

QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

Affaires HAENNI et PERRUCHI-HAENNI

Jugement No 1530

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), formée par M. Pierre-Pascal Haenni et Mme Françoise Perruchi-Haenni le 22 septembre 1995, la réponse de l'OTIF du 10 novembre, la réplique des requérants du 29 novembre 1995 et la duplique de l'Organisation du 12 janvier 1996;

Vu l'article II, paragraphes 5 et 6, 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. Les requérants sont les enfants et héritiers légaux de feu Joseph Haenni, ressortissant suisse né en 1904 et ancien directeur de l'Office central des transports internationaux ferroviaires (OCTI), secrétariat de l'Organisation. Joseph Haenni a été engagé par l'OTIF le 1er janvier 1959. A cette date, le Règlement concernant l'organisation, le fonctionnement et le statut du personnel de l'OCTI, entré en vigueur le 17 avril 1956 (ci-après, le Règlement de 1956), disposait à l'article 25, intitulé "Fonds et allocations d'assurance pour les survivants":

"1. Chaque année, l'Office incorpore dans son budget une somme égale à 15% du traitement de base versé à ses agents permanents en activité de service, plus le montant de l'allocation d'assurance qui a été fixé par l'autorité compétente lors de la mise à la retraite des agents permanents. Ces sommes sont destinées à constituer et à alimenter les fonds d'assurance pour chaque agent..."

2. Sauf en ce qui concerne les certificats d'assurance sociale obligatoire, les fonds d'assurance ainsi constitués sont déposés à la Banque nationale suisse, sous des dossiers établis au nom de chaque agent. Ils sont délivrés, après décès, aux héritiers légaux ou testamentaires dont la légitimité est dûment certifiée par l'autorité compétente du pays d'origine de l'agent..."

Le 1er décembre 1966, un nouveau Règlement entra en vigueur. Le régime mis en place par l'article 25 du Règlement de 1956 fut alors remplacé par une assurance des agents permanents et des membres de leur famille contre les conséquences économiques de l'invalidité, de la vieillesse et du décès auprès de la Caisse fédérale d'assurance suisse. Les agents entrés en fonction avant le 1er décembre 1966 avaient toutefois la faculté de rester au bénéfice du régime antérieur, ce que Joseph Haenni choisit de faire.

Lors de sa 32e session, le 3 février 1970, le Comité administratif de l'OTIF l'autorisa à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 1er juillet. Au cours de sa 33e session, tenue du 20 au 22 mai 1970, le Comité décida que l'Office continuerait, après la mise à la retraite de Joseph Haenni, de verser sur le fonds d'assurance constitué à son nom l'allocation d'assurance de 15 pour cent du traitement de base prévue par le Règlement de 1956.

Le 1er janvier 1980, le Statut du personnel de l'Office entra en application et remplaça le Règlement de 1966. Par lettre du 11 juillet 1980, le Directeur général de l'Office informa le père des requérants que ce Statut comportait des mesures transitoires visant à préserver les droits acquis des fonctionnaires recrutés sous l'empire des dispositions réglementaires antérieures. C'est ainsi que, en particulier, l'article 25 du Règlement de 1956, annexé audit Statut, restait applicable au cas de Joseph Haenni.

Par lettre du 20 novembre 1991, le Directeur général informa le père du requérant que, suite au jugement 1125 rendu par le Tribunal le 3 juillet 1991 (affaire Lehmann-Schurter), le montant de l'allocation d'assurance versée sur le fonds constitué à son nom serait ramené de 15 à 8 pour cent de son traitement de base.

Un nouveau Statut du personnel, entré en vigueur le 1er janvier 1993, comporte à l'article 5 de l'annexe IV les

mêmes mesures transitoires que le Statut de 1980.

Par lettre du 18 février 1995, les requérants demandèrent à l'Organisation de leur verser, suite au décès de leur père survenu le 11 janvier, l'intégralité du fonds d'assurance constitué à son nom, soit la somme de 618 457,85 francs suisses. Le 23 mai, le Comité administratif leur proposa un compromis ayant force de décision au sens de l'article 58.1 du Statut du personnel, compromis adopté lors de sa 83e session. Il révisa sa décision de mai 1970 et détermina à 113 891 francs le montant atteint par le fonds lors de la mise à la retraite de Joseph Haenni et auquel s'ajoutaient des intérêts calculés au taux de 5 pour cent l'an, pour donner un total, dû aux requérants, de 385 675 francs. Le 20 juin 1995, les requérants introduisirent un recours interne contre cette décision auprès du Comité.

