

QUATRE-VINGT-QUINZIÈME SESSION

Jugement n° 2257

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne des brevets (OEB), formée par M. E. F. le 14 août 2002, la réponse de l'Organisation du 6 novembre 2002, la réplique du requérant du 17 janvier 2003 et la duplique de l'OEB du 17 avril 2003;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 requérant, ressortissant suisse né en 1927, est entré au service de l'Office européen des brevets, secrétariat de l'OEB, en 1982 et a pris sa retraite le 1^{er} juillet 1992. La pension qu'il reçoit de l'OEB est complétée par un ajustement fiscal dont l'objet est de compenser, dans une certaine mesure, le fait que l'intéressé est imposé dans son pays de résidence, puisque le non-assujettissement à l'impôt sur le revenu dont bénéficient les fonctionnaires cesse au moment de leur départ à la retraite. Le calcul de l'ajustement fiscal est effectué au nom de l'OEB par la Section inter-organisations d'étude des salaires et des prix (SIO), qui détermine un ajustement fiscal provisoire sur la base des taux d'imposition des années précédentes. Cet ajustement fiscal provisoire est payé aux retraités par mensualités. Lorsque les taux d'imposition définitifs pour un exercice fiscal donné ont été déterminés par les autorités du pays de résidence du retraité, la SIO notifie à l'OEB le montant définitif de l'ajustement fiscal, et l'Office corrige ensuite les ajustements provisoires en versant ou en recouvrant la différence entre l'ajustement fiscal définitif et l'ajustement provisoire.

L'ajustement fiscal provisoire du requérant avait été fixé à 150 francs suisses par mois à compter du mois de juin 1994. L'OEB a été informée en août 1995 des montants des taux d'imposition définitifs pour 1993 et 1994. La somme globale des ajustements fiscaux provisoires versée au requérant pour 1993 et 1994 était inférieure de 562 francs aux montants définitifs et l'OEB lui a versé cette différence en deux mensualités de 281 francs en novembre et décembre 1995. La défenderesse a toutefois continué à lui verser, par erreur, 281 francs par mois, à titre d'ajustement fiscal provisoire, jusqu'en février 2000, alors qu'il n'aurait dû recevoir qu'environ 161 francs par mois pendant cette période.

L'OEB ne s'est aperçue de cette erreur qu'en décembre 1999, lorsqu'elle a reçu les chiffres définitifs de l'ajustement fiscal pour la période 1995-1999. Par lettre du 18 février 2000, l'Office a fait savoir au requérant qu'il lui avait payé 4 125,32 francs de trop pour la période 1996-1999, somme qu'elle proposait de recouvrer en opérant des déductions de sa pension échelonnées sur quatre mois. Dans une lettre du 27 février 2000, le requérant s'est opposé au recouvrement de ladite somme et a demandé à l'OEB de lui fournir des précisions sur la façon dont l'ajustement fiscal définitif avait été calculé par la SIO. L'OEB lui a fait parvenir le 13 avril 2000 une explication du calcul, basée sur une lettre de la SIO, et lui a fait savoir que les déductions de sa pension débuteraient en mai 2000. Le requérant a toutefois demandé un complément d'informations dans des lettres datées des 16 et 19 avril 2000. Le 12 mai 2000, il a formé un recours dans lequel il contestait les montants de l'ajustement et le recouvrement du trop-perçu allégué.

