

SOIXANTE-TREIZIEME SESSION

Affaire MIRMAND

Jugement No 1182

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), formée par M. Roger Mirmand le 20 septembre 1991, la réponse du CERN du 25 novembre 1991, la réplique du requérant du 10 janvier 1992 et la duplique du CERN du 14 février 1992;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article XIV, paragraphes 1 a) et 2, de l'Accord conclu, le 16 juin 1972, entre le Gouvernement de la France et le CERN relatif au statut juridique de l'Organisation en France, les articles VI 1.03 et VI 1.05 du Statut du personnel du CERN et les articles R IV 2.01 et R IV 2.02 du Règlement du personnel du CERN;

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, même s'il a son siège à Genève, est établi sur deux pays - la France et la Suisse - et jouit d'un statut juridique international en vertu d'accords conclus avec chacun de ses deux Etats hôtes.

L'article XIV.1 a) de l'Accord signé en 1972 entre la France et l'Organisation prévoit que les fonctionnaires de celle-ci sont exonérés de tout impôt direct en France sur tous les traitements et émoluments versés par l'Organisation. L'article XIV.2 stipule que le Gouvernement français n'est pas tenu d'accorder à ses propres ressortissants, ni aux résidents permanents en France, l'exonération fiscale précitée. En pratique, la France soumet les salaires versés par le CERN à ces personnes à l'imposition au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, puis rétrocède au CERN les impôts ainsi perçus.

Les relations entre le CERN et les membres de son personnel en matière fiscale sont régies par les articles R IV 2.01 et 2.02 du Règlement du personnel, aux termes desquels les agents du CERN sont tenus d'observer les lois et règlements fiscaux nationaux, mais les impôts directs sur les rémunérations versées par l'Organisation, dont ils ont signalé au Directeur général la mise en recouvrement, leur sont remboursés sur preuve du paiement.

Le requérant, ressortissant français, est au service du CERN depuis 1974. Il est donc soumis aux dispositions mentionnées ci-dessus. En 1988, il s'est aperçu qu'il existait une différence à son détriment entre le montant qu'il a réglé au fisc français, au titre de ses revenus pour 1987, et le montant des sommes qui lui ont été remboursées par le CERN. Le même phénomène s'est reproduit pour les années fiscales 1988 et 1989. Les différences en question, qui s'élèvent à 1.122 francs français pour 1987, 1.305 francs pour 1988 et 423 francs pour 1989, s'expliquent par une particularité du droit fiscal français : le requérant, qui possède un portefeuille de valeurs mobilières, bénéficie en France de ce qu'on appelle l'"avoir fiscal", c'est-à-dire une exonération d'impôts destinée à favoriser l'investissement mobilier et constituant une sorte de remboursement aux détenteurs d'actions ou d'obligations d'une partie de l'impôt payé par les sociétés. Le montant de l'avoir fiscal est, en principe, retranché de celui de l'impôt dû par le bénéficiaire pour l'ensemble de ses revenus.

Dans un premier temps, le requérant s'est adressé aux services fiscaux français. Faute de réponse satisfaisante, il a, par lettre en date du 5 mars 1991 adressée à un administrateur supérieur du CERN, demandé le remboursement des sommes mentionnées plus haut. Par memorandum en date du 8 mars, celui-ci lui a répondu qu'il regrettait de ne pas pouvoir accéder à sa demande. Le 25 mars, le requérant a introduit un recours auprès du Directeur général en lui demandant de prendre l'avis de la Commission paritaire consultative des recours, en application de l'article VI 1.03 du Statut du personnel. Dans son rapport en date du 10 juin, la Commission, tout en reconnaissant que le requérant subissait une perte, a estimé que le CERN ne pouvait que se conformer aux indications données par les autorités françaises. Elle a, par conséquent, recommandé au Directeur général de ne pas donner une suite favorable à son recours. Par lettre en date du 24 juin 1991, le chef de l'administration a informé le requérant qu'il avait été décidé de suivre les recommandations de la Commission paritaire consultative des recours. Cette lettre constitue la

décision attaquée.