Le 25 août 1995, le Comité rejeta le recours. Il déclara que l'article 25 du Règlement de 1956 devait être interprété de manière téléologique et que, à cet égard, la décision prise par le Comité en 1970 était arbitraire et injustifiée, car M. Haenni n'avait à cette époque aucune personne à charge. Il informa donc les requérants qu'il confirmait sa décision du 23 mai 1995. Il leur fit également savoir que l'article 5 de l'annexe IV à l'article 69.2 du Statut de 1993 serait modifié : l'application du régime visé à l'article 25 du Règlement de 1956 serait écartée "dès lors qu'il est évident que l'ancien fonctionnaire n'a pas de personne à charge"; en pareil cas, le fonds ne serait plus versé aux héritiers légaux ou testamentaires que jusqu'à concurrence du montant atteint par ce fonds à la date de la mise à la retraite de l'intéressé. Telle est la décision attaquée.

B. Les requérants prétendent que seule la méthode littérale convient pour interpréter l'article 25 du Règlement de 1956, disposition qui prévoit clairement un régime de prévoyance pour les survivants dans le sens d'une assurance en cas de décès d'un ancien fonctionnaire.

Ils estiment que la décision du Comité administratif du 23 mai 1995, confirmée par celle du 25 août 1995, porte atteinte à leurs droits acquis en qualité de successeurs de feu Joseph Haenni. Les versions successives des Statut et Règlement du personnel, y compris celle de 1993, contiennent des dispositions transitoires visant à garantir le respect de ces droits. La décision litigieuse est donc arbitraire et ne repose sur aucune base légale. Elle va, au surplus, à l'encontre de la décision prise par le Comité en mai 1970 de continuer de verser 15 pour cent du traitement de base sur le fonds d'assurance après le départ à la retraite du père des requérants. Elle ne tient aucun compte de la lettre du Directeur général du 20 novembre 1991 informant celui-ci que le versement serait ramené à 8 pour cent, ni de la lettre du 11 juillet 1980 lui assurant que ses droits acquis ne seraient pas remis en cause.

Les requérants affirment que l'argument de l'OTIF consistant à justifier la révision du montant du fonds d'assurance par l'absence de personnes à charge est inopérant, dès lors que ce fait était connu de l'Organisation en mai 1970. Invoquer une erreur commise à cette époque et qui aurait perduré jusqu'en 1994 relève de la mauvaise foi si l'on prend en compte les communications adressées par le Comité à Joseph Haenni, puis à ses enfants, et les décisions du Comité en la matière. Cela revient également à faire fi de la pratique de l'Organisation d'alimenter le fonds chaque année. Par ailleurs, l'application rétroactive de la modification du Statut du personnel aux requérants est contraire aux principes généraux de droit.

Ils demandent le versement de la somme de 618 457,85 francs suisses assortie d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an à compter du 18 février 1995, ainsi que des dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse maintient que l'article 25 du Règlement de 1956, bien que ses dispositions soient claires, doit être interprété de manière téléologique. Or le but du régime mis en place n'est pas de constituer une fortune pour les familles concernées, mais de prévoir un substitut à une rente de veuve ou d'orphelin qui, en vertu des articles 21.1 et 24.1 du Règlement de 1956, n'est pas versée après le décès de l'agent. L'article 25 doit, de plus, être lu en conjonction avec l'article 24.3, énumérant les personnes visées par le terme "survivant" et contenant l'expression "d'autres personnes dont l'agent assumait l'entretien et dont il a reçu des soins". Une application littérale de l'article 25 pourrait aboutir à ce que le fonds soit versé à toute personne physique ou morale désignée par le défunt dans son testament. Il apparaît, par conséquent, que la décision du Comité de mai 1970 était arbitraire et injustifiée et que celle de mai 1995, prise à titre de compromis, a eu pour effet de corriger les erreurs commises par le passé.

