle des exemptions et déductions autorisées. Une circulaire, No SEC/NOT/1263 du 5 mai 1989, informait les fonctionnaires de l'Agence que la nouvelle méthode serait appliquée à partir du 1er janvier 1989 et que l'abrogation de la disposition 5.02.1 B) du Règlement provisoire n'exigeait pas l'adoption d'une nouvelle disposition "étant donné son applicabilité limitée, soit aux contribuables des Etats-Unis". Le requérant et le Directeur général adjoint chargé de l'administration (DGA/AD) ont eu alors un échange de correspondance dans lequel le premier critiquait et le second défendait le nouveau système. Le 9 avril 1990, le requérant a informé le Directeur général adjoint de son intention de recourir contre "le changement d'une pratique établie de longue date en matière d'exonération fiscale". Par note du 3 mai 1990, le Directeur général adjoint l'a renvoyé aux dispositions régissant les recours qui figurent dans le Statut et Règlement du personnel.

Par mémorandum du 12 juin 1990 adressé au Directeur général, le requérant a recouru contre les changements apportés à la politique de l'Agence tels qu'ils avaient été notifiés par la circulaire SEC/NOT/1263, tout en déclarant qu'il attendrait la décision sur ce recours avant de demander le remboursement de la part de ses impôts pour 1989 incombant à l'Agence. Le Directeur général par intérim a rejeté son recours le 12 juillet. Le 26 juillet, le requérant en a appelé au Comité paritaire de recours et, le 6 août, a demandé au Directeur général de l'autoriser à saisir directement le Tribunal. Le Directeur général par intérim a accueilli sa demande le 8 août 1990.

Par mémorandum du 2 janvier 1991 adressé à la Division du budget et des finances, le requérant a demandé le remboursement de ses impôts américains pour 1989 sur le revenu provenant de l'Agence. Une fiche d'accompagnement de la division, datée du 24 janvier, lui a communiqué le calcul de la part de ses impôts incombant à l'Agence établi selon la méthode du premier revenu à prendre en considération. Le 26 février, il s'est adressé au Directeur général pour recourir contre la décision de faire le calcul selon la nouvelle méthode. Par mémorandum du 26 mars, le Directeur général a rejeté son recours. Telle est la décision attaquée. Le 18 avril, le requérant a demandé au Directeur général de lever la juridiction du Comité paritaire de recours, ce qui lui a été accordé le 19 avril 1991.

B. Le requérant soutient que la nouvelle procédure de remboursement des impôts suivie par l'Agence est discriminatoire. Il fait valoir quatre moyens principaux.

Il prétend tout d'abord que la procédure constitue une rupture de son contrat, en vertu duquel la rémunération est censée être exonérée de l'impôt national. En considérant en premier le revenu institutionnel, l'Agence a permis d'augmenter le taux d'imposition sur le revenu non institutionnel d'un fonctionnaire. La méthode du dernier revenu à prendre en considération établie par la disposition 5.02.1 B) du Règlement du personnel ayant été abandonnée, la nouvelle méthode dépend d'arrangements contractuels dont l'effet sur les fonctionnaires varie selon leur nationalité.

Deuxièmement, la nouvelle position rompt avec celle du système commun. La méthode, plus équitable, du dernier revenu à prendre en considération s'applique encore aux Nations Unies et à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), et elle a le soutien du Comité administratif de coordination.

Troisièmement, l'Agence a donné à la nouvelle méthode un effet rétroactif : elle a informé les fonctionnaires du changement le 5 mai 1989, mais elle l'a appliqué à partir du 1er janvier 1989.

Enfin, le requérant allègue que l'Agence a cédé à des pressions du Gouvernement des Etats-Unis. La méthode du premier revenu à prendre en considération exige de celui-ci des remboursements beaucoup moins importants, et l'Agence a pris d'autres mesures pour régler le conflit au sujet de l'obligation pour le gouvernement de lui rembourser au titre des impôts des sommes importantes, jusqu'à présent impayées.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à l'AIEA de revenir à la méthode du dernier revenu à être pris en considération dans le calcul du remboursement aux fonctionnaires de l'impôt sur le revenu prélevé par les Etats-Unis.

C. Dans sa réponse, l'Agence soutient qu'il y a forclusion. D'une part, comme il existe des preuves écrites montrant que le requérant a été informé de la nouvelle méthode le 18 mai 1989, il avait jusqu'au 18 juillet 1989 pour en

appeler au Directeur général aux termes de la disposition 12.01.1 D) 1) du Règlement. Il n'a pas respecté ce délai. D'autre part, après l'échec de son appel du 12 juin 1990 au Directeur général contre le changement de méthode, il a demandé et, le 8 août 1990, obtenu l'autorisation de saisir directement le Tribunal. Même en supposant qu'il ait épuisé tous les moyens de recours internes, il avait l'obligation, en vertu de l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, de former sa requête avant le 6 novembre 1990. Afin de proroger artificiellement ce délai, il a attaqué une décision qu'il avait intentionnellement retardée en ne présentant pas en 1990 une copie de sa demande de remboursement pour 1989. En tout état de cause, il disposait de tous les faits et arguments sur lesquels il se fonde lorsqu'il a essayé pour la première fois d'introduire un recours en juin 1990.