B. Le requérant soutient que la décision litigieuse a été prise par une autorité incompétente. Aux termes de l'article VI 1.05 du Statut du personnel, c'est le Directeur général qui doit prendre une décision définitive à la suite du recours d'un membre du personnel. Or, la lettre du 24 juin 1991 est signée par le chef de l'administration.

Sur le fond, il fait valoir que l'administration comme la Commission paritaire consultative des recours se placent sur un mauvais terrain : la seule question qui se pose est en effet de savoir, non pas si les autorités françaises remboursent effectivement au CERN l'impôt fiscal, mais si le CERN s'est acquitté de ses obligations à l'égard du requérant, telles que fixées dans l'article R IV 2.02 du Règlement du personnel. Conformément à cet article, et dès lors que les seuls revenus sur lesquels le requérant a été imposé sont les salaires versés par le CERN, les sommes que ce dernier devait lui rembourser pour l'année 1987 s'élevaient à 28.430 francs français. Or seuls 27.308 francs lui ont été versés. En omettant le remboursement de 1.122 francs, correspondant à l'impôt fiscal, le CERN a privé le requérant d'un avantage que lui accorde la législation française, et qui n'a strictement rien à voir avec ses fonctions au sein de l'Organisation. Les arrangements qui peuvent exister à cet égard entre le CERN et la France sont res inter alios acta vis-à-vis du requérant, dont les droits à l'égard du CERN sont fixés par les règles de l'Organisation.

En refusant de rembourser au requérant - comme aux autres membres du personnel de nationalité française - l'intégralité des impôts directs obligatoires sur les rémunérations, le CERN introduit entre les membres de son personnel une discrimination inacceptable. Le principe même de l'exonération fiscale des fonctionnaires internationaux trouve son fondement dans la nécessité d'assurer l'égalité de traitement entre les membres du personnel d'une même organisation. Il s'agit là d'une obligation juridique, car l'égalité entre les membres du personnel constitue un principe fondamental du droit de la fonction publique internationale, que les juridictions administratives internationales font respecter même en l'absence de texte.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision litigieuse, d'ordonner le remboursement des sommes indûment retenues par le CERN sur le montant des impôts directs dus par lui au fisc français sur ses rémunérations et prestations au titre des années 1987, 1988 et 1989 et de lui accorder ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse fait valoir qu'en vertu de sa souveraineté, chaque Etat a le pouvoir de prélever des impôts auprès de ses contribuables et que ce pouvoir implique le droit de régler librement toute question qui se pose dans le domaine fiscal. Les autorités étatiques exercent dans ce domaine une compétence exclusive et aucune tierce personne ne saurait être tenue responsable de leurs décisions.

L'argument du requérant selon lequel la décision contestée n'a pas été prise par une autorité compétente n'est pas fondé. Elle lui a été communiquée par le chef de l'administration agissant sur demande du Directeur général.

Comme l'exige l'article R IV 2.02, le CERN a remboursé au requérant les impôts perçus par les autorités françaises sur son revenu salarial, selon la communication officielle de ces dernières. Il a par contre refusé le remboursement de l'impôt fiscal qui est étranger au salaire du requérant. Ce faisant, le CERN n'a pas examiné le bien-fondé de l'imposition du requérant en France, n'ayant ni pouvoir ni droit en ce domaine. L'impôt fiscal et sa mise en recouvrement relèvent de la compétence exclusive des autorités françaises.

En réalité, ce que le requérant attaque, c'est une décision française qui ne peut faire l'objet de la présente procédure de recours. La requête est par conséquent irrecevable.

Enfin, le reproche que fait le requérant au CERN d'introduire une discrimination inacceptable entre les membres de son personnel est dénué de tout fondement. Les Statut et Règlement du personnel du CERN fournissent le cadre juridique pour assurer l'égalité de traitement des membres du personnel. En conformité avec ces dispositions, le CERN a remboursé les impôts perçus et communiqués par les autorités françaises sur la rémunération du requérant. L'Organisation a donc traité le requérant de la même façon que les autres membres du personnel.

D. Dans sa réplique, le requérant réaffirme que ce qui est en litige n'est pas la question de savoir si la France a respecté ses obligations à l'égard du CERN, mais celle de déterminer si le refus de l'Organisation de lui rembourser les sommes auxquelles il estime avoir droit est conforme aux obligations de celle-ci à son égard. Par conséquent, le problème relève de la compétence du Tribunal aux termes de l'article II, paragraphe 5, de son Statut. Dès lors, la recevabilité de la requête n'est pas contestable.

