



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2022/021

Jugement n° : UNDT/2023/015

Date : 13 mars 2023

Original : anglais

Juge : M^{me} Agnieszka Klonowiecka-Milart

Greffe : Nairobi

Greffière : M^{me} Abena Kwakye-Berko

LEWIS

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

M^{me} Jenny Kim, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines (du Secrétariat de l'ONU)

Introduction

1. Le requérant a déposé la requête à l'examen le 22 février 2022 afin de contester le « refus » du Groupe de l'impôt sur le revenu de l'Organisation des Nations Unies d'examiner et de payer les impôts fédéraux dus aux États-Unis d'Amérique pour les années 2013, 2015 et 2017, au motif qu'il n'avait pas établi avoir pris un congé médical pour faire face à des problèmes de santé mentale ayant pesé sur son jugement concernant sa vie personnelle (la « décision contestée »).

2. Le défendeur a déposé une réponse le 25 mars 2022, dans laquelle il soutient que la requête est sans fondement, car la décision contestée est légale, raisonnable et a été prise dans le respect des procédures.

3. Le requérant a déposé une réplique à la réponse du défendeur le 24 septembre 2022.

4. Conformément à une ordonnance rendue par le Tribunal¹, les parties ont déposé des écritures supplémentaires les 22 et 23 décembre 2022.

5. Le Tribunal a tenu des audiences les 18 et 19 janvier 2023 et a entendu les dépositions du requérant ; de QI, chef du Groupe de l'impôt sur le revenu ; et de TO, membre du personnel du Groupe de l'impôt sur le revenu.

Faits

6. Le requérant a démissionné de l'Organisation fin janvier 2013. Fin 2014/début 2015, il a été réengagé par l'Organisation en tant que consultant et en avril 2015, il a obtenu en engagement de durée déterminée en tant que Chef des services de sécurité en Libye à la classe P-4².

¹ Voir Ordonnance n° 171 (NBI/2022).

² Déposition orale du requérant du 18 janvier 2023.

7. En 2013, le requérant était résident permanent aux États-Unis d'Amérique. En août 2016, il a informé la Section des ressources humaines de l'expiration de sa résidence permanente en juillet 2016. Les ressources humaines l'ont informé qu'il conservait son statut de résident permanent jusqu'à ce qu'il y renonce officiellement. Il a renoncé à son statut de résident à compter de février 2020. Le requérant n'a pas soumis de déclaration d'impôts aux États-Unis pour les années 2013, 2015 et 2017. Il a expliqué qu'il ne savait pas que jusqu'à ce qu'il renonce légalement à son statut de résident permanent, il était obligé de déclarer ses impôts aux États-Unis³.

8. En août 2019, l'Administration fiscale des États-Unis (*Internal Revenue Service* ou l'« IRS ») a placé un privilège sur le compte bancaire du requérant et a récupéré de l'argent sur le compte. C'est à ce moment-là que le requérant a compris qu'il devait remplir ses déclarations d'impôts et qu'il a engagé un conseiller fiscal pour l'aider⁴.

9. Le 8 février 2020, le requérant s'est rendu au bureau du Groupe de l'impôt sur le revenu au siège de l'ONU à New York et a soumis ses déclarations d'impôts pour 2013, 2015 et 2017⁵. Il a reçu trois notifications de l'adresse électronique générique du Groupe de l'impôt sur le revenu accusant réception de ses demandes⁶. Il a raconté en détail que le même jour, sur les conseils de la personne qui l'avait reçu dans le bureau du Groupe de l'impôt sur le revenu, il a également soumis une déclaration manuscrite *ad hoc* à un membre du personnel du Groupe de l'impôt sur le revenu, expliquant qu'il avait soumis les déclarations en retard en raison de problèmes de santé mentale⁷. Le membre du personnel du Groupe de l'impôt sur le revenu a expliqué au requérant qu'il était en train de traiter les demandes des fonctionnaires pour l'année en cours et que les demandes tardives, y compris

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Requête, section VII, par. 1.

⁶ Requête, annexes 10, 10.1 et 10.2.

⁷ Requête, section VII, par. 1 à 3 ; réponse du requérant du 23 décembre 2022 à l'ordonnance n° 171 (NBI/2022) ; et déposition orale du requérant du 18 janvier 2023.

la sienne, ne seraient pas prioritaires⁸. Le défendeur réfute cet argument et déclare que, bien qu'un membre du personnel du Groupe de l'impôt sur le revenu lui ait conseillé le 8 février 2020 de soumettre une note explicative, le requérant n'a pas présenté d'explication écrite avant le 16 octobre 2021, date à laquelle le Groupe de l'impôt sur le revenu lui a de nouveau demandé de le faire⁹. Selon le requérant, après avoir présenté sa déclaration manuscrite en février 2020, il a relancé le Groupe de l'impôt sur le revenu à plusieurs reprises (appels téléphoniques au numéro général du Groupe, envoi d'un collègue au bureau du Groupe, envoi de courriels), mais n'a pas reçu de réponse du Groupe pendant près de 20 mois¹⁰. Le requérant n'a pas été en mesure de fournir au Tribunal les courriels qu'il a envoyés au Groupe de l'impôt sur le revenu entre février 2020 et avril 2021.

