

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-4013/2007
{T 0/2}

Arrêt du 22 décembre 2008

Composition

Jérôme Candrian (président du collège), Pascal Mollard,
Thomas Stadelmann, juges,
Marie-Chantal May Canellas, greffière.

Parties

X._____, ***,
représenté par Me Antonella Cereghetti Zwahlen,
avocate, ***,
recourant,

contre

Département fédéral des affaires étrangères,
Direction du droit international public, 3003 Berne,
autorité inférieure,

Objet

indemnisation des victimes suisses de la persécution
nationale-socialiste.

Faits :**A.**

X._____ est né le 17 décembre 1933 à Paris. Son père, Y._____, étant de nationalité suisse et sa mère, Z._____, née ***, de nationalité française, il a bénéficié de par sa naissance de la double nationalité.

Son père, Y._____, a été arrêté le 18 août 1942 et condamné le 24 septembre suivant par un tribunal militaire allemand (« Feldgericht des Generals der Luftwaffe », à Paris) à trois ans de réclusion, pour avoir soustrait de l'essence et détérioré du matériel militaire au camp d'aviation du Bourget, en France, où il travaillait comme chauffeur. Il a été déporté en Allemagne où il est demeuré détenu. Il est décédé le 11 juin 1945 dans un hôpital de Cologne, d'une tuberculose contractée durant sa captivité.

B.

Dès le mois d'avril 1945, l'oncle de X._____, W._____, a entrepris des démarches afin d'obtenir des informations sur le sort d'Y._____. Ayant appris le décès de ce dernier, il a écrit à la Légation de Suisse à Paris le 19 juillet 1945, afin de faire valoir les droits de Z._____ et du jeune X._____, pour le cas où des réparations seraient accordées ultérieurement aux victimes du régime nazi. Z._____ s'est également adressée à ladite Légation dans le même but.

La Légation de Suisse à Paris a fait part de ces demandes à la Division des affaires étrangères à Berne, le 4 octobre 1945. Un échange de correspondance s'en est suivi entre le Département politique fédéral (ci-après: le DPF) et la Légation susmentionnée ainsi qu'avec le Consulat de Suisse à Cologne, dont il ressort qu'aucune autorité allemande n'existait à l'époque pour le dépôt de requêtes d'indemnisation et que seule une demande directe de Z._____ auprès des autorités françaises paraissait envisageable. Il a dès lors été conseillé à W._____ d'agir en ce sens. En mars de l'année suivante, le Département précité s'est enquis auprès de la Légation de Suisse à Paris de ce qu'il était advenu des démarches entreprises auprès des autorités françaises; il lui a aussi demandé de réunir des éléments probants, dans l'optique d'une éventuelle demande en réparation ultérieure contre les autorités allemandes. Le DPF s'est également adressé en ce sens au Consulat de Suisse à Cologne.

Diverses correspondances s'en sont suivies entre le Département, la Légation ainsi que le Consulat.

Z._____ est décédée le 14 février 1946. Se retrouvant orphelin de ses deux parents, X._____ a été accueilli la même année dans une famille suisse, avec l'aide de Pro Juventute. Il a poursuivi sa scolarité en Suisse, puis en France dès le mois d'avril 1951. En septembre 1953, il est revenu en Suisse où il a effectué un stage en usine avant d'intégrer l'Ecole polytechnique fédérale de ***, puis de ***. En 1957, il a débuté des études de géologie au même lieu.

En 1955, le DPF a écrit au Consulat de Suisse à Cologne afin d'obtenir plus d'éléments sur les circonstances du décès d'Y._____. Diverses correspondances s'en sont suivies.

C.

Le 11 avril 1958, le Conseil fédéral a désigné une commission spéciale (la Commission des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste [ci-après: la Commission des allocations anticipées]), chargée d'allouer certains montants en faveur des Suisses victimes d'actes de persécution nationale-socialiste; ces allocations ont été appelées anticipées pour marquer leur caractère d'avances sur les sommes que la Confédération pourrait distribuer ultérieurement aux ayants droit, quand la République fédérale d'Allemagne aurait accepté de lui verser une somme globale en règlement de sa dette à l'égard des victimes suisses. Le 25 juin 1958, cette Commission a lancé, par le biais des feuilles officielles et de divers journaux, un appel public pour formuler toute demande d'indemnisation dans un délai de péremption échéant le 31 octobre 1958.

D.

Le 18 avril 1958, le Secrétariat de la Commission des allocations anticipées a établi une note interne concernant X._____, recensant les renseignements obtenus jusqu'alors à son sujet. Cela fait, il a été chargé de rechercher l'intéressé et d'établir sa situation financière.

Le DPF s'est dès lors adressé à l'Ambassade de Suisse à Paris afin d'obtenir les renseignements requis, en lui spécifiant qu'il serait préférable de ne pas entrer en contact avec l'intéressé, ceci « pour éviter de faire naître des espoirs qui ne seraient peut-être pas

remplis ». Aussi X._____ n'a-t-il pas eu connaissance de ces démarches à l'époque. L'Ambassade susmentionnée a délivré au DPF diverses informations recueillies grâce à Pro Juventute, le 28 mai 1958. Il en ressortait que X._____ avait été destiné par sa famille d'accueil à devenir radiotéléphoniste auprès des PTT, qu'il avait toutefois manifesté le désir de revenir en France, de sorte qu'il avait en définitive été inscrit dans un institut à ***.

En mars 1959, le Secrétariat de la Commission des allocations anticipées a calculé que X._____ pouvait prétendre à une indemnité de Fr. 15'740.-, soit Fr. 3'500.- à titre de tort moral et Fr. 12'240.- à titre de perte de soutien (Fr. 100.- x 102 mois).