L'article R IV 2.02 du Règlement du personnel fait obligation au CERN de rembourser l'intégralité des impôts

payés par les fonctionnaires au titre de leurs rémunérations, quelles que soient les modalités de ce paiement. Or, quelle qu'ait pu être la "communication officielle" des autorités françaises, l'Organisation ne pouvait décider d'ignorer ses propres règles à la simple lecture de l'avis d'imposition.

Enfin, le requérant rejette l'argumentation de la défenderesse selon laquelle la discrimination dont il se plaint serait justifiée par le Statut et le Règlement du personnel. Quand bien même ce serait le cas, le Tribunal ne pourrait en faire application car l'égalité de traitement est au nombre des principes fondamentaux de la fonction publique internationale.

E. Dans sa duplique, la défenderesse fait valoir que le contenu de la réplique n'apporte pas d'éléments nouveaux au fond du litige. Elle se limite par conséquent à réitérer sa position telle qu'exposée dans sa réponse.

CONSIDERE :

1. L'Organisation européenne pour la recherche nucléaire, qui est dotée d'un statut juridique international, est installée sur le territoire de deux Etats, la France et la Suisse.

En vertu d'un accord qu'elle a conclu en 1972 avec la France, si ses fonctionnaires sont exonérés dans ce pays de tout impôt direct sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation, le Gouvernement français n'est pas tenu d'accorder ce privilège à ses ressortissants. En pratique, les fonctionnaires de nationalité française payent à leur gouvernement les impôts sur le revenu des personnes physiques, avec les autres impôts qu'ils peuvent devoir pour des causes différentes.

Toutefois, ce système a dans une large mesure un caractère fictif car, en vertu d'un échange de lettres, la France rétrocède au CERN les impôts perçus sur les traitements des personnes concernées. En contrepartie, le Règlement du personnel de l'Organisation prévoit que 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 soient remboursés sur preuve du paiement.

2. Le requérant, qui est de nationalité française et bénéficie d'un contrat de durée indéterminée au CERN, est soumis aux dispositions exposées ci-dessus. Aussi rédige-t-il chaque année une déclaration d'impôts sur son revenu, qu'il transmet à l'administration fiscale française. Celle-ci établit le montant de l'impôt qui est dû. Le présent litige porte sur le montant du remboursement de l'impôt par le CERN.

Le requérant s'est aperçu pour les impôts dus au titre des années 1987 à 1989 qu'il existait des différences entre les montants des impositions résultant des feuilles d'impôt en ce qui concerne sa rémunération et les sommes remboursées par l'Organisation. Ces différences, qui étaient au détriment du requérant, s'élèvent à 1.122 francs français pour 1987, à 1.305 francs pour 1988 et à 423 francs pour 1989.

3. Il est constant que cette différence s'explique par une particularité du droit fiscal français. Sous certaines conditions qu'il est inutile d'exposer pour la solution du litige, l'Etat français rembourse à tout contribuable détenteur de valeurs mobilières une partie de l'impôt sur les bénéfices versés par les sociétés. Ce remboursement, dénommé "avoir fiscal", est déduit du montant total de l'impôt sur le revenu. Ce n'est que dans le cas où le montant de l'impôt fiscal est supérieur à celui de l'impôt qu'un remboursement est opéré. Sinon, le procédé de la compensation suffit pour régler l'opération.

4. Le requérant étant titulaire d'un portefeuille de valeurs mobilières, l'administration fiscale a déduit la créance dont il bénéficiait de l'impôt dû au titre de sa rémunération versée par le CERN. L'Organisation lui a remboursé ensuite chaque année le montant de l'impôt dû à l'Etat français; en revanche, elle n'a pas versé la partie de l'impôt payée par compensation de la créance que le requérant détenait vis-à-vis de l'Etat.

Le requérant s'est adressé à l'administration française pour établir un compte exact. Cette demande a été rejetée. Il est inutile de commenter cette décision car il est évident que le Tribunal n'est pas compétent pour se prononcer sur les rapports qui existent entre un Etat et l'un de ses ressortissants.