10. D'après les dépositions de QI et de TO, avant la pandémie de COVID-19 en mars 2020, le Groupe de l'impôt sur le revenu autorisait les fonctionnaires à soumettre en personne leurs demandes de remboursement d'impôts, qu'elles soient soumises en temps voulu ou en retard. Le personnel du Groupe chargé de recevoir les demandes vérifiait les informations de base (nom, signature, adresse, pièces jointes nécessaires, etc.), mais ne procédait pas à un examen détaillé des demandes. S'ils présentaient des demandes tardives, les fonctionnaires étaient informés que le Groupe de l'impôt sur le revenu ne traiterait pas leurs demandes avant la date limite fixée chaque année au 15 juin pour le traitement des demandes présentées en temps voulu, et qu'il leur appartiendrait d'en assurer le suivi après la date limite. Les demandes et les pièces justificatives étaient agrafées et placées dans une boîte. À la fin de la journée, la boîte était déposée dans le bureau du Groupe de l'impôt sur le revenu et des membres du personnel du Groupe étaient chargés d'enregistrer les demandes, c'est-à-dire d'attribuer un numéro aux documents ; les documents n'étaient pas numérisés dans le système. Les demandes de l'année en cours étaient traitées séparément entre janvier et le 15 juin de chaque année fiscale, tandis que

⁸ Déposition orale du requérant du 18 janvier 2023.

⁹ Écritures déposées par le défendeur comme suite à l'Ordonnance n° 171 (NBI/2022), datée du 22 décembre 2022.

¹⁰ Requête, section VII, par. 4. Déposition orale du requérant du 18 janvier 2023.

les demandes tardives étaient enregistrées, mais traitées uniquement après le 15 juin ; ou après le 15 octobre, si l'IRS avait accordé aux contribuables un délai supplémentaire pour les demandes en cours. Une fois les documents enregistrés, les fonctionnaires recevaient une notification type indiquant que leurs demandes avaient été reçues et que le Groupe de l'impôt sur le revenu les contacterait en cas de besoin d'éclaircissement ou de document manquant. Une fois enregistrées, les demandes tardives étaient placées dans des corbeilles en fonction de l'initiale du nom de famille du fonctionnaire. Les demandes du requérant ont été enregistrées puis placées dans la corbeille de TO pour qu'il les traite puisqu'il était responsable des fonctionnaires dont le nom de famille commençait par « L ». Le Groupe de l'impôt sur le revenu n'a pas de délai spécifique pour examiner et traiter les demandes tardives. Il donne la priorité au traitement des demandes tardives déposées par des fonctionnaires qui en assurent le suivi.

11. En raison de la pandémie de COVID-19, les membres du personnel du Groupe de l'impôt sur le revenu ont commencé à travailler à distance cinq jours par semaine à la mi-mars 2020, lorsque des modalités de travail exceptionnelles ont été prescrites. Entre juin 2020 et juillet 2021, le Groupe de l'impôt sur le revenu a chargé son personnel de se rendre sur le lieu de travail, en fonction des besoins, afin d'exécuter en priorité les tâches urgentes. TO se rappelle qu'il est revenu pour la première fois sur son lieu de travail le 7 juin 2020 ou aux alentours de cette date. Début juillet 2021, le personnel du Groupe de l'impôt sur le revenu a repris le travail au siège de l'ONU au moins un jour par semaine, conformément au paragraphe 9 des directives des ressources humaines relatives au retour progressif sur le lieu de travail (version 1.1 du 2 juillet 2021)¹¹.

12. Comme les membres du personnel du Groupe de l'impôt sur le revenu ont travaillé à domicile à compter de mars 2020, TO n'a pas eu accès aux demandes de remboursement sur papier déposées par le requérant en février 2020. En outre, en raison de problèmes de santé, TO n'a pas repris le travail immédiatement, de sorte

¹¹ Observations du défendeur déposées le 25 janvier 2023, conformément à l'Ordonnance n° 012 (NBI/2023).

que les demandes du requérant sont restées dans sa corbeille jusqu'en juillet 2021, date à laquelle le personnel du Groupe de l'impôt sur le revenu est revenu sur le lieu de travail.

