

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 1001

Affaire No 1052

Contre : Le Secrétaire général de  
l'Organisation des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Kevin Haugh, Vice-Président, assurant la présidence; Mme Marsha A. Echols; M. Spyridon Flogaitis;

Attendu que, à la demande d'une ancienne fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Tribunal a, avec l'accord du défendeur, prorogé jusqu'au 28 février 1999 le délai prescrit pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que, le 23 novembre 1998, la requérante a introduit une requête dans les conclusions de laquelle elle priait notamment le Tribunal :

« II : *CONCLUSIONS*

7. *De dire*, en ce qui concerne la compétence et la procédure, que :

...

b) [L]a présente requête est recevable aux termes de l'article 7 du Statut.

8. *De dire* sur le fond que :

a) En entrant au service du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies le 1er septembre 1964, la requérante a acquis le droit au remboursement des impôts nationaux sur le revenu perçus sur toute somme en capital qu'elle pourrait recevoir de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;

b) Le droit acquis par la requérante au remboursement des impôts nationaux sur le revenu perçus sur toute somme en capital qu'elle pourrait recevoir de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies n'a pas été abrogé par la Partie III de la résolution 34/165 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1979, comme l'indique la dernière clause de cette résolution;

c) Le droit acquis par la requérante au remboursement des impôts nationaux sur le revenu perçus sur toute somme en capital qu'elle pourrait recevoir de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies obligeait le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à informer tous les fonctionnaires de toute modification qui serait apportée à ce droit.

9. *D'ordonner* ... sur le fond :

a) L'annulation de la décision du 4 août 1998 qui rejetait la demande de la requérante tendant à ce que lui soient remboursés les impôts sur le revenu

perçus sur la somme en capital qu'elle avait reçue de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (...);

b) Le remboursement à la requérante du montant des impôts sur le revenu effectivement payés et pas encore remboursés sur la somme en capital qu'elle avait reçue de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies;

c) Le remboursement à la requérante des intérêts sur le montant remboursé qui ont couru entre la date du paiement des impôts et la date à laquelle elle a reçu le remboursement;

d) Le versement à la requérante, pour le préjudice subi par elle, d'une indemnité d'un montant approprié et s'élevant à deux années de traitement de base net. »

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 30 août 2000;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 24 octobre 2000;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

La requérante, ressortissante des États-Unis, est entrée à l'Organisation des Nations Unies avec un engagement pour une période de stage le 1er septembre 1964 comme éditrice, classe P-2, à la Division des services linguistiques et des séances, au Bureau des services de conférences. Elle a reçu un engagement à titre permanent le 1er septembre 1966 et a été promue à la classe P-3 à compter du 1er juillet 1968. La requérante a participé à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies depuis son entrée en fonctions, jusqu'à ce qu'elle démissionne de l'Organisation pour des raisons personnelles le 30 avril 1970, époque à laquelle elle a retiré les cotisations qu'elle avait versées à la Caisse commune au titre de sa pension et qui s'élevaient à 4 605,36 dollars.

L'Assemblée générale a adopté le 17 décembre 1979 la résolution 34/165 qui dispose dans sa partie III que :

« les fonctionnaires entrant au service du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies le 1er janvier 1980 ou après cette date n'ont pas droit au remboursement, par prélèvement sur le Fonds de péréquation des impôts ou d'une autre manière, de l'impôt national sur le revenu perçu sur les sommes en capital qu'ils peuvent recevoir de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, étant entendu que cette disposition ne s'applique pas aux fonctionnaires qui étaient au service de l'Organisation avant le 1er janvier 1980 ».

Le 3 janvier 1983, la requérante est revenue à l'Organisation où elle a travaillé à la Division de la rédaction et des documents officiels, au Département des services de conférence comme éditrice au niveau T II L avec un contrat temporaire de courte durée. Elle a reçu un engagement pour une période de stage le 1er janvier 1984 et un engagement à titre permanent le 1er septembre 1984. Elle a été promue à la classe P-4 à partir du 1er avril 1985 et à la classe P-5 le 1er octobre 1993, travaillant à l'Organisation jusqu'à sa cessation de service le 31 mars 1995.

Le 27 juillet 1990, la requérante a demandé à la Caisse commune la restitution de sa période d'affiliation antérieure (1er septembre 1964 -30 avril 1970),

conformément aux dispositions de l'article 24 des Statuts de la Caisse, et ses cotisations relatives aux années 1964 à 1970 ont fait l'objet d'une restitution.