5. Le requérant s'est alors retourné, en vain, vers son employeur pour demander la rectification du montant des sommes qui lui avaient été remboursées. Il demande au Tribunal d'annuler la décision, notifiée en date du 24 juin 1991 par le chef de l'administration du CERN, de rejeter sa demande. L'administration, tout en reconnaissant le caractère injuste de la solution adoptée, a estimé que seul le Gouvernement français pouvait y remédier.

6. Le CERN soutient qu'en fait le requérant attaque des décisions internes des autorités françaises constituées par les avis d'imposition. L'Organisation n'a pas à apprécier la validité des calculs opérés par les auteurs de ces décisions. Elle se borne à rembourser au requérant les sommes qu'elle a reçues de l'Etat français. Elle a en l'espèce rempli son rôle. Même si elle reconnaît l'existence d'un problème qu'elle s'efforce de résoudre par la voie diplomatique, il s'agit là d'un domaine qui échappe à la compétence du Tribunal.

Il est exact que le Tribunal n'est pas compétent pour interpréter l'accord de siège et les conventions passées entre la France et le CERN pour l'application de cet accord. Mais la requête doit être examinée sur un autre terrain, celui du droit interne à l'Organisation, dans lequel le Tribunal retrouve son entière compétence.

7. Le texte de base est constitué par l'article IV 2.01 du Statut du personnel, qui renvoie au Règlement du personnel pour la fixation des "conditions et modalités de remboursement des impôts directs sur les rémunérations et prestations versées par l'Organisation". Le chapitre applicable du Règlement, intitulé "Conditions financières", comporte deux dispositions, numérotées R IV 2.01 et 2.02 et ainsi rédigées :

"Les membres du personnel sont tenus d'observer les lois et règlements fiscaux nationaux.

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. ..."

Ce texte est clair. L'Etat calcule l'impôt et dispose à ce sujet d'une compétence que seuls ses propres tribunaux peuvent apprécier, le CERN n'intervenant pas en ce domaine. Mais l'impôt une fois fixé, l'Organisation rembourse au fonctionnaire ce qui est dû à titre d'impôts en raison des rétributions qu'elle lui a versées au cours de l'année. L'administration fiscale, après avoir fixé le montant de l'impôt, détermine dans ses rapports avec le contribuable les modalités de paiement, qui peuvent prendre diverses formes. Le CERN n'a pas à intervenir à ce sujet et les chiffres qui figurent sur les feuilles d'impôt ou sur des documents annexes ne sont que des indications qui ne s'imposent pas à l'Organisation.

8. Il ressort des pièces versées au dossier, et d'ailleurs personne ne le conteste, que les montants des impôts dus par le requérant en raison de la rémunération qu'il avait perçue du CERN sont de 28.430 francs français pour l'année 1987, 27.398 francs pour 1988 et 29.355 francs pour 1989.

Les modalités de paiement sont sans pertinence. Une partie a été payée directement et une autre partie en vertu de compensation de créances que le requérant avait sur l'Etat français pour des causes étrangères à son emploi au CERN. La compensation entre une créance et une dette constitue un mode de paiement légitime et a les mêmes effets libératoires qu'un versement direct. La preuve de paiement résulte des propres documents versés par l'administration française. Ainsi, les prescriptions du chapitre susreproduit du Règlement du personnel, seul texte applicable dans les rapports entre le CERN et ses agents, ont été respectées.

Toute autre solution aurait des conséquences injustes car elle serait contraire au principe d'égalité de traitement entre les fonctionnaires d'une même organisation, principe rappelé à de nombreuses reprises non seulement par le Tribunal de céans, mais également par le Tribunal administratif des Nations Unies.

9. Ainsi, sans qu'il ait besoin d'examiner le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée, le Tribunal annule cette décision et ordonne le remboursement des sommes indûment retenues. Les dépens, s'élevant à 8.000 francs français, sont également mis à la charge du CERN.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. Le CERN remboursera au requérant les sommes indûment retenues sur les impôts pour les années 1987, 1988 et 1989.
3. L'Organisation lui versera 8.000 francs français à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et Mme Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 15 juillet 1992.

Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner

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