13. En mai 2021, le requérant a reçu de l'IRS un avis de défaut de paiement d'impôts de 81 337,17 dollars des États-Unis, qu'il a communiqué au Groupe de l'impôt sur le revenu le 9 mai 2021 en utilisant l'adresse électronique générique du Groupe¹². La somme de 81 337,17 dollars des États-Unis devait être versée à l'IRS au plus tard le 2 juin 2021¹³. Par la suite, le conseil du requérant a réussi à reporter le paiement de l'impôt du 3 juin 2021 au 30 novembre 2021¹⁴. TO, qui travaillait à distance en mai 2021, a répondu au courriel du requérant.

14. Entre mai et octobre 2021, le requérant a communiqué avec TO et lui a fourni les divers documents (numéro de code, formulaire de notification administrative, formulaire 65, etc.) qu'il lui avait demandés parce que son dossier ne contenait pas de déclarations de revenus¹⁵. TO a ensuite échangé avec le requérant dans Microsoft Teams pour clarifier son statut de résident, qui, comme l'a expliqué le requérant lors de l'audience, a expiré en 2016. En ce qui concerne les demandes de remboursement d'impôts pour 2013, 2015 et 2017, il a déclaré qu'aucune explication écrite n'était jointe aux demandes lorsqu'il avait commencé son examen, et il a donc demandé au requérant de justifier la soumission tardive pour permettre à QI de la signer ou de la transmettre au Bureau des ressources humaines pour approbation¹⁶.

¹² Annexe R/2 des observations du défendeur déposées le 25 janvier 2023, conformément à l'Ordonnance n° 012 (NBI/2023).

¹³ Requête, annexe 5 (la somme correspond à des impôts d'un montant de 72 040,69 dollars des États-Unis, des frais de pénalité s'élevant à 2 453,94 dollars et des intérêts s'élevant à 6 842,54 dollars).

¹⁴ Requête, annexe 2, par. 11.

¹⁵ Déposition orale de TO du 19 janvier 2023 ; et annexe R/2 des observations du défendeur déposées le 25 janvier 2023, conformément à l'Ordonnance n° 012 (NBI/2023).

¹⁶ Déposition orale de TO du 19 janvier 2023.

15. Le 16 octobre 2021, le requérant a présenté une note explicative dactylographiée à TO, qui l'a transmise à QI¹⁷. QI a déclaré qu'il n'y avait pas d'explication manuscrite lorsqu'il avait reçu les copies papier des demandes de remboursement du requérant pour les années 2013, 2015 et 2017¹⁸. Le 20 octobre 2021, TO a informé le requérant que QI voulait qu'il transmette un rapport médical établissant qu'il était dans l'incapacité physique ou mentale de s'occuper des questions fiscales. Le requérant a refusé de donner suite à cette demande au motif que son dossier médical était confidentiel¹⁹.

16. Le 21 octobre 2021, le requérant a demandé un contrôle hiérarchique de la décision contestée. Dans sa demande de contrôle hiérarchique, le requérant a rappelé que les dossiers médicaux étaient confidentiels et que le Groupe de l'impôt sur le revenu n'en avait pas besoin pour traiter ses demandes de remboursement d'impôts. Il a également expliqué qu'il n'avait pas demandé d'aide médicale, mais plutôt une aide professionnelle pour régler sa situation²⁰. Le même jour, le requérant a écrit à QI pour protester contre sa demande de rapport médical et pour l'informer qu'il allait déposer une plainte pour harcèlement contre lui et TO pour avoir refusé de traiter ses déclarations d'impôts²¹. Dans une réponse datée du 22 octobre 2021, QI a expliqué que le Groupe de l'impôt sur le revenu exigeait un certificat médical, et non son dossier médical, pour étayer sa déclaration²². QI a expliqué qu'en vertu de l'alinéa ii) de la disposition 3.16 du Règlement du personnel, l'Organisation ne remboursait pas les fonctionnaires ayant présenté leur demande au-delà du délai de douze mois prévu à cet effet. Toutefois, le Groupe de l'impôt sur le revenu accepte les demandes de remboursement, demande aux fonctionnaires de les justifier par écrit et transmet le tout à la Sous-secrétaire générale aux ressources humaines pour qu'elle prenne une décision. Le requérant ayant refusé de fournir

¹⁷ Requête, annexes 1 et 6.

¹⁸ Déposition orale de QI du 18 janvier 2023.

¹⁹ Requête, annexe 1.

²⁰ Requête, annexe 2.

²¹ Requête, annexe 1.

²² Annexe R/2 des observations du défendeur déposées le 25 janvier 2023, conformément à l'Ordonnance n° 012 (NBI/2023).

des documents supplémentaires, le Groupe de l'impôt sur le revenu n'a pas transmis sa demande à la Sous-secrétaire générale aux ressources humaines.