Dans son avis rendu le 20 mars 2002, la Commission de recours a conclu que les ajustements fiscaux du requérant

pour la période 1995-1999 avaient été calculés conformément aux dispositions du Règlement de pensions. Elle a cependant considéré que l'OEB n'avait pas le droit de recouvrer la somme réclamée, car les conditions prescrites à l'article 88 du Statut des fonctionnaires de l'Office européen des brevets, relatif à la répétition de l'indu, n'étaient pas remplies⁽¹⁾. Par lettre datée du 15 mai 2002, le directeur principal du personnel a fait savoir au requérant que le Président de l'Office avait rejeté son recours. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant fait valoir que l'OEB n'avait pas le droit de recouvrer le trop-perçu puisque les conditions énoncées à l'article 88 du Statut des fonctionnaires n'étaient pas remplies. Il se réfère expressément à l'avis de la Commission de recours, qui avait considéré que l'intéressé n'avait pas eu connaissance de l'erreur commise par l'Organisation et que cette erreur n'était pas si évidente qu'il ne pouvait manquer de s'en être aperçu.

Le requérant critique l'OEB pour la durée excessive de la procédure de recours interne, car vingt-sept mois se sont écoulés entre la décision initiale de l'Office de recouvrer le trop-perçu et la décision définitive du Président la confirmant. Il fait valoir que ce retard témoigne d'un non-respect du devoir de sollicitude de la défenderesse envers ses retraités.

Le requérant conteste également le calcul de son ajustement fiscal pour la période 1996-1999, et notamment le fait que le revenu qu'il tire d'autres sources, et qui entraîne une imposition à un taux supérieur de la pension que lui verse l'OEB, n'est pas pris en considération dans le calcul de son ajustement fiscal. De ce fait, cet ajustement s'élève à environ 27 pour cent de l'impôt qu'il acquitte effectivement sur sa pension de l'OEB. Or il considère que l'application du paragraphe 2 de l'article 42 du Statut des fonctionnaires devrait porter cette proportion à 50 pour cent de l'impôt dû. Il présente une autre interprétation des dispositions applicables qui, à son avis, montre la raison d'être de l'article 42.

Il demande l'annulation de la décision attaquée; le remboursement des 4 125,32 francs déduits de sa pension par l'Organisation au titre de «l'ajustement fiscal payé pour la période 1995-1999»; un nouveau calcul de son ajustement fiscal pour la période 1996-1999; le remboursement, avec intérêt, de la différence entre l'ajustement fiscal qu'il a effectivement perçu depuis 1996 et celui qu'il aurait perçu si le calcul avait été effectué sur la base qu'il préconise; des dommages-intérêts pour tort moral au titre des retards et des irrégularités imputables à l'OEB dans le traitement de son recours interne; le paiement de ses frais de voyage et de conseil juridique.

C. L'Organisation répond que la somme excédentaire payée, qui représentait une augmentation d'environ 60 pour cent de l'ajustement fiscal du requérant, était manifestement bien supérieure à ce qu'il percevait auparavant et qu'elle était donc recouvrable en application de l'article 88 du Statut des fonctionnaires.

Elle rejette toute responsabilité quant aux retards; elle fait remarquer que le recours interne lui-même a été traité dans des délais normaux mais que les retards étaient dus aux nombreuses demandes d'information du requérant que l'OEB devait obtenir auprès de la SIO. Elle considère avoir dûment exercé son devoir de sollicitude dans le traitement de cette affaire.

L'Organisation affirme que l'ajustement fiscal définitif du requérant pour la période en question a été correctement calculé conformément aux dispositions applicables, et souligne qu'aux termes du paragraphe 3 de l'article 42 du Règlement de pensions, les revenus autres que ceux provenant de l'OEB sont exclus du calcul de l'ajustement fiscal. Elle fait valoir que la méthode de calcul préconisée par le requérant est manifestement contraire à cette disposition car le taux d'imposition qu'il utilise est celui applicable aux revenus cumulés qu'il tire de l'OEB et d'autres sources.

D. Dans sa réplique, le requérant réaffirme qu'il ne lui est pas apparu évident qu'il avait perçu une somme trop importante. Au contraire, selon son interprétation de l'article 42 du Règlement de pensions, l'augmentation de l'ajustement fiscal semblait correcte puisqu'elle représentait environ 50 pour cent de l'impôt prélevé sur le revenu qu'il percevait de l'OEB, alors que l'ajustement antérieur -- environ 150 francs par mois -- lui avait toujours paru insuffisant.