La même année, X._____ a épousé ***, de nationalité suisse. Jusqu'alors double national franco-suisse, X._____ a renoncé à la nationalité française en 1960.

Entre 1959 et 1961, la Commission des allocations anticipées a poursuivi son instruction et établi qu'Y._____ avait toujours bénéficié de la nationalité suisse, qu'il était inconnu des services de renseignement et qu'il ne figurait pas au casier judiciaire central.

E.

Un accord a été signé le 29 juin 1961 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne, aux termes duquel cette dernière a versé à la Confédération un montant global à titre de réparation pour les Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste, qui ne pouvaient pas bénéficier des mesures de réparation instituées en Allemagne. Les instruments de ratification ont été échangés en septembre 1962.

La Commission des allocations anticipées a dès lors été chargée par le DPF d'examiner de quelle manière pouvait être répartie la différence entre le montant versé par l'Allemagne et les sommes déjà allouées aux victimes. Elle a ainsi formulé quelques propositions.

F.

En juin 1961, il a été établi que X._____ était toujours étudiant, qu'il ne payait pas d'impôts et que son épouse réalisait un revenu variant entre Fr. 9'800.- et Fr. 12'400.-. Il est également ressorti des renseignements délivrés par le secrétariat de l'Université de *** que

X._____ y était toujours immatriculé comme étudiant en géologie, qu'il n'avait bien souvent payé la finance d'immatriculation qu'avec peine et qu'il avait parfois interrompu ses études, afin de gagner l'argent nécessaire à la poursuite de celles-ci.

Le 11 juillet 1961, sans avoir auparavant contacté l'intéressé, le Secrétariat de la Commission des allocations anticipées a établi un rapport concluant à ce qu'il ne soit pas entré en matière d'office sur ce cas, pour les principaux motifs suivants: il était difficile de déterminer s'il s'agissait d'un cas de persécution nationale-socialiste; la nationalité française de l'intéressé était prépondérante, au vu du souhait qu'il avait exprimé de poursuivre sa vie en France; bien que sa situation financière durant ses études ait été pénible, celles-ci arrivaient à leur terme; enfin, l'épouse de X._____ gagnait un salaire de Fr. 12'400.- par an.

Le 18 juillet 1961, le Secrétariat de la Commission des allocations anticipées a prié ***, membre de cette même Commission, de déterminer si le cas de X._____ devait être transmis à cette dernière. Le 24 juillet suivant, *** a adressé un rapport à la Commission des allocations anticipées, dans lequel il exprimait sa conviction que la nationalité prépondérante du fils d'Y._____ était la nationalité suisse, qu'il s'agissait d'un cas très difficile, dans la mesure où personne ne savait pour quelle raison en définitive Y._____ avait été emprisonné et que son décès résultait manifestement d'une persécution nationale-socialiste; il a conclu au terme de son rapport à ce que cette affaire soit traitée d'office et proposé d'entrer en contact avec X._____, avant de poursuivre l'instruction.

Le 27 juillet 1961, le Secrétariat de la Commission des allocations anticipées a complété son rapport du 11 juillet 1961 et l'a adressé à la Commission. Pour le cas où la Commission déciderait d'allouer une allocation anticipée, le Secrétariat lui a indiqué que celle-ci pouvait atteindre Fr. 10'640.-. Il a également relevé que, pour fixer l'indemnité selon l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957, il fallait tenir compte du fait qu'aucune demande d'indemnisation n'avait été formulée et que – grâce à sa famille d'accueil – X._____ avait pu bénéficier d'une éducation et d'une formation en Suisse, ce qu'il n'aurait certainement pas pu entreprendre si son père (chauffeur en France) n'était pas décédé prématurément. En conclusion de son rapport, le Secrétariat s'en est remis à l'appréciation de la Commission des allocations

anticipées quant à la décision à prendre.

Lors de sa séance des 16 et 17 août 1961, la Commission des allocations anticipées a décidé de classer l'affaire, faute de preuve de persécution nationale-socialiste dans le cas d'espèce. Le classement est intervenu à la fois au regard de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957 et au regard de l'accord du 29 juin 1961 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne.

G.

La Commission des allocations anticipées a présenté un rapport sur son activité au Conseil fédéral le 13 novembre 1963.

H.

Depuis sa retraite, X._____ a entrepris des recherches visant à retrouver les familles suisses auprès desquelles il avait séjourné durant la guerre. Il a ainsi découvert qu'un dossier concernant son père était conservé auprès des Archives fédérales. La consultation de ces documents lui a appris la déportation de son père en Allemagne, les circonstances de son décès, les démarches effectuées à l'époque par son oncle, les discussions au sein de la Commission des allocations anticipées et le classement de son dossier par cette dernière.

X._____ s'est adressé à l'Office fédéral de la justice, le 14 novembre 2006. Le 19 janvier suivant, il a écrit au Département fédéral des affaires étrangères (ci-après: le DFAE) pour lui demander de reprendre l'examen de la requête déposée à l'époque par son oncle et de rendre une décision formelle.

Le 5 avril 2007, la Direction du droit international public du Département précité a fait savoir qu'elle refusait d'entrer en matière, étant donné que X._____ n'avait formulé aucune demande d'indemnisation en bonne et due forme dans les délais requis et que la péremption était intervenue depuis lors.

I.