Le 25 janvier 1994, la requérante a demandé au Secrétaire de la Caisse commune d'évaluer la pension mensuelle à laquelle elle aurait droit et la somme en capital qu'elle pourrait retirer à sa retraite à l'âge de 60 ans, lui demandant également des renseignements sur d'autres options, sur le régime d'assurance maladie et les prestations de sécurité sociale ainsi que sur les impôts des États-Unis. Le Secrétaire de la Caisse commune a répondu le 2 février qu'il n'était pas encore en mesure de lui fournir ces renseignements car le montant afférent à sa période d'affiliation 1er septembre 1964-30 avril 1970 n'avait pas été inclus dans les comptes clos à la fin de 1993. Il lui communiquerait les renseignements demandés dès que son dossier serait à jour.

Le 9 mai 1994, le Secrétaire de la Caisse commune a avisé la requérante qu'à sa retraite elle aurait droit à une pension annuelle complète de 27 802 dollars ou à une pension annuelle réduite de quelque 18 535 dollars si elle prenait une somme en capital s'élevant à environ 118 458 dollars. Il l'a en outre avertie que « le Bureau du personnel informe à l'avance les fonctionnaires qui doivent prendre leur retraite dans le courant de l'année des séminaires organisés sur les pensions ... les impôts, etc. ».

Le 20 février 1995, la requérante a rempli le formulaire de la Caisse commune qui contenait les instructions concernant le versement des prestations et elle a opté pour le retrait d'une somme en capital égale au tiers de sa prestation de retraite. Les instructions comportaient l'avertissement suivant : « Si vous choisissez de convertir tout ou partie de votre prestation en une somme en capital, vous renoncerez à tous vos droits à une pension minimale de retraite en vertu des articles 28 d) et 28 e) des Statuts ».

La requérante a pris sa retraite le 31 mars 1995.

Le 28 avril 1995, le Secrétaire de la Caisse commune a avisé par lettre la requérante que les dispositions avaient été prises pour lui faire parvenir une somme en capital de 118 926 dollars conformément aux instructions données par elle le 20 février 1995 et qu'il serait heureux de répondre à toute question qu'elle pourrait poser en ce qui concerne sa retraite.

Le 7 février 1996, la requérante a écrit au Directeur de la Division de la comptabilité, au Bureau de la planification du programme, du budget et des finances, lui disant sa surprise d'apprendre qu'elle ne serait remboursée des impôts sur le revenu prélevés par les États-Unis sur la somme en capital que pour la période 1964-1970 mais pas pour la période 1983-1995. Elle a admis qu'elle connaissait la résolution 34/165 de l'Assemblée générale mais ne pensait pas que ce texte s'appliquait à son cas puisqu'elle était fonctionnaire de l'Organisation avant 1980. Elle a précisé qu'elle n'aurait pas opté pour la conversion d'une partie de sa prestation de retraite en une somme en capital si elle avait su qu'elle n'aurait pas droit à un remboursement intégral de l'impôt.

Le 21 novembre 1996, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours pour contester la décision qui lui refusait le remboursement intégral de l'impôt prélevé sur la somme en capital qu'elle avait reçue au titre de sa pension, arguant qu'il y avait une différence entre son cas et l'affaire *Horlacher* (1994) dans laquelle le Tribunal avait rendu le jugement No 634.

Le 22 décembre 1996, la requérante a formé un recours devant la Commission paritaire de recours. Celle-ci a adopté son rapport le 1er décembre 1997. Ses considérations et ses recommandations se lisent comme suit :

« **Considérations**

...

19. La Commission a d'abord examiné la question de la recevabilité soulevée par le défendeur. Elle a décidé à titre exceptionnel de ne pas exiger le respect des délais prescrits par la disposition 111.2 a) du Règlement du personnel...

20. Sur le fond du recours, la Commission s'est référée à l'affaire *Horlacher*...

21. La question posée à la Commission ... était de savoir si la requérante était en fonctions le 1er janvier 1980. Elle a prétendu que, puisqu'elle avait reçu un second engagement à titre permanent en 1984, elle avait été réintégrée et que le droit qu'elle avait acquis restait valable. Le défendeur a soutenu qu'elle était revenue à l'Organisation avec un nouveau contrat en 1983 après une interruption d'environ 13 ans.

22. La Commission a étudié avec soin les états de service de la requérante ... Elle a constaté que la requérante avait démissionné de l'Organisation en avril 1970 et qu'elle était rentrée à son service après un hiatus de 13 ans.

...