17. Le requérant affirme qu'il a refusé de présenter le certificat médical parce qu'il s'agissait d'un dossier médical²³ et parce que QI ne lui avait pas expliqué que le certificat médical était nécessaire à l'examen exceptionnel de sa demande de remboursement d'impôts²⁴. Il affirme l'avoir découvert lors de discussions avec le Groupe du contrôle hiérarchique et a fourni la preuve qu'il avait cherché de l'aide auprès du Conseiller du personnel de l'ONU et d'un psychiatre²⁵.

18. Dans une réponse à la demande de contrôle hiérarchique datée du 24 novembre 2021, la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité a informé le requérant que puisqu'il avait dépassé la date limite fixée à la disposition 3.17 du Règlement du personnel, le Groupe de l'impôt sur le revenu était disposé à demander à la direction d'approuver exceptionnellement le rappel des sommes concernées, à condition que le requérant présente des pièces justificatives, comme un congé de maladie de longue durée, un certificat médical, etc. L'Administration n'avait pas été en mesure d'accepter une dérogation, car le requérant n'avait pas voulu ou pas pu établir l'existence de circonstances exceptionnelles. En conséquence, la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité a décidé de confirmer la décision contestée²⁶.

19. Le requérant a formé la requête à l'examen le 22 février 2022. Il y a notamment soumis un courriel daté du 4 avril 2017 d'un certain LK lui fournissant les coordonnées d'un psychiatre/psychothérapeute en Tunisie ; un échange de courriels du 10 avril 2017 entre lui et LK visant à organiser une réunion par Skype ; un certificat médical d'un psychiatre/addictologue le plaçant en congé de maladie pendant 21 jours

²³ *Ibid.*

²⁴ Requête, section VII, par. 8.

²⁵ *Ibid.*, par. 9. Dans ses observations du 22 décembre 2022, le requérant a confirmé que ces documents étaient les mêmes que ceux qui figuraient aux annexes 7 et 7.1 de sa requête.

²⁶ Requête, annexe 3.

à compter du 13 avril 2017 ; et plusieurs courriels datés du 25 avril 2017 adressés par le requérant au chef du service médical, demandant à se rendre aux États-Unis pour son congé de maladie certifié.

Argumentation des parties

20. Le requérant soutient que le défendeur a agi de manière irrégulière parce que :

a. Le Groupe de l'impôt sur le revenu a agi de mauvaise foi du fait d'avoir attendu 20 mois pour lui demander un rapport médical, alors même qu'il avait fourni une note explicative concernant ses problèmes de santé mentale en février 2020, et du fait de ne pas l'avoir informé que pour être approuvée, sa déclaration tardive devait faire l'objet d'une dérogation exceptionnelle. Les pratiques du Groupe de l'impôt sur le revenu, telles qu'établies par les dépositions des témoins à l'audience, étaient chaotiques, dédaigneuses et punitives.

b. Il avait refusé de divulguer des informations médicales confidentielles, comme le prévoit la circulaire ST/IC/1999/111 (Santé mentale - Services médicaux et assistance au personnel), parce qu'il ne savait pas qu'il était envisagé de lui accorder une dérogation exceptionnelle. Après avoir compris le motif de la demande, il a fourni au Groupe du contrôle hiérarchique un certificat de congé de maladie approuvé par le chef du service médical de sa mission de maintien de la paix²⁷ et un rapport du psychiatre qui le suivait.

c. De 2013 à 2017, l'Organisation des Nations Unies a retenu sur son traitement brut des contributions du personnel d'environ 120 000 dollars des États-Unis pour le règlement de ses impôts aux États-Unis. Ces fonds ont été déposés sur un compte séquestre et ne lui ont pas été remis.

²⁷ Requête, annexes 7 et 7.1.

d. Le défendeur n'a pas tenu compte des directives concernant la reconnaissance des problèmes de santé mentale du personnel. Au lieu de cela, ses problèmes de santé mentale ont été banalisés, ce qui s'est traduit par l'impossibilité de lui accorder une dérogation.

e. Le requérant demande les réparations suivantes à l'Organisation :
i) le règlement de ses obligations fiscales aux États-Unis pour les années 2013, 2015 et 2017 ; et ii) le paiement des pénalités accumulées depuis la date à laquelle il a soumis ses déclarations d'impôts jusqu'à la date du versement de la somme par l'Organisation à l'IRS.

21. Le défendeur estime que la requête doit être rejetée pour les raisons suivantes :

a. Pour le personnel en poste en dehors des États-Unis, les dates limites pour soumettre à l'Organisation les demandes de remboursement de l'impôt sur le revenu de 2013, 2015 et 2017 étaient les suivantes : 1^{er} avril 2014²⁸ ; 1^{er} avril 2016²⁹ et 2 avril 2018³⁰. Conformément à l'alinéa ii) de la disposition 3.17 du Règlement du personnel, le requérant aurait dû présenter une demande écrite de remboursement des impôts de chaque année concernée au plus tard le 1^{er} avril 2015, le 1^{er} avril 2017 et le 2 avril 2019, mais il ne l'a pas fait dans les délais impartis.

b. L'explication écrite du requérant pour justifier le dépôt tardif était insuffisante. Cela a conduit le Groupe de l'impôt sur le revenu à demander au requérant d'étayer sa déclaration en lui communiquant un rapport médical, ce que le requérant a refusé de faire. À l'exception de 21 jours de congé de maladie en 2017, le requérant a admis qu'il n'avait pas consulté de médecin pour une quelconque affection physique ou physiologique. Les 21 jours de congé sur une période de six ans ne permettent pas de dire qu'ils auraient pu

²⁸ Circulaire ST/IC/2014/6*, par. 6.