Par recours du 15 mai 2007, X._____ s'est adressé au Tribunal administratif fédéral en concluant principalement à ce que la décision rendue le 17 août 1961 par la Commission des allocations anticipées ainsi que celle prise le 5 avril 2007 par la Direction du droit

international public du DFAE soient annulées et à ce qu'il bénéficie d'une allocation anticipée de Fr. 10'640.-, valeur au 17 août 1961. Subsidiairement, il demande à ce que la cause soit renvoyée au DFAE pour décision sur le fond.

Le requérant se plaint d'un déni de justice de la Direction du droit international public du DFAE. Il invoque également une violation du droit d'être entendu, dans la mesure où la Commission des allocations anticipées ne l'a informé ni de l'instruction, ni du prononcé d'une décision le concernant. Il fait enfin grief à l'administration de faire preuve de formalisme excessif, étant donné qu'une requête d'indemnisation avait été déposée pour lui aussi bien par sa mère que par son oncle.

J.

A la demande de la juge chargée à l'époque de l'instruction, les actes des Archives fédérales suisses ainsi que le rapport de la Commission des allocations anticipées au Conseil fédéral du 13 novembre 1963 ont été versés au dossier.

K.

Dans sa réponse du 23 août 2007, le DFAE a relevé – à titre liminaire – qu'il n'intervenait pas au nom de la Commission des allocations anticipées, qui avait cessé de fonctionner, mais en qualité de Département ayant pu procéder à un examen des archives. Il a souligné que la lettre du 5 avril 2007 ne constituait pas une décision, mais une prise de position, et précisé que la Direction du droit international public était intervenue au nom et pour le compte du DFAE. La compétence de la Direction du droit international public du DFAE – respectivement du DFAE – pour prendre une décision en cette matière n'était d'ailleurs pas certaine. Si celle-ci devait être établie, il faudrait alors considérer la lettre précitée comme une décision de non-entrée en matière, nonobstant l'omission des voies de droit. Le DFAE a réfuté les griefs du requérant et conclu au rejet du recours, dans la mesure où il était recevable.

L.

Le 16 novembre 2007, la juge chargée à l'époque de l'instruction a posé diverses questions aux parties.

Le DFAE y a répondu le 14 décembre 2007. Il ressort de ses

explications que de nombreux cas de personnes potentiellement victimes de la persécution nationale-socialiste ne comportaient pas de demande d'indemnisation en bonne et due forme; ce nonobstant, ils étaient connus des autorités compétentes. Ces cas ont été examinés d'office par la Commission des allocations anticipées, une fois le traitement des demandes présentées dans les formes et délais légaux terminé. Ces personnes n'ont apparemment pas bénéficié d'allocations anticipées, mais – à la suite de l'accord global d'indemnisation conclu avec la République fédérale d'Allemagne – une indemnité a été accordée après coup à certaines d'entre elles, lorsque cela paraissait équitable. Le DFAE a cité une série de cas ayant donné lieu à une telle indemnité et d'autres qui s'étaient soldés par un classement interne. Il a produit une liste de personnes, datée du 17 mars 1960, dont la Commission des allocations anticipées et l'ancien Département politique fédéral connaissaient à l'époque l'existence. Cette liste a permis d'identifier des dossiers personnels présentant des analogies avec l'affaire en cours. Le DFAE a également transmis quelques pièces issues de ces dossiers, le texte de l'accord du 29 juin 1961 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne concernant des prestations en faveur des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste et un formulaire du DPF, qui avait été transmis aux représentations suisses à l'étranger après la conclusion de cet accord afin d'obtenir des renseignements complémentaires sur les personnes potentiellement concernées.

X. _____ a pour sa part répondu aux questions relatives à sa situation personnelle le 17 décembre 2007. Le 13 février 2008, il s'est spontanément exprimé sur les observations du DFAE du 14 décembre 2007, en soulignant qu'une demande d'indemnisation avait bien été formulée par sa mère et par son oncle avant le terme prescrit et que son défunt père avait bien été victime de la persécution nationale-socialiste. Il a demandé que le DFAE soit interpellé sur les critères utilisés pour définir cette notion. Enfin, il a sollicité une analyse comparative d'autres dossiers traités à l'époque par la Commission des allocations anticipées, que ceux déjà cités par le DFAE.

Les autres faits relevant seront évoqués dans les considérants qui suivent.

Droit :

1.

Le recours est dirigé contre deux « décisions », à savoir celle rendue le 17 août 1961 par la Commission des allocations anticipées et celle rendue le 5 avril 2007 par la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). La qualification de « décisions » de ces deux actes est sujette à controverse. Alternativement, le recours est formé pour déni de justice formel (cf. mémoire en recours, p. 8, ch. 22 et 23).

*Sur la recevabilité du recours***2.**

S'agissant tout d'abord de la recevabilité du recours, il y a lieu d'observer ce qui suit.

2.1 Aux termes de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), dite juridiction connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. La recevabilité du recours postule que celui-ci soit dirigé contre une décision (cf. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2008, p. 23, ch. 2.1). Cela étant, aux termes de l'art. 46a PA, le recours est également recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire. Il s'adresse dans un tel cas à l'autorité qui aurait été compétente pour en juger, si une décision avait été prise (cf. Message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire, FF 2001 4000, 4206). Alors que le recours doit être déposé dans les 30 jours qui suivent la notification de la décision (art. 50 al. 1 PA), il peut être formé en tout temps pour déni de justice (art. 50 al. 2 PA), sous réserve du cas où l'autorité refuse expressément de rendre une décision (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2P.16/2002 du 18 décembre 2002 consid. 2.2; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-8595/2007 du 21 avril 2008 consid. 3.2).