24. La Commission a estimé qu'il incombait à la requérante de se renseigner sur les problèmes fiscaux que pouvait soulever sa pension de retraite. Elle a cependant estimé aussi que l'Organisation avait le devoir d'avertir la requérante des problèmes fiscaux particuliers auxquels elle s'exposait si elle optait pour une somme en capital équivalant à un tiers de sa prestation de retraite au lieu de se borner à envoyer une lettre passe-partout. De l'avis de la Commission, ce genre d'information à caractère personnel aurait pu être fourni par l'Organisation sans qu'il lui en coûte rien ou pour un coût modique et aurait été extrêmement utile à la requérante. Cela aurait peut-être évité que la présente affaire ne suscite un recours.

...

**Recommandations**

26. Compte tenu de ce qui précède, la Commission *recommande à l'unanimité* que l'Administration admette qu'elle a joué un rôle dans la situation où s'est trouvée la requérante et restitue le tiers des impôts sur le revenu (36 486,02 dollars des États-Unis d'après ses calculs) que la requérante avait payés sur la partie de la somme en capital égale à un tiers de sa prestation de retraite qui lui avait été versée, et correspondait à sa période de service à l'Organisation de 1983 à 1995, à condition qu'elle produise une preuve établissant de façon satisfaisante le montant des impôts sur le revenu acquittés par elle.

... »

Le 4 août 1998, le Secrétaire général adjoint à la gestion a transmis à la requérante un exemplaire du rapport de la Commission paritaire de recours et l'a informé de ce qui suit :

« ...

Le Secrétaire général ... a pris acte de ce que la Commission a décidé à titre exceptionnel de ne pas exiger le respect des délais et de considérer votre recours comme recevable.

... Le Secrétaire général partage l'avis de la Commission selon lequel vous n'étiez pas et ne pouviez pas être considérée comme fonctionnaire le 1er janvier 1980 et estime par conséquent qu'en application de la résolution 34/165 de l'Assemblée générale telle que le Tribunal administratif l'a interprétée dans l'affaire *Horlacher*, vous n'aviez pas droit au remboursement des impôts sur le revenu perçus sur la somme en capital versée au titre de la prestation de retraite et correspondant aux services accomplis à l'Organisation après 1980.

La Commission a conclu que vous n'aviez pas *droit* au remboursement en question mais n'en a pas moins recommandé que vous soyez remboursée, parce que l'Organisation avait le devoir de vous avertir des problèmes fiscaux spéciaux auxquels vous vous exposeriez si vous optiez pour une somme en capital équivalant à un tiers de votre prestation de retraite et que l'Organisation n'avait pas fait son devoir. Le Secrétaire général ne souscrit pas à cette conclusion de la Commission. L'Organisation a le devoir de renseigner ses fonctionnaires mais les fonctionnaires ont aussi l'obligation de se tenir au courant et de demander des éclaircissements s'ils en ont besoin. Le Secrétaire général a estimé qu'il vous incombait de demander à l'avance aux services compétents des éclaircissements sur les conséquences de votre préférence pour la conversion d'un tiers de votre pension de retraite en une somme en capital. Dans une communication que le Secrétaire de la Caisse des pensions vous a adressée, vous avez été spécifiquement orientée vers les séminaires organisés par le Bureau du personnel où devaient être débattues des questions concernant la retraite, y compris des problèmes fiscaux, avec possibilité de poser des questions. Le Secrétaire général a estimé que, tout autre facteur mis à part, la date de 1983 pour votre entrée en fonctions, date qui figure sur votre formule de notification administrative, aurait dû susciter un doute dans votre esprit et vous inciter à demander des éclaircissements.

...

Étant donné la stricte interdiction qui résulte de la résolution 34/165 de l'Assemblée générale et les considérations exposées plus haut, le Secrétaire général a décidé de ne pas faire sienne la recommandation de la Commission paritaire de recours sur la restitution et de ne pas donner d'autre suite à l'affaire.

... »

Le 23 novembre 1998, la requérante a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

Attendu que les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

1. Le droit acquis de la requérante à être remboursée des impôts sur le revenu perçus sur toute somme en capital qu'elle pourrait recevoir de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies oblige l'Organisation des Nations Unies à informer son personnel de toute modification apportée à ce droit.

2. En entrant au service du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies le 1er septembre 1964, la requérante avait droit au remboursement intégral des impôts nationaux sur le revenu perçus sur la somme en capital versée.

3. Le droit de la requérante à se faire rembourser les impôts perçus sur la somme en capital reçue par elle n'a pas été abrogé par la partie III de la résolution 34/165 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1979.

4. La cause de la requérante est différente de l'affaire *Horlacher* et doit être tranchée de façon différente.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La requérante n'avait pas droit au remboursement des impôts sur le revenu perçus par les États-Unis sur la somme en capital qu'elle avait reçue au titre de sa pension pour la période postérieure au 1er janvier 1980 durant laquelle elle était au service de l'Organisation des Nations Unies.