Il demande également, à titre subsidiaire, que l'on recalcule ses ajustements fiscaux pour 1996-1999 en appliquant la méthode utilisée par la SIO pour les années 2001 et 2002 qui a entraîné une augmentation d'environ 40 pour cent de son ajustement fiscal.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient sa position sur tous les points en litige.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant est un ressortissant suisse né en 1927. Il a travaillé à l'OEB de 1982 à 1992. Il conteste le recouvrement d'ajustements fiscaux provisoires qui lui ont été payés au titre de l'article 42 du Règlement de pensions.
2. L'ajustement fiscal provisoire mensuel du requérant avait été fixé à 150 francs suisses à dater de juin 1994. L'OEB a transféré à l'intéressé les sommes qui lui restaient dues après détermination des montants des ajustements fiscaux définitifs pour 1993 et 1994, en lui versant, en novembre et décembre 1995, la somme de 281 francs correspondant à une «régularisation de l'ajustement fiscal». Il s'agissait de paiements rétroactifs. L'OEB a par erreur continué à lui payer, mensuellement, de janvier 1996 à février 2000, 281 francs d'ajustement fiscal provisoire. Le trop-perçu s'élevait au total à 4 125,32 francs. Le 18 février 2000, le requérant a été informé qu'une somme supérieure à celle qui lui était due lui avait été versée et que son recouvrement serait échelonné sur quatre mois. Il n'a pas été avisé, à ce moment-là, que le trop-perçu était imputable à l'erreur de l'OEB. A dater de mars 2000, son ajustement fiscal provisoire mensuel a été fixé à 161 francs.
3. Le 27 février 2000, le requérant a fait objection au recouvrement des 4 125,32 francs et a demandé des éclaircissements quant à la base des différents calculs de l'ajustement fiscal. Par lettre datée du 13 avril 2000, l'OEB lui a fait savoir qu'en application du paragraphe 3 de l'article 42 du Règlement de pensions la méthode du premier revenu à prendre en considération serait appliquée. Cela signifiait que seule la pension de retraite que l'OEB versait au requérant serait prise en compte pour le calcul des ajustements. C'est donc le taux d'imposition national de 8 pour cent qui était applicable au revenu correspondant à sa pension de retraite, et non le taux de 15,48 pour cent applicable à l'ensemble de ses revenus. Le requérant ne s'est pas satisfait de cette explication et a demandé d'autres éclaircissements.
4. Le 12 mai 2000, il a formé un recours contre la décision du 18 février 2000. Il contestait à la fois les montants de l'ajustement et la demande de recouvrement.
5. Ce n'est qu'en lisant le mémoire en réponse présenté par l'OEB à la Commission de recours, daté du 16 octobre 2001, que le requérant a appris que les ajustements provisoires qu'il avait perçus pour la période 1996-1999 ne résultaient pas d'un calcul délibéré, mais avaient été payés à tort par l'OEB.
6. Le 20 mars 2002, la Commission de recours a recommandé que le recours soit accueilli pour sa partie concernant la demande de recouvrement, puisque les conditions de l'article 88 du Statut des fonctionnaires n'avaient pas été remplies. Elle recommandait le rejet de toutes les autres demandes du requérant. Par lettre datée du 15 mai 2002, le Président de l'Office a fait savoir à l'intéressé qu'il avait décidé de ne pas suivre la recommandation de la Commission de recours d'accueillir partiellement le recours. Telle est la décision attaquée.
7. Le requérant se plaint de la durée anormalement longue de la procédure de recours et du fait que l'OEB, de par la façon dont elle a traité l'affaire, n'a pas rempli son devoir de sollicitude envers ses retraités. Il déclare être fondé, à ces deux titres, à demander des dommages-intérêts pour tort moral.
8. Sur le fond, le requérant affirme que la somme réclamée n'est pas recouvrable puisque le trop-perçu n'était pas si évident qu'il ne pouvait manquer d'en avoir eu connaissance, condition requise par l'article 88 du Statut des fonctionnaires. A son avis, aux termes du paragraphe 2 de l'article 42 du Règlement de pensions, l'ajustement fiscal devrait représenter environ 50 pour cent de l'impôt payé sur la retraite que lui verse l'OEB. Il reconnaît que le paragraphe 3 de l'article 42 dispose que, pour calculer l'ajustement fiscal, il ne doit être tenu compte d'aucun revenu autre que ceux servis en vertu du Règlement de pensions, mais il fait valoir que, puisqu'il a payé des impôts s'élevant à 14,9 pour cent de son revenu total, il a également payé 14,9 pour cent d'impôts sur sa pension de retraite. Son ajustement devrait donc s'élever à 50 pour cent des 14,9 pour cent prélevés sur sa pension de retraite. Or il considère que l'OEB a calculé son ajustement fiscal en appliquant le taux d'imposition marginal qui aurait été appliqué si sa retraite de l'OEB avait constitué son seul revenu, à savoir 8,2 pour cent, ce qui, selon lui, constitue une interprétation élargie du Règlement.
9. De l'avis du requérant, l'application du taux d'imposition le plus élevé sur sa pension de retraite est conforme au Règlement. Il fait valoir que la méthode utilisée pour calculer son ajustement fiscal est discriminatoire à l'égard des