2.2 En l'occurrence, le fait que les actes attaqués constituent ou non des décisions n'affecte pas la recevabilité du recours, étant donné que ce dernier est également formé pour déni de justice et que – par

définition – celui-ci présuppose que l'autorité saisie se soit abstenue de rendre une décision. Par ailleurs, dans un cas comme dans l'autre, le Tribunal administratif fédéral est autorité de recours. D'une part, il a remplacé la Commission de recours pour les indemnités de nationalisation, initialement compétente pour trancher les recours contre les décisions de la Commission des allocations anticipées (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire, FF 2001 4000, 4272; art. 5 de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957 concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste, abrogé par le ch. 150 de l'annexe à la LTAF avec effet au 1er janvier 2007, RS 173.32). D'autre part, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions du DFAE et des unités de l'administration fédérale qui lui sont subordonnées ou administrativement rattachées (art. 33 let. d LTAF), comme l'est la Direction du droit international public (cf. art. 43 al. 1 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA], RS 172.010; art. 9 de l'ordonnance du 29 mars 2000 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères [Org DFAE], RS 172.211.1).

Finalement, le recours a été interjeté en temps utile, quelle que soit l'hypothèse retenue. Si le courrier du 5 avril 2007 de la Direction du droit international public du DFAE est considéré comme une décision, il faut constater que le recours a été déposé dans le délai légal de 30 jours (art. 50 al. 1 PA) suivant sa notification, compte tenu des fêtes de l'art. 22a PA. Par ailleurs, si le document du 17 août 1961 de la Commission des allocations anticipées constitue également une décision, le recours ne saurait être qualifié de tardif, compte tenu du fait que le document en question n'a jamais été notifié au recourant. Il ne s'agit dès lors pas d'un cas de notification irrégulière, qui n'entraînerait d'ailleurs aucun préjudice pour la partie concernée (cf. art. 38 PA; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., p. 33 ss, ch. 2.28). Enfin, le recours pour déni de justice n'est pas soumis à un semblable délai (art. 50 al. 2 PA).

Il convient dès lors d'entrer en matière.

3.

Il incombe à cet égard au Tribunal administratif fédéral de déterminer si les actes attaqués constituent des décisions ou s'il y a déni de justice.

Une fois rappelées les notions de décision (consid. 4 ci-après) et de déni de justice (consid. 5 ci-après), il sera procédé à l'examen de chacun des documents litigieux (consid. 6 et 7 ci-après).

Sur la notion de décision

4.

Il sied dans un premier temps de rappeler la notion de décision.

4.1 Selon l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme des décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b), ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c) (sur la notion de décision, cf. PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2ème éd., Berne 2002, p. 151 ss, ch. 2.1, et sur celle de décision au sens de l'art. 5 PA, voir p. 214, ch. 2.2.3.3; cf. également MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., p. 24 ss, ch. 2.3 ss).

4.1.1 La décision est un acte juridique; elle a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels; en ce sens, elle crée, supprime, modifie ou constate des droits et obligations. Elle s'oppose ainsi aux actes matériels, qui peuvent avoir des effets juridiques mais dont ce n'est pas l'objet; dès lors, un renseignement fourni par l'administration ne constitue pas une décision (cf. MOOR, op. cit., vol. II, p. 156, ch. 2.1.2.1 et les réf. citées, p. 158, ch. 2.1.2.2 let. a). La décision se distingue également des actes internes ou d'organisation, qui visent des situations à l'intérieur de l'administration et s'adressent à des destinataires qui ont qualité d'organes, d'agents ou d'auxiliaires ou de services chargés de gérer une tâche publique sans autonomie. De tels actes n'ont pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel; ils ont pour destinataire l'administration elle-même dans l'exercice de ses tâches (cf. MOOR, op. cit., vol. II, p. 164, ch. 2.1.2.3 let. a).

4.1.2 Lorsqu'il s'agit de qualifier un acte de décision, il importe peu que celle-ci soit désignée comme telle ou qu'elle en remplisse les conditions formelles, ainsi que fixées par la loi (cf. ATF 133 II 450 consid. 2.1; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-8595/2007 du 21 avril 2008 consid. 2 et A-2040/2006 du 17 avril 2007 consid. 2.2). Est bien plutôt déterminant le fait qu'elle revête les caractéristiques structurelles d'une décision (cf. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2ème éd., Berne 2005, § 29 ch. 3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *op. cit.*, p. 28, ch. 2.14), ceci indépendamment de la volonté de l'autorité ou de celle de l'administré (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-8595/2007 du 21 avril 2008 consid. 4.2 et A-2040/2006 du 17 avril 2007 consid. 2.2.3). Il doit donc s'agir d'un acte de souveraineté individuel adressé à un particulier, par lequel un rapport de droit administratif concret, formant ou constatant une situation juridique, est réglé de manière obligatoire et contraignante (cf. BENOÎT BOVAY, *Procédure administrative*, Berne 2000, p. 253; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5ème éd., Zurich-Bâle-Genève 2006, ch. 854 ss; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *op. cit.*, p. 27, ch. 2.13 ss). Une décision attaquable se présente également lorsque l'instance inférieure refuse d'entrer en matière sur une demande, au motif que les conditions déterminantes sur le plan de la recevabilité ne seraient pas remplies (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-8595/2007 du 21 avril 2008 consid. 2 et A-2723/2007 du 30 janvier 2008 consid. 1.1; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2ème éd., Zurich 1998, p. 255). Il n'y a toutefois pas décision lorsque l'acte en question ne contient pas d'instructions visant à produire des effets juridiques et ne constate pas non plus des droits ou des devoirs individuels concrets; dans un tel cas, le recours – privé de tout objet – doit être déclaré irrecevable (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2723/2007 du 30 janvier 2008 consid. 1.2).