²⁹ Circulaire ST/IC/2016/4*, par. 6.

³⁰ Circulaire ST/IC/2018/6*, par. 6.

avoir une incidence quelconque sur la capacité du requérant de présenter sa demande de remboursement d'impôts sur le revenu. Le requérant ne s'est pas acquitté de la charge qui lui incombait de démontrer qu'il existait des circonstances atténuantes justifiant une dérogation à l'alinéa ii) de la disposition 3.17 du Règlement du personnel. En outre, il a fourni une justification différente pendant l'audience, à savoir qu'il ne s'était pas occupé des impôts parce que son titre de séjour aux États-Unis avait expiré.

c. Compte tenu des circulaires, le requérant aurait dû connaître les délais applicables à ses demandes de remboursement d'impôts, et savoir que ses demandes de remboursement ne seraient pas acceptées en l'absence de circonstances atténuantes. Le Groupe de l'impôt sur le revenu n'est pas responsable des pénalités accumulées, car il incombe exclusivement au requérant de payer les impôts dus aux autorités américaines. Le requérant a choisi d'attendre l'éventuel remboursement du Groupe de l'impôt sur le revenu plutôt que d'essayer de limiter l'accumulation des pénalités.

d. L'affirmation du requérant selon laquelle 120 000 dollars des États-Unis ont été retenus sur son traitement brut entre 2013 et 2017 est sans fondement. L'administration ne retient pas d'argent pour régler les impôts des fonctionnaires. La seule retenue sur le traitement brut des fonctionnaires correspond aux contributions du personnel qui ne sont pas une retenue à la source, mais plutôt un montant déduit du traitement brut de tous les fonctionnaires de l'ONU, indépendamment de leurs obligations fiscales.

Examen

22. Le cadre juridique régissant cette question est le suivant :

Ancienne disposition 3.17 du Règlement du personnel (ST/SGB/2016/1)

Le fonctionnaire qui n'a pas reçu telle indemnité, prime ou autre prestation à laquelle il a droit ne peut en obtenir le rappel que s'il fait valoir ses droits, par écrit, dans les délais ci-après : i) Si la disposition

applicable du Règlement du personnel a été abrogée ou modifiée, dans les trois mois qui suivent la date de l'abrogation ou de la modification ; ou ii) Dans tout autre cas, dans les douze mois qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire pouvait prétendre au premier versement.

ST/AI/1998/1 (Paiement d'impôts sur le revenu à l'administration fiscale des États-Unis*).

- a. Section 2.1 - Tout fonctionnaire qui est citoyen des États-Unis ou résident permanent (titulaire d'une « carte verte ») et qui a signé la renonciation aux privilèges et immunités des Nations Unies est, en règle générale, assujéti à un impôt prélevé par les États-Unis sur les traitements et les autres émoluments reçus de l'Organisation. Les fonctionnaires sont tenus de s'enquérir et de s'acquitter des obligations qui peuvent leur incomber en vertu de la législation applicable à l'impôt sur le revenu aux États-Unis, au niveau fédéral, à celui des États ou au niveau municipal.
- b. Section 2.2 - Un fonctionnaire qui est assujéti à cet impôt et qui souhaite faire valoir son droit à remboursement doit introduire une demande de remboursement, ou d'avance du montant estimatif de l'impôt à acquitter.
- c. Section 3 - Les procédures énonçant les règles à observer par les fonctionnaires qui introduisent des demandes de remboursement d'impôts ou d'avances équivalant au montant estimatif des impôts à acquitter sont annoncées chaque année par le Contrôleur dans une circulaire.

Les circulaires applicables au cas d'espèce sont les circulaires ST/IC/2018/6 (Paiement de l'impôt sur le revenu de 2017), ST/IC/2016/4* (Paiement de l'impôt sur le revenu de 2015) et ST/IC/2014/6* (Paiement de l'impôt sur le revenu de 2013). Ces circulaires prévoient notamment ce qui suit [traduction non officielle] :

- a. L'objectif du système de remboursement de l'impôt de l'Organisation des Nations Unies est de placer les fonctionnaires de l'Organisation assujéti à l'impôt dans la position dans laquelle ils se seraient trouvés si leurs émoluments officiels n'avaient pas été imposés. Il n'a pas pour but d'offrir un avantage ni de désavantager un fonctionnaire par rapport aux autres fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies qui ne sont pas tenus de payer des impôts à un État membre sur les émoluments que leur verse l'Organisation³¹.