retraités qui perçoivent des pensions modestes de l'OEB.

10. Dans sa réplique, le requérant reconnaît avoir remarqué que son ajustement fiscal avait augmenté en 1995. Il explique cependant que cette augmentation de l'ajustement provisoire lui avait semblé compatible avec le montant qu'il estimait lui être dû, compte tenu de l'interprétation qu'il faisait des paragraphes 2 et 3 de l'article 42. Lorsqu'il a reçu sa retraite pour ces mois-là, il a procédé à ce qu'il appelle un «contrôle de vraisemblance» et a calculé que le montant mensuel de l'ajustement devait être de l'ordre de 300 francs. Ce montant, dit-il, n'était que légèrement supérieur au nouveau montant qu'il recevait, et il lui a donc semblé que le précédent montant de 150 francs, qui lui avait paru insuffisant, avait été corrigé.

11. Le requérant explique qu'il ne savait pas, et qu'en fait il ne pouvait pas savoir, que l'augmentation des versements qu'il avait reçus en novembre et décembre 1995 n'était censée s'appliquer que pour ces deux mois-là. Il déclare que ce n'est qu'à la lecture du mémoire de l'OEB à la fin de 2001 qu'il s'est aperçu que les paiements suivants avaient été faits par erreur.

12. Le requérant fait remarquer que son ajustement fiscal pour 2001 a augmenté d'environ 40 pour cent par rapport à l'année précédente. Il demande donc qu'au cas où sa demande d'application de la méthode du dernier revenu à prendre en considération ne serait pas accueillie, il soit ordonné à l'OEB de recalculer, avec effet rétroactif, son ajustement fiscal pour la période 1996-1999, sur la base de la méthode appliquée pour ses ajustements fiscaux de 2001 et 2002.

13. Dans sa réponse, l'OEB fait essentiellement valoir qu'elle avait le droit de recouvrer le trop-perçu, puisque les conditions de l'article 88 du Statut des fonctionnaires étaient remplies. Elle affirme en outre que sa méthode de calcul des ajustements fiscaux s'appuie sur le paragraphe 3 de l'article 42 du Règlement de pensions.

14. Les dispositions applicables de l'article 42 du Règlement de pensions se lisent comme suit :

«(1) Le bénéficiaire d'une pension servie en vertu du présent règlement a droit à l'ajustement qui sera fixé pour l'Etat membre de l'Organisation européenne des brevets dans lequel la pension et l'ajustement y afférents sont soumis aux impôts sur les revenus conformément aux dispositions des législations fiscales en vigueur dans cet Etat.