2. L'Administration n'a violé aucune obligation lui imposant d'informer la requérante.

Le Tribunal, ayant délibéré du 26 juin au 23 juillet 2001, rend le jugement suivant :

I. La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision par laquelle l'Administration lui a refusé le remboursement des impôts sur le revenu perçus par les États-Unis sur la partie de la somme en capital qu'elle avait reçue de la Caisse des pensions et qui correspondait à sa période de service postérieure au 1er janvier 1980.

Sa réclamation se fonde sur une interprétation erronée de la partie III de la résolution 34/165 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1979 et sur une tentative pour distinguer sa cause du jugement No 634 rendu par le Tribunal en l'affaire *Horlacher* (1994). Le Tribunal dit que l'Administration a refusé à juste titre le remboursement et que la jurisprudence *Horlacher* s'applique.

II. La réclamation de la requérante dépend de l'interprétation que l'on donne au passage suivant de la résolution 34/165 :

« ... les fonctionnaires entrant au service du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies le 1er janvier 1980 ou après cette date n'ont pas droit au remboursement, par prélèvement sur le Fonds de péréquation des impôts ou d'une autre manière, de l'impôt national sur le revenu perçu sur les sommes en capital qu'ils peuvent recevoir de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, étant entendu que cette décision ne s'applique pas aux fonctionnaires qui étaient au service de l'Organisation avant le 1er janvier 1980 ».

III. L'ambiguïté de cette disposition a été le sujet de débats avant d'être dissipée par le Tribunal dans l'affaire *Horlacher* où il rappelait les années de discussions sur le remboursement de l'impôt évoqué dans le jugement No 237, rendu en l'affaire

*Powell* (1979). L'affaire *Horlacher* mettait aussi en cause un retraité ayant travaillé à l'Organisation avant le 1er janvier 1980 et qui y avait été employé après cette date. Notant que l'objectif visé par l'Assemblée générale était de mettre fin au remboursement de l'impôt sur le revenu tout en assurant la protection des fonctionnaires en poste lorsque la résolution est entrée en vigueur, le Tribunal a dit :

« [les] personnes touchées par cette mesure étaient toutes celles qui deviendraient fonctionnaires le 1er janvier 1980 ou après cette date. Mais on avait évidemment la préoccupation d'assurer une certaine protection aux personnes qui étaient déjà fonctionnaires à cette date. Aucun élément du dossier soumis au Tribunal ne donne à penser que cette préoccupation ait concerné des personnes qui n'étaient pas alors des fonctionnaires au service de l'Organisation mais avaient, dans le passé, été fonctionnaires à un moment quelconque et pour une durée quelconque, ni qu'un tel souci ait été en quoi que ce soit justifié ».

Il faut relever que, dans deux autres décisions – le jugement No 373 rendu en l'affaire *Saddler* (1986) et le jugement No 320, rendu en l'affaire *Mills* (1983) –, le Tribunal s'est prononcé contre les demandes de remboursement présentées par des requérants qui avaient été au service de l'Organisation avant le 1er janvier 1980 mais n'y travaillaient plus à cette date. Bien que ces affaires offrent, sur le plan des faits, des différences avec la question à l'examen, elles confirment la position du Tribunal.

IV. La requérante a été initialement au service de l'Organisation du 1er septembre 1964 au 30 avril 1970, période durant laquelle elle a participé à la Caisse des pensions. Elle a repris du service le 3 janvier 1983 et a obtenu la restitution de sa période d'affiliation antérieure. Cette seconde période d'emploi a fait suite à une « nouvelle nomination » (voir *Horlacher*). Elle a pris sa retraite le 31 mars 1995. Elle n'était donc pas employée par l'Organisation le 1er janvier 1980.

La requérante a reçu une partie de sa prestation de pension sous la forme d'une somme en capital « étant entendu », selon elle, qu'elle aurait droit à un remboursement intégral des impôts qui seraient perçus. Elle connaissait la résolution 34/165 de l'Assemblée générale mais « ne pensait pas que ce texte s'appliquait à son cas » puisqu'elle était initialement entrée à l'Organisation avant 1980. Comme dans l'affaire *Horlacher*, la requérante a été remboursée des impôts sur le revenu perçus sur la partie de la somme en capital qui correspondait à sa première période de service.