³¹ Circulaire ST/IC/2014/6*, par. 1 ; circulaire ST/IC/2016/4*, par. 1 ; et circulaire ST/IC/2018/6, par. 1.

- b. Les contributions du personnel ne sont pas une retenue à la source et ne peuvent donc en aucun cas être remboursées aux fonctionnaires. Il s'agit d'un montant déduit du traitement brut de tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, quelle que soit leur nationalité. Les déductions au titre des contributions du personnel sont portées au crédit du Fonds de péréquation des impôts. Les États Membres qui ne prélèvent pas d'impôt sur les revenus versés par l'Organisation des Nations Unies reçoivent une partie du Fonds de péréquation des impôts en compensation de leurs contributions au budget ordinaire de l'Organisation et aux budgets des opérations de maintien de la paix et des tribunaux. Les fonctionnaires qui doivent payer des impôts nationaux sur les revenus que leur verse l'Organisation des Nations Unies sont remboursés par le Fonds de péréquation des impôts, quel que soit le montant total de la retenue opérée sur leur traitement au titre des contributions du personnel³².
- c. Pour le personnel en poste en dehors des États-Unis, les dates limites pour soumettre à l'Organisation les demandes de remboursement de l'impôt sur le revenu de 2013, 2015 et 2017 étaient les suivantes : 1^{er} avril 2014³³ ; 1^{er} avril 2016³⁴ et 2 avril 2018³⁵.
- d. Pour demander le remboursement d'impôts, un fonctionnaire doit présenter au Groupe de l'impôt sur le revenu une photocopie de sa déclaration d'impôts sur le revenu accompagnée des formulaires F.65, F.65/A (le cas échéant) et F.243 dûment remplis. Les fonctionnaires ayant bénéficié d'avances sur impôts doivent présenter des demandes annuelles de remboursement d'impôts dans les délais impartis³⁶.
- e. Étant donné qu'il incombe à chaque contribuable de soumettre une déclaration d'impôts complète et exacte dans les délais impartis, l'Organisation des Nations Unies ne remboursera pas aux fonctionnaires les pénalités ou les intérêts imposés par les autorités fiscales sur leurs revenus provenant de l'ONU, sauf si : a) les retards sont imputables à l'Organisation ; ou b) les pénalités ou les intérêts résultent d'instructions écrites données par l'Organisation des Nations Unies. Sous certaines conditions, les fonctionnaires en poste en dehors des États-Unis peuvent également bénéficier du remboursement des pénalités et des intérêts. L'Organisation des Nations Unies ne paiera en aucun cas les pénalités de retard.

³² Circulaire ST/IC/2014/6*, par. 2 ; circulaire ST/IC/2016/4*, par. 2 ; et circulaire ST/IC/2018/6*, par. 2.

³³ Circulaire ST/IC/2014/6*, par. 6.

³⁴ Circulaire ST/IC/2016/4*, par. 6.

³⁵ Circulaire ST/IC/2018/6, par. 6.

³⁶ Circulaire ST/IC/2014/6*, par. 5 ; circulaire ST/IC/2016/4*, par. 5 ; et circulaire ST/IC/2018/6, par. 5.

Les fonctionnaires doivent déposer auprès des autorités fiscales les formulaires désignés de demande de prolongation avant la date limite de dépôt³⁷.

- f. Restrictions à la rétroactivité des demandes de remboursement d'impôts (dérogation à l'alinéa ii) de la disposition 3.17 du Règlement du personnel) : aucune demande de remboursement d'impôts ne sera acceptée au-delà d'un an après la date limite, sauf si l'Organisation des Nations Unies reconnaît qu'il existe des circonstances atténuantes. En pareil cas, un fonctionnaire peut demander à être dispensé du délai prévu à l'alinéa ii) de la disposition 3.17 du Règlement du personnel et justifier sa demande en expliquant le retard par écrit³⁸.

23. Compte tenu des faits dont il est saisi et du cadre décrit ci-dessus, le Tribunal examinera les deux questions suivantes : celle de savoir si le refus de payer les impôts du requérant était irrégulier et celle de savoir si l'Administration est responsable du retard dans le traitement de la demande de remboursement.

Le refus de payer les impôts du requérant était-il irrégulier ?