(2) L'ajustement est égal à 50% du montant dont il faudrait théoriquement majorer la pension de l'intéressé pour qu'après déduction du ou des impôts nationaux frappant l'ensemble, le solde corresponde au montant de pension obtenu en application du présent règlement.

[...]

(3) Pour le calcul du montant théorique visé au paragraphe 2 du présent article, il n'est tenu compte que des dispositions fiscales légales ou réglementaires qui influencent la détermination de l'assiette ou du montant des impôts pour la généralité des contribuables pensionnés du pays en question.

[...]

Il ne sera tenu compte :

[...]

- ni des revenus autres que ceux qui découlent du présent règlement,

[...].»

15. L'article 88 du Statut des fonctionnaires restreint le droit de l'OEB de recouvrer les sommes payées par erreur. Il dispose que :

«Toute somme indûment perçue donne lieu à répétition si le bénéficiaire a eu connaissance de l'irrégularité du versement ou si celle-ci était si évidente qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance.»

16. Pour l'OEB, les conditions de l'article 88 du Statut des fonctionnaires ont été remplies. Elles sont au nombre de deux : ou bien le requérant doit avoir eu connaissance de l'irrégularité du versement ou bien le fait qu'il était indu

était si évident que le requérant n'a pu manquer d'en avoir connaissance. La première condition est subjective, la seconde objective. Le requérant a prouvé qu'aucune des deux n'a été remplie.

17. Le requérant a expliqué de façon détaillée l'idée qu'il se faisait des calculs de l'ajustement fiscal. D'après son interprétation, l'ajustement initial de 150 francs lui paraissait trop faible. C'est pourquoi, lorsqu'il a remarqué une brusque et importante augmentation de ses ajustements fiscaux, il a supposé que le montant initial avait été corrigé.

18. Pour la Commission de recours, le requérant a expliqué de façon satisfaisante la raison pour laquelle l'augmentation des ajustements fiscaux qui lui avaient été versés à partir de novembre 1995 ne l'a pas surpris et pourquoi il ne pouvait pas savoir que celle-ci résultait d'une erreur. La Commission a déclaré :

«23. L'Office a raison quand il déclare que c'est aux (anciens) employés qu'il appartient de vérifier avec soin les paiements et les communications qu'ils reçoivent. Il ne fait également aucun doute que le requérant a reçu le calcul le 6 novembre 1995 et qu'il lui était précisé que les CHF 281 transférés en novembre et décembre 1995 étaient des paiements rétroactifs. Cependant, les renseignements fournis par l'Office étaient peu clairs et parfois contradictoires. Le relevé de pension du 14 novembre 1995 indiquait clairement que le paiement de CHF 281 représentait l'ajustement fiscal mensuel provisoire [...]; seules des observations manuscrites expliquaient les paiements rétroactifs [...]. Même en lisant avec un soin habituel ces informations, il n'était pas totalement évident que les paiements effectués depuis janvier 1996 étaient indus. L'intéressé a également fait valoir qu'il avait pensé que l'augmentation des paiements était imputable à une correction des chiffres de la SIO. Ces paiements ne lui ont pas paru trop élevés au regard des impôts qu'il avait payés.

24. L'Office est tenu - surtout dans un domaine aussi complexe que celui des ajustements fiscaux - de publier des informations claires et compréhensibles. Si, en l'espèce, l'erreur était évidente, le devoir de diligence attendu du fonctionnaire serait supérieur à celui attendu de l'Office. En outre, il a fallu plus de quatre ans à l'Office pour se rendre compte de cette erreur. Même la notification relative au recouvrement, datée du 18 février 2000, n'expliquait pas comment les versements excédentaires avaient pu se produire.»

19. Les constatations de fait de la Commission sont raisonnables et s'appuient sur les pièces dont elle disposait. Dans la décision attaquée, le Président ne fournit aucun motif valable de son désaccord avec la Commission et la décision qu'il a prise sur ce point doit être annulée.

20. Mais, par ailleurs, la méthode de calcul proposée par le requérant ne saurait être accueillie. Le paragraphe 3 de l'article 42 dispose clairement que seule la pension de retraite versée par l'OEB peut être prise en considération pour le calcul de l'ajustement fiscal du requérant. Il s'ensuit que, pour déterminer le taux d'imposition à retenir, on suppose que le seul revenu du requérant est la retraite versée par l'OEB. Bien que ce mode de détermination de l'ajustement fiscal du requérant revienne effectivement à opérer une différenciation entre le requérant et les autres retraités de l'OEB, par exemple ceux dont la pension de retraite de l'OEB constitue la totalité de leurs revenus, ou ceux dont les pays de résidence imposent un taux d'imposition fixe, une différenciation n'équivaut pas nécessairement à une discrimination. Il peut être légitime d'opérer des différenciations entre des personnes. Mais tel ne serait pas le cas si ces différenciations reposaient sur des caractéristiques dépourvues de pertinence. En l'espèce, la décision de la Suisse d'appliquer une imposition progressive, ajoutée à la méthode utilisée par l'OEB pour calculer les ajustements fiscaux, crée effectivement une différenciation mais celle-ci ne constitue pas une discrimination. En effet, aucun principe de droit international n'exige que l'OEB s'assure que tous ses retraités sont traités de la même façon quant aux impôts qu'ils paient dans leur pays de résidence. Bien que la pratique même du versement d'ajustements fiscaux aux retraités traduise une reconnaissance du fait que ceux-ci percevaient auparavant un revenu non assujéti à l'impôt, les anciens fonctionnaires ne peuvent se prévaloir du principe de l'exemption fiscale. De ce fait, rien n'oblige l'OEB à calculer les ajustements fiscaux d'une manière différente de celle qu'elle utilise actuellement.

21. A titre subsidiaire, le requérant indique que son ajustement fiscal a augmenté d'environ 40 pour cent en 2001 et 2002. Il demande par conséquent que la méthode de calcul utilisée pour parvenir à cette augmentation soit appliquée rétroactivement et que le Tribunal ordonne à l'OEB de lui payer la différence. Cette conclusion n'était pas (et ne pouvait pas avoir été) soumise dans le recours interne initial; elle est par conséquent irrecevable.

22. En ce qui concerne les arguments préliminaires de l'intéressé, si la procédure de recours a pris plus de deux ans, c'est en raison de la complexité de la question et, vu les circonstances, ce retard n'était pas excessif. De plus, la correspondance annexée aux mémoires soumis par les parties révèle que l'OEB a traité cette affaire avec sérieux et

respect. Rien ne prouve qu'elle n'ait pas rempli son devoir de sollicitude à l'égard du requérant.

23. La requête sera partiellement accueillie et le Tribunal ordonnera à l'OEB de rembourser au requérant la somme de 4 125,32 francs, majorée d'intérêts au taux de 8 pour cent par an. Les autres conclusions du requérant seront rejetées. Il aura droit à 1 000 francs à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La requête est partiellement admise.
2. Le Tribunal ordonne à l'OEB de rembourser au requérant la somme de 4 125,32 francs suisses, majorée d'intérêts au taux de 8 pour cent par an.
3. L'OEB devra également verser à l'intéressé 1 000 francs à titre de dépens.
4. Toutes les autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé, le 16 mai 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 16 juillet 2003.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet

1. L'article 88 dispose que : «Toute somme indûment perçue donne lieu à répétition si le bénéficiaire a eu connaissance de l'irrégularité du versement ou si celle-ci était si évidente qu'il ne pouvait manquer d'en avoir connaissance.»