V. La requérante soutient que l'Administration n'en est pas moins juridiquement tenue de la rembourser, essentiellement en raison de ce que l'on pourrait appeler une absence de notification ou une « absence d'information précise » sur la règle double selon laquelle s'opérait le remboursement, ce qui, a-t-elle dit, lui avait causé une lourde perte financière. Elle affirme que l'affaire *Horlacher* se présente différemment dans les faits parce qu'en l'occurrence le fonctionnaire avait été avisé de la règle de non-remboursement avant de prendre sa retraite alors qu'elle-même n'en a eu connaissance qu'après avoir cessé ses fonctions. La Commission paritaire de recours a estimé que « l'Organisation avait le devoir d'avertir la requérante des problèmes fiscaux spéciaux auxquels elle s'exposait si elle optait pour une somme en capital équivalant à un tiers de sa prestation de retraite, au lieu de se borner à envoyer une lettre passe-partout... Ce genre d'information à caractère personnel ... aurait peut-être évité que la présente affaire ne suscite un recours ». La Commission

a recommandé en conséquence que l'Administration rembourse en partie les impôts qui n'avaient pas été remboursés.

VI. Le Tribunal estime que, si les lettres de l'Administration citées plus haut laissent sans doute à désirer, elles ont du moins signalé à la requérante qu'il existait des séminaires destinés aux futurs retraités où des questions touchant, entre autres, à la pension, à l'assurance et à la fiscalité, seraient discutées. La requérante n'y a pas assisté alors que ces séminaires lui auraient donné l'occasion d'en savoir davantage et de poser des questions sur sa propre situation. N'ayant pas profité de ces possibilités, elle ne saurait maintenant invoquer le manque de renseignements de caractère personnel ni le fait que les renseignements fournis n'ont qu'un caractère général. Le Tribunal pense cependant, comme la Commission, que la question n'aurait jamais dû donner lieu à un recours.

VII. La requérante présente aussi, à l'appui de sa requête, un argument fondé sur les droits qu'elle estime avoir acquis pendant sa première période de service à l'Organisation des Nations Unies. Elle prétend que ces droits ont été transférés lorsqu'elle a repris un emploi en vertu d'un contrat différent. Des prétentions similaires ont été rejetées dans l'affaire *Horlacher*. En l'espèce, le Tribunal a refusé de retenir « la thèse extraordinaire selon laquelle l'Assemblée générale, par la deuxième clause de la résolution, entendait conférer un avantage exceptionnel qui pouvait être considérable à quiconque aurait été nommé après le 1er janvier 1980 et, bien que n'ayant pas été au service de l'Organisation au moment où la résolution a pris effet, aurait été fonctionnaire, même pour une courte durée, à un moment quelconque dans le passé ». Cette déclaration constitue un rejet implicite de l'argument tiré des droits acquis eu égard aux faits de la cause. La position du Tribunal dans l'affaire *Horlacher* et la présente affaire concorde avec les précédents. Elle est exposée par exemple dans le jugement No 202 rendu en l'affaire *Quéguiner* (1975) cité dans l'affaire *Powell* :

« Le respect des droits acquis signifie aussi qu'il ne peut être porté aucune atteinte à l'ensemble des bénéfices et avantages revenant au fonctionnaire pour les services rendus avant l'entrée en vigueur d'un amendement. Un amendement ne peut avoir d'effet rétroactif au détriment d'un fonctionnaire mais rien n'interdit une modification du Règlement du personnel dont les effets ne s'appliquent qu'aux bénéfices et avantages liés aux services postérieurs à l'adoption de celle-ci [jugement No 82 *Puvrez* (1961)]. »

VIII L'Administration a traité différemment à juste titre la première et la deuxième période de service de la requérante. En ce qui concerne le premier contrat, ses droits acquis ont été respectés et elle s'est vu rembourser les impôts sur le revenu qui avaient été perçus. Pour ce qui est du deuxième contrat, la résolution 34/165 de l'Assemblée générale a été bien appliquée. En somme, et comme le Tribunal l'a dit dans l'affaire *Horlacher* : « les principes relatifs aux droits acquis ne permettent pas de statuer sur la présente affaire ... Le requérant en l'espèce se voit rembourser les impôts qu'il a payés sur la partie de sa prestation de pension en capital qui correspond aux services qu'il a rendus à l'Organisation des Nations Unies avant le 1er janvier 1980 et c'est tout ce à quoi il a droit. Lui accorder un remboursement d'impôt plus élevé serait dénaturer sans justification le but poursuivi par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/165 ». Ibid., paragraphes VII et XV.



IX. Par ces motifs, la requête est rejetée dans sa totalité.

(Signatures)

Kevin HAUGH  
Vice-Président, assurant la présidence

Marsha A. ECHOLS  
Membre

Spyridon FLOGAITIS  
Membre

Genève, le 23 juillet 2001

Maritza STRUYVENBERG  
Secrétaire