24. Il n'est pas contesté que le requérant a déposé ses demandes de remboursement d'impôt avec six ans de retard pour l'année fiscale 2013, quatre ans de retard pour l'année fiscale 2015 et deux ans de retard pour l'année fiscale 2017. Conformément aux circulaires relatives au paiement des impôts sur le revenu, le délai d'un an prévu à l'alinéa ii) de la disposition 3.17 du Règlement du personnel peut être supprimé si l'Organisation des Nations Unies reconnaît l'existence de circonstances atténuantes, que le fonctionnaire doit exposer par écrit. Bien que la date de l'explication écrite fournie par le requérant soit contestée, la question reste de savoir si l'explication finalement fournie est rationnelle et crédible ; en d'autres termes, si la raison invoquée justifie logiquement le retard en tenant compte de l'intégralité des circonstances, y compris la durée du retard, et du fait que les fonctionnaires en poste en dehors

³⁷ Circulaire ST/IC/2014/6*, par. 12, 47 et 66 à 68 ; circulaire ST/IC/2016/4*, par. 12, 47 et 66 à 68 ; et circulaire ST/IC/2018/6, par. 12, 47 et 66 à 68.

³⁸ Circulaire ST/IC/2014/6*, par. 20 (renvoie à l'ancienne disposition 3.16 du Règlement du personnel) ; circulaire ST/IC/2016/4*, par. 20 ; et circulaire ST/IC/2018/6, par. 20.

des États-Unis bénéficient facilement d'un délai plus long, et si la raison a été suffisamment établie eu égard à sa nature.

25. Selon l'explication du requérant, il n'était pas médicalement apte à soumettre ses demandes de remboursement d'impôts en temps voulu en raison d'une dépression et d'un alcoolisme qu'il n'aurait pas pu, selon ses dires, diagnostiquer lui-même. Le Tribunal rappelle que, comme l'a indiqué le Tribunal d'appel, les jugements sur l'aptitude des fonctionnaires à exercer leurs fonctions sont principalement laissés aux professionnels de la santé et ne doivent pas être déterminés sur la base d'évaluations ou d'opinions d'autres personnes, y compris celle du fonctionnaire ou des supérieurs hiérarchiques concernés et, il convient d'ajouter, celle du Tribunal³⁹. Le requérant ne peut pas, d'une part, invoquer l'impossibilité de se diagnostiquer lui-même et, d'autre part, attendre du Groupe de l'impôt sur le revenu qu'il accepte sans réserve des circonstances atténuantes fondées sur le seul diagnostic qu'il a lui-même établi. C'est donc à juste titre que l'Administration a demandé au requérant de communiquer une attestation professionnelle pour étayer l'incapacité alléguée de remplir des déclarations d'impôts et qu'elle a conclu que le certificat médical accordant au requérant trois semaines de congé de maladie à compter du 13 avril 2017 ne suffisait pas à justifier l'intégralité de la période d'inaction. En agissant de la sorte, elle n'a pas banalisé les problèmes de santé mentale du requérant.

26. En outre, la situation du requérant contredit ses affirmations. Le requérant a démissionné de l'Organisation fin janvier 2013, mais, selon ses propres dires, fin 2014/début 2015, il a été réengagé par l'Organisation en tant que consultant et, depuis 2015, il occupait un poste de chef des services de sécurité au sein d'une mission. En 2016 et 2017, à la connaissance des parties et du présent Tribunal *ex officio*, il a engagé une procédure devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies⁴⁰. Le fait que le requérant ait relancé sa carrière, qu'il ait occupé un poste à haute responsabilité et qu'il ait intenté des actions en justice indique

³⁹ Arrêt *Harris* (2019-UNAT-897), par. 21.

⁴⁰ UNDT/NBI/2016/075 et UNDT/NBI/2017/002.

qu'il était capable d'agir sur le plan professionnel et de prendre des décisions. Des problèmes de santé mentale qui auraient pesé de manière sélective et complète sur sa capacité d'assurer le suivi de sa situation fiscale ne semblent pas plausibles.

27. Enfin, la propre déposition du requérant compromet son alléguation de circonstances atténuantes. Sa déposition établit de façon certaine que le requérant n'a pas déposé de demandes de remboursement d'impôts dans les délais parce qu'il croyait à tort qu'il n'était pas tenu de déclarer et de payer des impôts au Gouvernement des États-Unis à l'expiration de sa résidence permanente⁴¹. Son erreur a été révélée en août 2019, lorsque l'IRS a placé un privilège sur son compte bancaire afin de recouvrer les arriérés d'impôts⁴².

28. En conclusion, le Tribunal estime que les circonstances atténuantes n'ont pas été établies et que le refus de payer les impôts du requérant n'était pas irrégulier.

L'administration est-elle responsable du retard dans le traitement de la demande de remboursement ?