Quant à la lettre du Directeur général en date du 11 juillet 1980, l'OTIF affirme que les droits acquis auxquels elle se réfère résultent de sa propre interprétation de l'article 25 et d'une application raisonnable de cette disposition. La modification de l'article 25 ne produit pas d'effet rétroactif, car elle ne fait que clarifier l'intention première du législateur.

D. Dans leur réplique, les requérants font valoir que la position adoptée par l'OTIF dans sa réponse est contraire aux principes généraux de droit.

Se prévalant du jugement 1125, ils estiment que l'on ne saurait écarter, sans commettre un abus de droit, l'interprétation littérale d'un texte clair au profit d'une interprétation prenant en compte ses buts.

E. Dans sa duplique, la défenderesse souligne qu'il reste des doutes quant à la portée exacte de l'article 25, ne serait-ce qu'à l'égard du terme "fonds d'assurance", puisque, si l'agent retraité n'a aucune personne à charge, il s'agit en réalité d'un fonds de fortune destiné à ses héritiers légaux ou testamentaires.

Elle cite le jugement 1125, selon lequel "Le Comité administratif dispose, en principe, dans l'interprétation de l'article 25, d'une large liberté d'appréciation qui lui permet de tenir compte des circonstances pour prendre la décision qu'il estime conforme à l'intérêt général."

CONSIDERE :

Rappel des principaux faits

1. Joseph Haenni, né le 28 mai 1904, après avoir été fonctionnaire à la Confédération helvétique comme vice-directeur de l'Office fédéral des transports, a été engagé comme fonctionnaire de l'Office central des transports internationaux ferroviaires, secrétariat de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF). Il en a été le directeur du 1er janvier 1959 au 30 juin 1970, date après laquelle il a pris sa retraite.
2. Le système des retraites à l'OTIF pour les fonctionnaires engagés avant le 1er décembre 1966 a été décrit dans le jugement 1125 (affaire Lehmann-Schurter) connu des parties et rendu par le Tribunal de céans le 3 juillet 1991, aux constatations duquel il peut être renvoyé. En 1966 a été adopté un nouveau système de prévoyance sociale, sous forme d'affiliation des fonctionnaires de l'OTIF à la Caisse fédérale d'assurance, qui fournit des prestations aux fonctionnaires fédéraux retraités et à leurs survivants. Toutefois, les fonctionnaires de l'OTIF engagés avant le 1er décembre 1966 avaient la faculté d'opter pour l'ancien système qui prévoyait la constitution d'un fonds destiné aux héritiers légaux ou testamentaires du fonctionnaire, payable au décès de celui-ci et alimenté par une contribution égale à 15 pour cent du traitement versé, puis lors de la retraite au montant fixé par l'OTIF. Joseph Haenni a opté en faveur de l'ancien régime.
3. Lors de sa 33e session, tenue du 20 au 22 mai 1970, le Comité administratif a décidé de maintenir sa participation au fonds créé en faveur de Joseph Haenni au même montant annuel, soit 15 pour cent d'un dernier traitement annuel de 96 200 francs suisses, ce dont l'intéressé a été informé. Des montants équivalents ont été versés chaque année sur le fonds créé au nom du fonctionnaire retraité auprès de la Banque nationale suisse (BNS); chaque année, un extrait de ce compte a été adressé au fonctionnaire à la retraite, qui l'a retourné signé avec la mention de bien-trouvé. Un dernier décompte lui a été adressé le 9 février 1994 et il a été reconnu par le fonctionnaire retraité; la lettre d'envoi lui indique que c'est "[son] fonds d'assurance", alors que le décompte indique un "solde pour balance représentant l'avoir sur carnet d'épargne au 15.2.1994" de 618 457,85 francs suisses.
4. L'application aux fonctionnaires engagés avant le 1er décembre 1966, ayant opté pour l'ancien régime, de la norme prévoyant le paiement d'un capital aux héritiers du fonctionnaire a suscité des difficultés au sein de l'OTIF, en raison de la comparaison avec le nouveau régime, où la rente de survivant est destinée à compenser la perte d'une expectative à des prestations d'entretien pour veuve ou enfant à charge. Le problème a été évoqué et en partie résolu dans le jugement susmentionné rendu dans l'affaire Lehmann-Schurter. En bref, le Tribunal y a reconnu que, sous l'ancien régime, le fonctionnaire mis à la retraite avait qualité pour contester la décision de l'Organisation fixant sa contribution après retraite (considérant 2, alinéa 2), que le texte clair de l'article 25 du Règlement de 1956 n'était pas susceptible d'une interprétation contra legem, qu'il prévoyait impérativement une contribution de 15 pour cent du traitement pendant la durée de l'activité du fonctionnaire, et qu'il exigeait aussi une contribution pour la période de la retraite, sans toutefois en fixer le taux, ce qui laissait une certaine marge d'appréciation à l'Organisation; toutefois, le fait que le fonctionnaire n'avait pas de conjoint ou d'enfant à charge lors de la mise à la retraite n'autorisait pas le refus de contribution (considérant 10). A la suite de ce jugement, l'OTIF et Mme Lehmann-Schurter se sont mis d'accord pour fixer la contribution de l'OTIF à 8 pour cent du salaire pendant la durée de la retraite de la fonctionnaire.

5. Sur la base de ce jugement et de l'accord trouvé avec Mme Lehmann-Schurter, l'OTIF a proposé à Joseph Haenni de fixer à l'avenir la contribution annuelle de l'OTIF à 8 pour cent du salaire (décision du Comité administratif du 14 novembre 1991, lors de sa 76e session); en effet, Joseph Haenni n'avait ni épouse ni enfant à sa charge. Joseph Haenni donna son accord, ce qui fut confirmé par une lettre du Directeur général du 20 novembre 1991, dans laquelle l'OTIF a exprimé sa reconnaissance au destinataire. Les années suivantes, la contribution de l'OTIF fut donc réduite à 8 pour cent du traitement de base.

6. Le 11 janvier 1995, Joseph Haenni est décédé à Sion, en Suisse, laissant pour héritiers les présents requérants, sa fille Françoise Perruchi née le 4 juillet 1931, et Pierre-Pascal Haenni, né le 18 octobre 1939. Ils demandèrent à l'OTIF la délivrance du capital constitué au nom de leur père auprès de la BNS. Lors de sa 83e session, le 23 mai 1995, le Comité administratif décida de n'allouer aux héritiers de Joseph Haenni qu'un montant correspondant aux versements de 15 pour cent effectués pendant sa durée d'activité avec intérêts à 5 pour cent l'an, soit un total de 385 675 francs suisses, à l'exclusion des contributions versées sur ce fonds à la BNS après la mise à la retraite du fonctionnaire. Un appel dirigé contre cette décision fut rejeté par décision du Comité administratif du 25 août 1995. De l'avis du Comité, il fallait interpréter la disposition de l'article 25 du Règlement de 1956 à la lumière du droit nouveau qui correspond aux notions modernes de la prévoyance sociale, en n'accordant des prestations aux survivants du fonctionnaire que lorsqu'ils étaient soutenus par celui-ci (conjoint et enfants à charge); comme les décisions précédentes au sujet du versement sur le fonds de Joseph Haenni étaient erronées, il y avait lieu de les rapporter et de les remplacer par une décision conforme au droit.

Les héritiers demandent le montant de 618 457,85 francs suisses, valeur au 18 février 1995, avec intérêts à 5 pour cent l'an dès cette date, correspondant au montant figurant alors sur le fonds constitué auprès de la BNS au nom de Joseph Haenni. Ils se prévalent de la lettre de l'article 25 du Règlement de 1956, qui à leur avis correspond au sens de la norme, ainsi qu'aux différents accords intervenus entre leur père et l'OTIF au sujet des montants à verser sur le compte de celui-ci auprès de la BNS.

Sur le fond

7. Dans l'ancien système de prévoyance de l'OTIF, les prestations versées sur le fonds du fonctionnaire - ouvert auprès de la BNS - l'ont été sur la base de décisions en vigueur et d'accords passés avec le fonctionnaire. En effet, comme l'a reconnu le Tribunal dans l'affaire Lehmann-Schurter, même si les prestations de l'Organisation étaient destinées en fin de compte aux héritiers légaux ou testamentaires du fonctionnaire, elles étaient versées sur un compte ouvert au nom de celui-ci et le fonctionnaire avait qualité pour s'opposer aux décisions de l'Organisation concernant ce compte; celles-ci n'étaient donc pas des mesures internes, mais des décisions qui la liaient. Aussi ne pouvaient-elles être modifiées qu'aux conditions prévues pour la révision de décisions administratives.

En l'espèce, il n'est point besoin d'exposer quelles sont ces conditions.

En effet, la décision prise lors de la 33e session du Comité administratif a déjà fait l'objet d'une révision lors de la 76e session de cet organisme, qui a reçu l'approbation du fonctionnaire concerné. Les arguments que l'OTIF a invoqués alors étaient ceux qu'elle avait fait valoir dans la procédure Lehmann-Schurter et qu'elle soutient à nouveau maintenant. La solution trouvée alors pouvait s'inscrire dans le cadre du jugement 1125. Depuis lors, il ne s'est produit aucun fait nouveau. L'Organisation ne peut donc valablement invoquer une prétendue erreur découverte après coup. Dans ces conditions, il n'est de sa part point conforme aux règles de la bonne foi de tâcher de mettre à néant une solution de compromis à laquelle les deux parties intéressées avaient donné leur accord : voir aussi par analogie les jugements 767 (affaire Cachelin) et 1053 (affaires Beetle et consorts).

8. Par ailleurs, même si formellement une révision était possible, les conditions de fond n'en seraient de toute évidence pas données.

En effet, la décision attaquée s'écarte délibérément du jugement Lehmann-Schurter, dont elle ne discute même pas les considérants. Selon celui-ci, l'article 25 du Règlement de 1956 exige aussi une participation de l'Organisation à l'alimentation du fonds au-delà de la mise à la retraite - l'Organisation pouvant en fixer le taux suivant les circonstances - et le fait que le fonctionnaire n'a pas de conjoint ou d'enfant à charge n'autorise pas l'Organisation à refuser sa participation. Le Tribunal n'a aucun motif de s'écarter de cette jurisprudence. C'est en toute connaissance de cause que l'OTIF a donné à ses fonctionnaires la faculté de choisir entre deux systèmes de prévoyance, ce qui impliquait la promesse qu'elle respecterait leur choix; c'était là un élément important pour la fixation des relations contractuelles entre les parties; la seule circonstance que l'ancien système ne corresponde plus aux systèmes de

prévoyance sociale qui ont actuellement cours en général n'autorise pas l'Organisation à se départir de ses engagements à l'égard de ses anciens fonctionnaires et de leurs héritiers. Il en résulte donc que, de toute manière, les décisions antérieures dont l'Organisation voudrait provoquer la révision n'étaient pas contraires au droit, de sorte qu'elles ne pourraient être révisées pour ce motif.

Dans la décision entreprise, du 25 août 1995, le Comité administratif a déclaré que, pour mettre fin à la discussion sur la portée de l'article 25, il avait par voie d'interprétation authentique modifié l'article 5 de l'annexe IV à l'article 69.2 du Statut du personnel de 1993, pour exclure le droit des héritiers du fonctionnaire, qui n'étaient pas à la charge de celui-ci, de bénéficier de versements de l'Organisation sur le fonds destiné aux héritiers après la date de la mise à la retraite du fonctionnaire. Contrairement à ce qu'allègue l'Organisation dans sa réponse, cette prétendue "clarification" n'est pas conforme aux dispositions en vigueur telles qu'elles devaient être interprétées et ne saurait affecter rétroactivement les droits des requérants.

Les requérants ont droit dès lors à la totalité du fonds constitué en leur faveur par l'OTIF auprès de la BNS.

Ils ont également droit au versement d'un montant à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée et l'Organisation est condamnée à payer aux requérants - créanciers solidaires - la somme de 618 457,85 francs suisses, avec intérêts à 5 pour cent l'an à compter du 18 février 1995.
2. L'Organisation versera aux requérants - créanciers solidaires - 8 000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Vice-Président du Tribunal, M. Julio Barberis, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

Michel Gentot
Julio Barberis
Egli
A.B. Gardner