4.1.3 Ceci étant précisé, une décision peut être affectée d'un vice qui entraîne son annulation, voire la rend d'emblée nulle ou privée d'effets (« unwirksam », « wirkungslos »). L'inefficacité absolue ou la nullité doivent être relevés d'office par toute autorité (cf. ATF 129 I 361 consid. 2, 127 II 32 consid. 3g, 122 I 97 consid. 3a, 115 Ia 1 consid. 3 et les réf. citées; MOOR, *op. cit.*, vol. II, p. 307, ch. 2.3.1.2). Il n'y a lieu d'admettre la nullité, hormis les cas expressément prévus par la loi, qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système de l'annulabilité n'offre manifestement pas la protection

nécessaire (cf. ATF 122 I 97 consid. 3a/aa, 121 III 156 consid. 1).

Une décision s'avère nulle lorsqu'elle est affectée de vices particulièrement graves et manifestes, ou à tout le moins facilement décelables et qu'en outre la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit (cf. ATF 132 II 21 consid. 3.1, 130 III 430 consid. 3.3, 129 I 361 consid. 2.1, 98 Ia 568 consid. 4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., p. 201, ch. marg. 956; MOOR, op. cit., vol. II, p. 311; BOVAY, op. cit., p. 279). La violation des règles essentielles de procédure ou l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité qui a rendu la décision est un motif de nullité (cf. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., p. 202, ch. marg. 961 ss), à tout le moins lorsque l'autorité compétente appartient à un autre organe (cf. ATF 129 I 361 consid. 2.1, 122 I 97 consid. 3a/aa, 116 Ia 215 consid. 2c, 115 II 415 consid. 3b, 114 V 319 consid. 4b; MOOR, op. cit., vol. II, p. 315; BOVAY, op. cit., p. 281); en revanche, lorsque l'autorité incompétente est dans une relation de supériorité hiérarchique avec celle qui est compétente, la sanction sera en général l'annulabilité; le vice n'est pas grave, ni le plus souvent manifeste (cf. MOOR, op. cit., vol. II, p. 314, ch. 2.3.2.1). L'absence de toute notification d'une décision ou d'un jugement – avec certaines réserves liées au principe de la bonne foi – entraîne également sa nullité (cf. ATF 110 V 145 consid. 2d, 129 I 361 consid. 2.1, 122 I 97 consid. 3a/aa; BENOÎT BOVAY, op. cit., p. 281; plus nuancé: MOOR, op. cit., vol. II, p. 318, ch. 2.3.2.4).

En application de ces principes, le Tribunal fédéral a ainsi prononcé la nullité d'un jugement, pour le motif qu'il avait été rendu sans que le défendeur ait eu connaissance de la procédure et ait pu y prendre part; la notification du jugement litigieux avait eu lieu moyennant publication dans la feuille officielle, alors même que le domicile du défendeur était connu (cf. ATF 129 I 361 consid. 2). Dans un autre arrêt, il a considéré qu'en tant que manifestation de volonté du juge au terme du procès, le jugement doit être déclaré; il n'existe légalement qu'une fois qu'il a été communiqué aux parties; tant qu'il ne l'est pas, il est inexistant (« Nichturteil ») ou demeure à l'état de projet (cf. ATF 122 I 97 consid. 3). Ce raisonnement est applicable par analogie aux décisions.

4.2 L'autorité de recours ne peut examiner et juger, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie

sous la forme d'une décision (cf. arrêt du Tribunal fédéral K 76/00 du 17 octobre 2000 consid. 1; arrêt du Tribunal administratif fédéral B-326/2008 du 17 avril 2008 consid. 1.3). S'il n'y a pas de décision ou que celle-ci se révèle nulle, le recours se voit ainsi privé de tout objet (cf. ATF 132 II 342 consid. 2.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *op. cit.*, p. 25, ch. 2.6).

Sur la notion de déni de justice

5.

Dans un deuxième temps, il y a lieu de rappeler la notion de déni de justice.

5.1 De l'art. 4 al. 1 de l'ancienne Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (aCst., RS 13 et les modifications ultérieures), en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999, respectivement de l'art. 8 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), en vigueur depuis le 1er janvier 2000, ainsi que de l'art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101), entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974, résultent des garanties de procédure et notamment l'interdiction du déni de justice formel et du retard injustifié, désormais matérialisées à l'art. 29 al. 1 Cst. (cf. ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 369, ch. I/1; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELLIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, Les droits fondamentaux, 2ème éd., Berne 2006, p. 570 ss, let. C). Cette dernière disposition prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Dans le cas du déni de justice, l'autorité judiciaire ou administrative compétente reste totalement inactive ou n'examine qu'incomplètement la demande. Dans le cas du retard injustifié, elle rend sa décision dans un délai inadéquat (cf. Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale du 20 novembre 1996, ad art. 25 du projet, FF 1997 I 183 ss).