29. Il va de soi que le Tribunal accepte le choix du Groupe de l'impôt sur le revenu d'accorder la priorité aux demandes fiscales présentées en temps voulu ; il accepte également que l'Organisation fixe des règles pour définir ce qui constitue des circonstances atténuantes justifiant des soumissions tardives. Toutefois, comme indiqué dans les circulaires, l'Administration s'est engagée à statuer sur les dépôts tardifs et, comme l'a confirmé TO, ces cas sont toujours nombreux. Ils doivent être traités. Sur ce point, le Tribunal est d'accord avec l'avis du requérant selon lequel le traitement des déclarations d'impôts tardives a été marqué par des pratiques chaotiques et par une attitude dédaigneuse. En effet, les déclarations tardives n'ont pas été immédiatement attribuées à un membre désigné du personnel du Groupe de l'impôt sur le revenu et aucun délai n'a été fixé pour le traitement des déclarations tardives,

⁴¹ Audience du 18 janvier 2023 dans Microsoft Teams (à 30 min 40 sur 2 h 10 min 51). Voir également l'annexe 2 de la requête, page 2 sur 4, par. 2.

⁴² Annexe 2 de la requête, page 2, par. 3.

même si, entre le mois d'octobre au plus tard et le mois d'avril de l'année suivante, le Groupe de l'impôt sur le revenu n'a pas d'autres déclarations à traiter que celles qui ont été déposées tardivement. Comme l'a déclaré QI, l'ordre de traitement des dépôts tardifs est basé sur la persévérance avec laquelle le fonctionnaire concerné relance le Groupe de l'impôt sur le revenu. QI a également refusé de donner un sens à la déclaration faite par le Groupe de l'impôt sur le revenu lorsqu'il a accusé réception de la demande du requérant, aux termes de laquelle [traduction non officielle] : « Un membre du personnel du Groupe vous contactera en cas de besoin de clarification ou de document manquant », déclaration qu'il a balayée après l'avoir qualifiée de « simple formule type ». Pendant la pandémie de COVID-19 et la fermeture des bureaux, soit approximativement de mars 2020 à juillet 2021, les documents originaux ont été laissés dans des boîtes et personne ne s'en est occupé. Ces pratiques ne sont pas dignes d'une administration professionnelle.

30. Aucune raison valable n'a été communiquée au Tribunal pour expliquer pourquoi le cas du requérant n'avait reçu aucune attention entre fin juin 2020 (date à laquelle les nombreuses demandes présentées en temps voulu avaient été traitées) et mai 2021 (réponse de TO à la demande du requérant). Même en tenant compte du fait que le Groupe de l'impôt sur le revenu travaillait à distance et que l'accès aux documents papier était difficile, les demandes du requérant avaient été déposées dans le système et auraient dû faire l'objet d'une réponse, en commençant par une demande de nouvelle explication du retard – ou de première explication, si elle était manquante – par voie électronique. En ce qui concerne ce dernier point, le Tribunal accorde du crédit au requérant lorsqu'il déclare avoir écrit son explication à la main et l'avoir déposée en février 2020. Le requérant a raconté en détail ce qu'il avait vécu dans le bureau du Groupe de l'impôt sur le revenu, y compris l'agrafage des documents, et il a également décrit la dame du Groupe de l'impôt sur le revenu. D'après le *modus operandi* du Groupe de l'impôt sur le revenu, tel que décrit ci-dessus, le Groupe aurait probablement pu perdre ou égarer l'explication du requérant.

31. En dépit des insuffisances susmentionnées, le Tribunal estime qu'il n'est pas fondé à tenir le défendeur financièrement responsable des intérêts et des pénalités accumulés en raison du retard. Sans tenir compte du fait que le requérant ne quantifie en aucune façon le montant des intérêts et des pénalités pour lesquels il demande une indemnisation, le Tribunal rappelle que les obligations du défendeur concernant le traitement des déclarations d'impôts ne sont que subsidiaires par rapport aux obligations des fonctionnaires envers l'IRS. Il incombait principalement au requérant de déclarer et de payer ses impôts dans les délais impartis. Cette obligation ressort clairement des circulaires. Elle n'a pas été levée lorsque le requérant a déposé sa demande tardive auprès du Groupe de l'impôt sur le revenu et, face à l'inaction du Groupe, il était tenu de limiter l'accumulation des intérêts et des pénalités en payant lui-même les sommes dues, en insistant plus tôt auprès du Groupe, ou en demandant un report à l'IRS, ce qu'il a finalement réussi à obtenir grâce à son conseiller fiscal.

32. Par ces motifs, la requête est dénuée de fondement en ce qui concerne les deux questions qu'elle soulève.

Dispositif

33. La requête est rejetée.

34. Le nom du requérant sera rendu anonyme et son lieu de travail actuel ainsi que ses numéros de dossier antérieurs seront caviardés dans la version publiée du présent jugement.

(Signé)
Agnieszka Klonowiecka-Milart, juge
Ainsi jugé le 13 mars 2023

Enregistré au Greffe le 13 mars 2023

(Signé)
Éric Muli, juriste, au nom de
Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi