

SOCIÉTÉ DES NATIONS.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF.

Jugement N° 19.

SESSION ORDINAIRE DE MAI 1938.

AUDIENCE DU 6 MAI 1938.

EN CAUSE : Desplanque.

CONTRE : Conseil d'Administration
de la Caisse des Pensions.

Le Tribunal administratif de la Société des Nations,
Saisi d'une requête présentée, en date du 15 juillet 1937,
par Monsieur Desplanque, Jean, Jules, Achille, contre le Conseil
d'administration de la Caisse des Pensions,

Sur la recevabilité :

Attendu que, aux termes du Statut du Tribunal administratif, une requête n'est recevable que si elle est introduite dans un délai de 90 jours à compter de la notification de la décision contestée;

- A. Attendu, en fait, que le 27 octobre 1936, le requérant s'adressa au Conseil d'administration de la Caisse des pensions, déclarant ne solliciter qu'une mesure purement gracieuse et demander, non pas que sa pension soit payée en francs suisses non dévalués, mais qu'une indemnité lui soit accordée en vue de compenser la différence de change résultant de la dévaluation du franc suisse survenue postérieurement à la fixation du montant de cette pension;

Attendu qu'il est établi que le 7 janvier, en sa séance, le Conseil d'administration de la Caisse des Pensions a délibéré sur cette requête et que son président, le 8 janvier 1937, notifia la décision de celle-ci dans les termes suivants : " J'ai l'honneur de vous informer que le Conseil d'administration a examiné, le 7 janvier 1937, votre demande tendant à recevoir votre pension en francs suisses non dévalués. J'ai le regret de vous faire connaître que le Conseil d'administration n'a pu trouver d'argument juridique justifiant une telle procédure...";

Attendu que le requérant fit observer, le 20 janvier 1937, que sa demande ne tendait qu'à l'adoption d'une mesure transactionnelle prise à l'amiable et qu'il n'avait sollicité

qu'un geste gracieux; qu'il ajouta qu'il se bornait à prendre acte de la décision, déclarant qu'il se réservait tous droits de revendication devant l'Assemblée et toutes juridictions compétentes;

Attendu que, le 22 avril 1937, le requérant introduisit une requête nouvelle dans laquelle il formulait cette fois sa demande sous forme de revendication juridique, et réclamait non plus une indemnité compensatoire de la dévaluation, mais le paiement en francs suisses présentant le même rapport avec l'or que celui qui existait en moyenne au cours des quatorze ans pendant lesquels ses cotisations ont été versées, c'est-à-dire en francs suisses non dévalués;

Attendu que, le 8 mai, l'Administration répondit qu'elle ne pouvait modifier sa décision du 7 janvier par laquelle le Conseil a rejeté la demande tendant à ce que la pension soit payée en francs suisses non dévalués; que, le 12 mai, le requérant rappela la différence de caractère et d'objet entre ses requêtes du 27 octobre 1936 et du 22 avril 1937, et demanda qu'une décision, sujette à recours éventuel devant le Tribunal administratif, fût prise sur cette dernière; que, le 2 juillet, le Conseil d'administration fit savoir qu'il considérait que la décision du 7 janvier, notifiée le 8 janvier, était la décision définitive en due forme par laquelle il avait refusé, aussi bien sur le terrain légal que sur celui de la bienveillance, que la pension fût payée en francs suisses non dévalués, maintenant ainsi catégoriquement le point de vue énoncé déjà dans la réponse du 8 mai;

Attendu que la demande a été régulièrement introduite le 15 juillet 1937, c'est-à-dire dans le délai statuaire par rapport à la demande du 22 avril 1937, et qu'elle l'a été après l'expiration du délai, si l'on considère que la décision du 7 janvier 1937, notifiée le 8 janvier, a déjà statué sur la question telle qu'elle est posée par la demande du 22 avril; que la recevabilité de l'action dépend donc de l'élucidation de ce point essentiel;

B. Attendu qu'il est évident que, par la décision du 7 janvier 1937, il a été expressément statué que le requérant n'avait pas droit au paiement de sa pension "en francs suisses non dévalués"; que la requête du 22 avril 1937 tend exclusivement au même objet;

Attendu que l'on objecterait vainement la différence de forme et de fond que présentent les requêtes du 27 octobre 1936 et du 22 avril 1937; que le Statut du Tribunal ne fait aucune distinction entre les décisions sollicitées ou rendues sur requête et les décisions spontanées prises par l'Administration; que si une question se pose à l'occasion de la présentation d'une requête, l'Administration est parfaitement fondée à la trancher, même si elle n'en est point requise; qu'incontestablement c'est ainsi que l'Administration a agi de son initiative le 7 janvier, et que le demandeur

en a été informé le lendemain; qu'il s'en est rendu compte lui-même sans aucune équivoque, puisque dans sa réponse du 20 janvier il prend acte de la décision et même déclare se "réserver expressément tous droits de revendication devant l'Assemblée et toutes juridictions compétentes", la seule juridiction compétente étant celle du Tribunal administratif;

Attendu que, les délais de recevabilité ayant été établis par l'article VII du Statut du Tribunal administratif et ce statut étant lui-même l'oeuvre de l'Assemblée de la Société des Nations, le Tribunal n'a pas le pouvoir d'en relever le requérant et doit, même d'office, examiner, avant le fond du litige, la recevabilité de l'action;

Mais attendu qu'en la cause la partie défenderesse déclare expressément, non point s'en référer à justice, mais renoncer à se prévaloir de l'inobservation des délais prévus par l'article VII; que ceux-ci, par leur nature, ne tiennent pas à l'ordre public interne de la Société des Nations et ne sont stipulés qu'en faveur de la partie défenderesse; que la demande peut, en conséquence, être néanmoins considérée comme recevable;

Au fond :

A. Attendu que les droits du requérant à l'égard de la partie défenderesse sont régis par les circonstances suivantes :

1°) Sur rapport de la IVème Commission de l'Assemblée de la Société des Nations, le franc suisse a été adopté pour la fixation et le paiement des traitements du personnel (Session de 1921); cette décision n'a été accompagnée d'aucune réserve tendant à stabiliser l'équivalence dans le cas où le franc suisse viendrait à se dévaluer par rapport à l'or; au contraire, les paragraphes 27 à 29 du rapport de la Commission reconnaissent qu'au cas où les variations de change entraîneraient une dépréciation considérable du franc suisse vis-à-vis de la monnaie nationale, il pourrait devenir nécessaire d'étudier l'offre "d'une sorte de compensation pour le change aux fonctionnaires qui enverraient chez eux une partie de leur traitement"; la signification de la décision de l'Assemblée n'est donc pas susceptible d'être mise en doute;

2°) Les traitements des fonctionnaires subissent au profit de la Caisse des Pensions, à laquelle ils sont obligatoirement affiliés, une retenue payable mensuellement; ces retenues sont donc effectuées en francs suisses (Article 4 du Règlement);

3°) Le montant de la pension - dans le cas du demandeur - est proportionnel à la durée de ses services et calculé, pour chaque année de service, à raison de un cinquantième de la moyenne annuelle du traitement soumis à retenue reçu par le fonctionnaire pendant ses trois dernières années de service (article 9 du Règlement);

4^o) Tous les comptes tenus par la Caisse des Pensions sont libellés en francs suisses (article 22 du Règlement);

5^o) Il résulte de l'ensemble de ces constatations l'identité complète de monnaie entre le traitement, les retenues et la pension.

B. Attendu que le requérant a sollicité et obtenu sa mise à la retraite pour prendre date le 15 octobre 1936; qu'en date du 31 octobre 1936, le Conseil d'Administration de la défenderesse a fixé la pension du requérant à une rente annuelle de 4.205,90 francs suisses; mais que, dans l'intervalle, le 26 septembre, une dévaluation du franc suisse s'était produite, atteignant 30 pour cent de la valeur-or de cette monnaie;

Que dans la présente instance, le requérant revendique le droit de voir cette pension payée en francs suisses non dévalués et qu'il échet d'examiner, à la lumière des arguments présentés par les parties litigantes, le fondement de cette prétention;

C. Attendu, tout d'abord, que la question, soulevée par le requérant, de savoir si les rapports du demandeur avec la Société des Nations et la défenderesse sont de nature contractuelle ou institutionnelle, si elle présente un réel intérêt d'ordre juridique, ne peut avoir d'effet pratique pour la solution du litige; qu'en fait, le requérant ne peut faire valoir d'autres droits que ceux qu'il tient des circonstances ci-dessus reprises sub littera A, sans qu'il y ait lieu de s'arrêter au point de savoir si ces droits dérivent de son consentement ou d'un acte public de la Société des Nations; qu'au surplus l'article II du Statut du Tribunal, paragraphe 1, fixant la compétence, prévoit expressément que celui-ci est compétent pour "connaître de l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires et des dispositions du Statut du Personnel qui sont applicables à l'espèce";

D. Attendu que le requérant voudrait faire admettre qu'il subsistât actuellement deux francs suisses, l'un non dévalué, tel qu'il existait antérieurement au 26 septembre 1936, l'autre dévalué - la co-existence de ces deux monnaies devant permettre au Tribunal d'accueillir la requête et d'y faire droit;

Qu'en réalité il n'existe et n'a jamais existé qu'un seul franc suisse, dont la valeur or a pu être modifiée par un acte du pouvoir helvétique, mais qui n'en est pas moins resté lui-même; que la question qui se pose est uniquement celle de savoir si, pour remédier aux conséquences de la dévaluation survenue, il y a lieu d'allouer au requérant une majoration de pension rétablissant l'équivalence de change antérieure; qu'il échet d'examiner la demande ainsi précisée en tenant compte de l'adoption du franc suisse comme monnaie du traitement et en l'absence de toute clause de valorisation;

- E. Attendu que, vainement, le requérant invoque que la Société des Nations fixe la cotisation des Etats membres en se fondant sur le franc-or; qu'il ne s'agit là que de l'adoption d'une base sûre et stable pour répartir entre les Etats le montant dont ils sont proportionnellement tenus, afin de contribuer à l'ensemble des charges de la vie sociale;

Que l'argument tiré de ce que la Caisse des Pensions aurait placé en or une partie de ses réserves et aurait réa-
lisé de ce chef quelque bénéfice n'a pas plus de pertinence, qu'il s'agit d'actes de gestion prudents, qui ont remédié à la situation déficitaire de la Caisse, mais qui ne peuvent exercer aucune influence sur les obligations de la Caisse à l'égard de ses affiliés;

Qu'en réalité seule peut être prise en considération la proportionnalité stipulée par l'article IX du Règlement des Pensions entre les traitements et les pensions -proportion-
nalité qui paraît n'être plus respectée lorsque la monnaie dans laquelle les traitements ont été payés et les retenues effectuées vient à se déprécier par la suite et continue néanmoins d'être employée pour le paiement des pensions;

- F. Attendu qu'il s'agit d'un risque inévitable, dès lors qu'une monnaie a été adoptée, quelle que soit l'appar-
rente stabilité de celle-ci;

Qu'en outre, les conséquences réelles de la déva-
luation varient à l'infini, selon que la hausse intérieure des prix répond à la dépréciation de la monnaie nationale dans le pays considéré, et selon que le rapport effectif de valeur entre cette monnaie et les autres monnaies a plus ou moins varié, selon le sort de chacune de ces monnaies étrangères et selon l'état du marché intérieur de chacun de ces pays étrangers;

Qu'il s'agit ainsi d'un état de choses mondial auquel nul ne peut se soustraire et qui reste dominé en droit par le principe qu'à défaut de clause de valorisation - cette clause étant même, en beaucoup de pays, considérée comme con-
traire à l'ordre public et annulée de ce chef - la monnaie con-
venue ou adoptée reste la monnaie, "le franc reste le franc";

- G. Attendu que cette fiction peut évidemment entraîner des conséquences graves au point de vue de l'équité;

Qu'il en sera spécialement ainsi pour la Société des Nations, la plupart de ses fonctionnaires n'étant pas de nationalité helvétique, envoyant dans leur pays d'origine partie de leur traitement, retournant dans leur patrie après leur admission à la pension;

Mais que ce point de vue d'équité échappe en l'es-
pèce à l'appréciation du Tribunal, lequel ne peut que s'en référer aux intentions exprimées dès 1921 par la IVème Commis-
sion de l'Assemblée, pour le cas où les conséquences de l'ins-
tabilité de la monnaie détermineraient des iniquités flagrantes;

Que, d'autre part, l'équité ne justifierait pas que le maintien de la valeur-or, intégral et perpétuel, puisse procurer à certains bénéficiaires des avantages injustifiés, tandis qu'il entraînerait pour la Société et pour la Caisse des Pensions des conséquences désastreuses;

Sur la demande subsidiaire:

Attendu que le Tribunal excéderait ses pouvoirs s'il venait à ordonner la réintégration d'un fonctionnaire régulièrement démissionnaire de ses fonctions;

Sur les interventions:

Attendu que celles-ci sont recevables en la forme, mais que l'intervenant Caldwell n'est qualifié pour agir qu'en son nom personnel; que le sort de ces interventions doit être fixé d'après la décision intervenant sur l'action principale;

Sur la restitution des dépôts:

Attendu qu'il y a lieu, dans les circonstances de la cause, d'ordonner la restitution des dépôts, tant au demandeur qu'à l'intervenant Caldwell;

Par ces motifs,

Le Tribunal,

Dit l'action recevable, mais non fondée;

Déboute le requérant de toutes ses demandes, tant principales que subsidiaires,

Dit l'intervention Caldwell recevable en tant qu'elle est formulée à titre personnel, non recevable pour le surplus, mais non fondée;

Dit l'intervention du B.I.T. recevable et fondée;

Ordonne néanmoins la restitution des dépôts effectués tant au requérant qu'à l'intervenant Caldwell.

Ainsi jugé et prononcé, en audience publique, le 6 mai 1938, par Monsieur Eide, président, Son Excellence Monsieur Devèze, vice-président, et le Jonkheer van Rijckevorsel, juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Nisot, greffier du Tribunal.

(Signatures)

EIDE DEVEZE VAN RIJCKEVORSEL NISOT

Pour copie conforme;

Le Greffier du Tribunal administratif.