5.2 Pour respecter le droit à l'égalité, l'autorité doit se prononcer sur toutes les demandes dont elle est saisie. Commet dès lors un déni de justice formel l'autorité qui refuse expressément ou qui omet

tacitement de prendre une décision alors qu'elle est tenue de statuer (cf. GEORGE MÜLLER, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, Bâle/Zurich/Berne 1996, ad art. 4 aCst., n° 89). Refuser de statuer, c'est garder le silence sur une demande qui exige une décision. Il faut donc que l'intéressé ait formulé une demande et qu'il dispose d'un droit à ce qu'une décision soit prise (cf. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., p. 241, ch. 5.20); tel est le cas lorsque l'autorité est tenue – d'après le droit applicable – de statuer sous la forme d'une décision et que l'intéressé demandeur dispose de la qualité de partie au sens de l'art. 6 en relation avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATF 117 Ia 116 consid. 3a; ATAF 2008/15 consid. 3.2 p. 194; KÖLZ/HÄNER, op. cit., p. 255). Qu'une telle demande soit présentée hors délai, qu'elle ne revête pas la forme prescrite, qu'elle s'adresse à un organe incompétent ou qu'elle apparaisse d'emblée mal fondée, elle ne peut rester sans réponse (cf. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, p. 570, ch. 1220).

5.3 Lorsque le Tribunal administratif fédéral admet un recours pour déni de justice, il renvoie l'affaire à l'instance précédente avec des instructions (cf. art. 61 al. 1 PA). Il ne peut en revanche pas statuer à la place de l'autorité qui a omis de le faire, excepté dans certains cas particuliers (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_245/2007 du 10 octobre 2007 consid. 4.4; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-8595/2007 du 21 avril 2008 consid. 3.1.2 et 4.3, A-2723/2007 du 30 janvier 2008 consid. 4.2); ceci aurait en effet pour conséquence d'écourter le déroulement des instances et de léser éventuellement d'autres droits des parties à la procédure (cf. MÜLLER, op. cit., ad art. 4 aCst., ch. 91; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., p. 243, ch. 5.25).

Sur le mode d'agir de la Commission des allocations anticipées

6.

En l'espèce, il convient à présent d'examiner le document établi par la Commission des allocations anticipées le 17 août 1961 au regard des principes énoncés ci-avant (consid. 4 et 5).

6.1 Il s'agit de déterminer en premier lieu si le document en question constitue une décision.

6.1.1 A cet égard, le Tribunal relève que ce document se présente sous la forme d'un procès-verbal de séance très sommaire. Il n'est pas

intitulé « décision »; tout au plus comporte-t-il le terme « Beschluss » dans le corps du texte. Il ne mentionne aucune voie de droit. Il est au surplus dépourvu de l'indication des personnes dont les droits pourraient être concernés. Finalement, il ne leur a manifestement pas été adressé, mais est demeuré purement interne.

6.1.2 En définitive, les documents à disposition du Tribunal révèlent que la Commission des allocations anticipées a instruit le dossier et résolu de le classer sans en informer le recourant ou toute autre personne de sa famille. Il apparaît qu'elle ne considérerait pas le procès-verbal de séance susmentionné comme une décision, qu'elle eût certainement notifiée dans le cas contraire. Le fait, pour une autorité d'exécution, d'examiner le cas d'un bénéficiaire potentiel tel que le recourant sans l'informer d'une instruction le concernant et de la résolution « interne » de l'affaire par un classement apparaît a priori hautement problématique (cf. décision de la Commission fédérale de recours en matière d'indemnités étrangères du 16 novembre 1999 in Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 64.26 consid. 5c in fine). Mais il importe en l'espèce de trancher le caractère de décision du procès-verbal du 17 août 1961 et non déterminer la manière dont la Commission des allocations anticipées aurait dû procéder pour trancher les droits du recourant, si elle s'était véritablement saisie de son cas d'office.

6.1.3 A cet égard, il sied de rappeler que des éléments subjectifs ou formels – à savoir la manière dont l'autorité elle-même considérerait l'acte en question et la manière dont elle l'a désigné – ne sont pas déterminants pour la qualification de décision. Seule importe la réalisation des conditions matérielles y relatives, c'est-à-dire savoir s'il s'agit d'un acte de souveraineté individuel adressé à un particulier, par lequel un rapport de droit administratif concret, formant ou constatant une situation juridique, est réglé de manière obligatoire et contraignante (cf. consid. 4.1.2 ci-avant).

6.1.4 Sous cet angle de vue, il s'avère que le procès-verbal litigieux n'affecte pas les droits et obligations du recourant, puisqu'il ne le cite même pas et qu'il ne lui a d'ailleurs pas été communiqué. Ce document ne mentionne en effet que le père du recourant. Il apparaît même dépourvu de toute référence aux membres de sa famille. Il ne peut dès lors être qu'inexistant en tant que décision formelle (cf. ATF 122 I 97 consid. 3a/bb).

6.1.5 Dans l'hypothèse contraire, il n'existerait d'ailleurs en tant que décision formelle que de manière apparente (cf. ATF 129 I 361 consid. 2.3) et serait pareillement privé d'effets juridiques à l'égard du recourant. En effet, même s'il s'agissait d'une décision – ce qui n'est pas le cas – il faudrait alors considérer que le droit d'être entendu du recourant a été violé de manière flagrante. En effet, ce dernier n'a même pas eu connaissance du fait que la Commission des allocations anticipées avait ouvert un dossier le concernant; il n'a donc pu ni consulter ce dossier, ni s'exprimer sur les points pertinents de la procédure; par ailleurs, le procès-verbal de la Commission des allocations anticipées du 17 août 1961, ordonnant le classement du dossier, ne lui a jamais été notifié. Il en a eu connaissance de manière totalement fortuite par le biais des Archives fédérales, où ce document avait été déposé, plusieurs dizaines d'années après ce classement. Le document en question s'avérerait ainsi affecté d'un vice à ce point grave et manifeste qu'il entraînerait nécessairement sa nullité, ce que le Tribunal de céans devrait constater d'office.