Sur le fond, l'AIEA fait valoir que le Directeur général est habilité à adopter de nouvelles méthodes et que la nouvelle règle est conforme au contrat du requérant et à l'article 5.02 a) du Statut provisoire du personnel. D'ailleurs, cette règle est plus équitable que la méthode du dernier revenu à prendre en considération puisqu'elle décharge l'Agence de l'obligation d'assumer une part plus grande de la charge fiscale incombant à des fonctionnaires qui ont un revenu extérieur plus élevé. Il n'existe pas de position commune à l'égard du remboursement des impôts : les organisations appliquent soit la méthode du premier revenu à prendre en considération, avec ou sans partage proportionnel des déductions et exemptions, soit la méthode du dernier revenu à prendre en considération. L'Agence n'a pas appliqué rétroactivement la méthode qu'elle a annoncée le 5 mai 1989 : elle ne pouvait pas prendre de mesures concernant l'année fiscale 1989 avant que les déclarations de revenus et les demandes définitives de remboursement pour cette année aient été présentées, c'est-à-dire une année plus tard. Bien qu'elle consente des avances aux fonctionnaires tenus de payer par anticipation des contributions fixées par estimation, l'Agence ne procède jamais à un règlement final avant l'expiration de l'année fiscale.

D. Dans sa réplique, le requérant répond aux objections de l'Agence sur la recevabilité. Si l'Agence a considéré son recours comme forclos, elle aurait dû l'avertir étant donné qu'il avait manifesté dès le départ son intention d'attaquer la mesure.

Quant au fond, il allègue que la réponse de l'Agence est incomplète et qu'elle induit en erreur. Il soutient qu'il a droit à l'égalité de traitement en matière de rémunération, quelle que soit la décision du Gouvernement des Etats-Unis sur le remboursement des impôts : la capitulation de l'Agence devant les pressions de ce gouvernement revient à dire que les citoyens des Etats-Unis qu'elle emploie sont traités différemment de tous les autres fonctionnaires internationaux à Vienne et de la plupart des fonctionnaires dans d'autres lieux d'affectation.

E. Dans sa duplique, l'Agence développe les deux objections principales qu'elle oppose à la recevabilité de la requête, ainsi que ses prétentions selon lesquelles le changement de méthode de calcul n'était ni en violation des conditions d'engagement du requérant, ni rétroactif.

CONSIDERE :

1. Comme dans d'autres organisations intergouvernementales, les traitements versés par l'Agence sont censés être exonérés de l'impôt sur le revenu. Aux termes du Statut et Règlement provisoire du personnel, tout impôt de ce genre perçu est remboursé par l'Agence, à moins qu'il n'en soit disposé autrement dans la lettre de nomination du salarié.
2. Les Etats-Unis n'acceptent aucune exonération de l'impôt sur le revenu pour leurs ressortissants, de sorte que l'Agence, depuis qu'elle existe, rembourse aux fonctionnaires l'impôt sur le revenu perçu par les Etats-Unis. Au début, l'Agence avait pour pratique de rembourser les impôts qui auraient été dus sur le seul revenu versé par elle - c'est-à-dire le revenu institutionnel - en tenant compte de toutes les exceptions et déductions accordées au titre de ce revenu. C'est ce que l'on appelle la méthode du premier revenu à être pris en considération; en 1965, l'Agence a adopté une disposition 5.02.1 B), qui prévoit le remboursement conformément à cette méthode.
3. En 1970, l'Organisation des Nations Unies s'est écartée de la méthode susmentionnée et a décidé de rembourser la différence entre le montant total de l'impôt payé sur le revenu, y compris le traitement institutionnel, et le montant total de l'impôt qui serait dû si le revenu institutionnel était exclu. C'est ce que l'on appelle la méthode du dernier revenu à être pris en considération. En décembre 1970, l'Agence a modifié la disposition 5.02.1 B) aux fins d'adopter cette dernière méthode et a fixé à 26.000 dollars des Etats-Unis le plafond imposable sur le revenu extérieur.
4. Jusqu'en 1974, l'Agence a imputé les remboursements sur son budget ordinaire. Cette année-là, les Etats-Unis

ont accepté de rembourser à l'Agence toutes les sommes versées par celle-ci à son personnel au titre des impôts des Etats-Unis. En 1975, l'Agence a supprimé le plafond de 26.000 dollars.

5. Les Etats-Unis ont mis fin unilatéralement à l'accord sur le remboursement des impôts en 1981, et n'ont conclu un nouvel accord que le 5 avril 1989. Cet accord, qui se fonde sur la méthode du premier revenu à être pris en considération, est entré en vigueur le 1er janvier 1989. La nouvelle méthode a été notifiée aux fonctionnaires par la circulaire SEC/NOT/1263 du 5 mai 1989.

6. A partir du 11 octobre 1989 et jusqu'au 19 février 1990 a eu lieu un échange de correspondance entre le requérant et le Directeur général adjoint chargé de l'administration (DGA/AD), dans lequel le requérant critiquait la nouvelle méthode et le Directeur général adjoint lui donnait des explications.