6.1.6 Le raisonnement conduisant toutefois le Tribunal à nier au procès-verbal litigieux le caractère d'une décision formelle, comme déjà relevé, il n'y a pas lieu d'en prononcer la nullité.

6.2 Etant établi que la Commission des allocations anticipées n'a pas statué sous forme de décision, il y a lieu d'examiner s'il peut lui être reproché un déni de justice formel. Ceci implique de déterminer si ladite Commission était saisie d'une demande de X. _____ et si ce dernier disposait d'un droit à ce qu'une décision soit prise sur l'allocation à son profit d'une indemnité anticipée du fait de la persécution nationale-socialiste.

6.2.1 S'agissant de la condition relative à une demande du recourant, le dossier issu des Archives fédérales révèle, au travers d'un courrier du 4 octobre 1945 de la Légation de Suisse à Paris à la Division des affaires étrangères à Berne, que la mère du recourant avait demandé à cette Légation si elle pouvait espérer que des réparations seraient accordées aux familles qui avaient été victimes des Allemands. Elle avait par ailleurs manifesté sa volonté de faire valoir ses droits, si tel devait être le cas (cf. pièce n° 9 du bordereau de pièces du recourant). A cela s'ajoute un courrier du 19 juillet 1945 de la mère et de l'oncle du recourant à la Légation de Suisse à Paris qui mentionne : « Si par la suite des réparations sont accordées aux familles qui ont été

victimes des Allemands, nous vous demandons de bien vouloir faire valoir les droits de la veuve et du jeune enfant de M. Y. _____ » (cf. pièce n° 8a du bordereau de pièces du recourant). Il s'agit de demandes tendant explicitement à l'allocation d'une indemnité à titre de réparation du préjudice lié aux actes dont a été victime le père du recourant. La lettre du 19 juillet 1945 déjà citée mentionne au surplus expressément que la mère et l'oncle du recourant font valoir les droits de ce dernier. Il ne fait donc aucun doute qu'une demande a été formulée au nom du recourant par son représentant légal, étant précisé que le recourant – alors âgé de 12 ans – était mineur.

6.2.2 Certes, le droit suisse ne prévoyait pas encore à l'époque la possibilité pour la Confédération d'allouer des allocations anticipées dans un cas semblable; l'arrêté fédéral concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste a été adopté par l'Assemblée fédérale le 20 septembre 1957, soit près de douze ans après les demandes de la mère et de l'oncle du recourant. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Légation de Suisse à Paris, à laquelle s'étaient adressés la mère et l'oncle du recourant, a dans un premier temps orienté ses efforts exclusivement vers l'obtention d'une indemnisation auprès des autorités étrangères. Cela étant, la demande de la famille du recourant n'est pas libellée de manière aussi restrictive qu'elle ne doive être comprise que dans ce sens. Elle a tout au contraire été rédigée dans la perspective de l'octroi ultérieur d'indemnités à titre de réparation, peu importe leur origine et le fait que les conditions n'en aient pas encore été formalisées à l'époque. Tel est le sens qu'il convient de reconnaître à la formulation « Si par la suite des réparations sont accordées aux familles qui ont été victimes des Allemands (...) » utilisée dans le cadre de la lettre du 19 juillet 1945.

6.2.3 Il ne faut pas non plus perdre de vue que l'arrêté fédéral précité s'inscrit dans le processus d'indemnisation des victimes de la persécution nationale-socialiste par la République fédérale d'Allemagne (RFA). En fait, la Confédération a anticipé les sommes qu'elle pourrait distribuer ultérieurement aux ayants droit, quand la RFA aurait accepté de lui verser une somme globale en règlement de sa dette à l'égard des victimes suisses, ce qui a été le cas ultérieurement (cf. rapport de la Commission des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste au Conseil fédéral du 13 novembre 1963, p. 4; Message du Conseil

fédéral du 1er février 1957 à l'appui du projet d'arrêté concernant l'octroi d'allocations anticipées en faveur de Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste in FF 1957 I 313 ch. III; cf. également art. 2 de l'arrêté fédéral concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste). Considérer les allocations anticipées versées par la Confédération indépendamment de l'indemnité versée par la RFA et de sa répartition ultérieure serait oublier les enjeux de l'époque. Ainsi, à partir du moment où le recourant a sollicité l'octroi d'une indemnité du fait de la persécution dont a été victime son père, il faut considérer que cette demande englobait nécessairement l'allocation anticipée que la Confédération prévoyait de verser aux ayants droit, en application de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957 déjà cité, à titre d'avance sur l'indemnité réclamée à la RFA. Le recourant, respectivement les parents qui ont formulé la demande d'indemnisation en son nom, pouvaient de bonne foi le tenir pour acquis. A tout le moins aurait-il fallu que l'autorité compétente contacte le recourant, si elle était d'un avis contraire, ce qui n'a pas été le cas.

6.2.4 La forme de la demande du recourant, c'est-à-dire un courrier, ne diminue en rien sa portée et ne saurait permettre de l'écarter. Des exigences formelles supplémentaires représenteraient clairement un formalisme excessif, ce d'autant plus si l'on considère les circonstances particulières de l'époque et la situation pénible dans laquelle le recourant s'est trouvé, ensuite du décès de ses deux parents.