7. Le 9 avril 1990, le requérant écrivit une nouvelle fois au Directeur général adjoint en déclarant :

"Quant à la nouvelle méthodologie en vigueur pour l'année fiscale 1989, je formerai, conformément aux procédures de l'Agence, un recours contre le changement d'une pratique établie de longue date en matière d'exonération fiscale. Dans l'attente d'une décision définitive je ne demanderai à l'Agence aucun remboursement des impôts que je dois pour 1989."

Dans sa réponse du 3 mai 1990, le Directeur général adjoint a pris note de l'intention du requérant de former un recours relatif à l'année fiscale 1989 et lui a indiqué les dispositions du Statut et Règlement provisoire du personnel concernant la procédure de recours.

8. Le 12 juin 1990, le requérant a fait appel au Directeur général en déclarant :

"Je désire recourir contre le changement d'une pratique établie de longue date en matière d'exonération fiscale et de remboursement des impôts versés aux Etats-Unis, tel qu'il ressort de la circulaire SEC/NOT/1263 du 5 mai 1989. Comme je l'ai déclaré dans le mémorandum interne que j'ai adressé au DGA/AD le 9 avril 1990, dans l'attente de la décision finale concernant ce recours, je n'ai pas encore présenté la demande de remboursement de la part de mes impôts pour 1989 incombant à l'Agence que j'aurais dû déposer le 16 avril 1990."

Le requérant exposait les mêmes moyens dans son recours que dans sa présente requête.

9. Le Directeur général par intérim a rejeté son recours le 12 juillet 1990 et le requérant s'est adressé au Comité paritaire de recours le 26 juillet. Toutefois, au lieu de poursuivre ce recours, il a écrit au Directeur général en lui demandant de lever la juridiction du Comité paritaire de recours afin de l'autoriser à saisir directement le Tribunal administratif. Le Directeur général a accueilli sa demande le 8 août 1990, mais le requérant a omis de présenter une requête au Tribunal dans le délai prescrit dans l'article VII, paragraphe 2, du Statut de celui-ci.

10. Le 2 janvier 1991, le requérant a demandé à l'Agence le remboursement des sommes qu'il avait versées au titre des impôts des Etats-Unis pour 1989 et il a reçu le calcul de ses droits. Le 26 février, il a recouru contre la décision de calculer le montant selon la nouvelle méthode. Le Directeur général a rejeté son recours le 26 mars 1991, et telle est la décision attaquée.

11. Le requérant a demandé au Directeur général de lever la juridiction du Comité paritaire de recours pour qu'il puisse saisir directement le Tribunal. L'autorisation lui ayant été donnée le 19 avril 1991, il a donné suite à l'affaire en formant la présente requête.

12. L'Agence fait valoir qu'il y a forclusion, premièrement parce que le requérant aurait dû recourir contre le changement de méthode dans les deux mois qui ont suivi la date de la notification de la circulaire SEC/NOT/1263, soit au plus tard le 18 juillet 1989; deuxièmement, parce qu'après le rejet par le Directeur général de son recours du 12 juin 1990 contre le changement de méthode, il a omis de poursuivre sa requête auprès du Tribunal.

13. Le requérant conteste premièrement le droit de l'Agence de soulever la question de la recevabilité au motif qu'elle a accepté le 19 avril 1991 qu'il forme une requête lorsqu'elle a levé la juridiction du Comité paritaire de recours. Il prétend qu'elle aurait dû l'en aviser à ce moment-là. Deuxièmement, il soutient que l'omission de poursuivre son premier recours en formant une requête dans les délais devant le Tribunal était due à sa lourde charge de travail. Troisièmement, il relève la lenteur avec laquelle l'Agence a présenté sa réponse à la requête.

14. Quant à son premier argument, l'autorisation donnée par l'Agence au requérant de saisir directement le Tribunal ne saurait être interprétée comme une renonciation à toutes objections ou à tous arguments qu'elle était en droit de faire dans sa réponse.

Deuxièmement, le délai imparti pour introduire une requête doit être respecté strictement et il ne peut y être dérogé ni par les parties ni par le Tribunal : une lourde charge de travail n'est pas une excuse valable pour ne pas l'observer. Comme le requérant a omis de former dans le délai statutaire une requête devant le Tribunal en 1990, il y a forclusion. Il ne peut artificiellement proroger le délai prévu pour recourir contre la nouvelle méthode en présentant une nouvelle requête sur exactement la même question.

Troisièmement, quant au prétendu retard dans la présentation de sa réponse par l'Agence, les prorogations des délais accordées aux deux parties pour présenter leurs écritures l'ont été en conformité avec l'article 18 du Règlement du Tribunal.

15. La requête doit être rejetée parce qu'elle est irrecevable. Puisque la seconde fin de non-recevoir avancée par la défenderesse est admise, il n'est pas nécessaire de considérer la première, telle qu'exposée au considérant 12 ci-dessus, ni les moyens des parties quant au fond.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1992.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
William Douglas
A.B. Gardner