6.2.5 Le laps de temps qui s'est écoulé entre le dépôt de la demande du recourant et l'adoption de l'arrêté fédéral précité, respectivement l'appel public du 25 juin 1958 avec un délai forclusif au 31 octobre 1958 tel que prévu à l'art. 4 al. 1 de l'arrêté en question, n'empêchait pas la Commission des allocations anticipées de devoir s'en saisir. Certes, la demande avait été déposée près de douze ans plus tôt. Mais il est admis qu'une fois déposée, une demande déploie ses effets sans limite de temps (cf. ATF 116 V 273 consid. 3d; MOOR, op. cit., vol. II, p. 89, ch. 1.3.2). Si cela est vrai pour une demande déposée dans le délai prescrit, il devrait en aller de même lorsqu'une demande a, pour des raisons objectivement justifiées, été déposée avant qu'un délai ne commence à courir. Tel doit à tout le moins être le cas lorsque des circonstances exceptionnelles plaident en faveur de cette solution. Or, en l'espèce, l'on ne saurait nier qu'il s'agit d'un cas exceptionnel,

lequel commande de tenir compte de la demande déposée en 1945 déjà. D'une part, le recourant – qui avait déjà perdu son père – a été privé de sa mère ensuite du décès de celle-ci, au début de l'année 1946. Il avait alors 13 ans et il est plus que probable que, compte tenu de son jeune âge et du fait qu'il ait ensuite été placé dans une autre famille, avec l'aide de Pro Juventute, il n'ait pas eu connaissance des démarches qui avaient été entreprises par sa mère et son oncle en son nom. Nonobstant, la demande formulée en 1945 n'a pas été classée sans suite par le DPF mais a été déférée au Secrétariat de la Commission des allocations anticipées, lequel l'a instruite.

Compte tenu de ce qui précède, on aurait été en droit d'attendre des autorités fédérales qu'elles informent le recourant de cet état de fait et lui donnent l'occasion de s'exprimer. Or, la situation est tout autre puisque le DPF a préconisé de ne pas entrer en contact avec le recourant. Aussi, le recourant n'a-t-il pas été informé de la suite qui avait été donnée à la demande et n'a-t-il pas pu s'exprimer à son sujet. Dans de telles circonstances, il serait abusif de reprocher au recourant de ne pas avoir renouvelé, ou confirmé la demande formulée en son nom en 1945, une fois l'appel public publié dans les journaux, à savoir dès le 25 juin 1958.

6.2.6 C'est le lieu de souligner encore que la mère et l'oncle du recourant ont agi avec diligence en faisant valoir les droits du recourant dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. Conformément au principe de la bonne foi, le recourant était en droit d'attendre une même diligence de la part des autorités fédérales. A cet égard, il apparaît que la demande faite au nom du recourant n'a jamais été classée entre 1945 et 1958. En effet, la Commission des allocations anticipées a examiné le cas de Y. _____ lors de sa première séance, ainsi que le révèle un courrier du 3 mai 1958 du Département politique fédéral à l'attention de l'Ambassade de Suisse à Paris (cf. pièce n° 27 du bordereau de pièces du recourant). Malgré le fait que la Commission des allocations anticipées estimait ne pas être saisie d'une demande (cf. « Schadensblatt » du 30 mars 1959, ch. 3, sous pièce n° 31 du bordereau du recourant; rapport du Secrétariat de la Commission du 11 juillet 1961; courrier du Secrétariat de la Commission au Dr *** du 18 juillet 1961; procès-verbal de séance de la Commission des allocations anticipées du 17 août 1961), il apparaît qu'elle détenait au dossier la lettre envoyée par la mère et l'oncle du recourant le 19 juillet 1945. D'ailleurs, ce document se trouve toujours

dans le dossier, tel qu'il a été conservé par les Archives fédérales. Le Département fédéral des affaires étrangères partage également cet avis (cf. prise de position du DFAE au Tribunal administratif fédéral du 23 août 2007, ch. 2.2 let. a). Au surplus, indépendamment de cette lettre, la Commission des allocations anticipées avait à tout le moins connaissance par un autre biais des prétentions élevées par et pour le recourant, puisqu'elle se référait à une correspondance du 27 mai 1946 portant notamment sur cette question de l'indemnisation (cf. pièces n° 27 et 22 du bordereau de pièces du recourant). Par conséquent, l'existence d'une demande du recourant, formulée avant l'échéance prescrite et dûment transmise à l'autorité compétente pour s'en saisir, est indéniable.

6.2.7 Ceci étant dit, il faut encore se demander – dans le cadre de l'appréciation d'un éventuel déni de justice – si cette demande exigeait une décision. A cet égard, le Tribunal observe que l'art. 4 al. 1 de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957 concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste prévoit que la commission désignée par le Conseil fédéral décide des allocations anticipées à verser aux ayants droit. La Commission des allocations anticipées était ainsi tenue de statuer par le biais d'une décision, comme le texte légal le prévoit. L'ordonnance du 13 février 1959 concernant la Commission des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste confirme d'ailleurs cette conclusion, en précisant les étapes menant à la prise de décision (art. 15 et 18), ainsi que les voies de recours (art. 19).

Finalement, le recourant a à l'évidence qualité de partie au sens de l'art. 6 en relation avec l'art. 48 al. 1 PA, puisque ses droits sont nécessairement touchés par la décision à prendre.

6.2.8 Partant, il apparaît qu'on peut reprocher à la Commission des allocations anticipées un déni de justice, par le fait qu'elle a omis de statuer par le biais d'une décision formelle sur la demande du recourant. Selon ce qui a déjà été évoqué plus haut (consid. 5.3), il n'appartient toutefois pas au Tribunal de céans de trancher au fond cette demande. En application de l'art. 61 al. 1 PA, la cause doit ainsi être renvoyée à l'autorité compétente à cette fin, charge à celle-ci de traiter sans délai la demande du recourant tendant au versement d'une allocation anticipée fondée sur l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957

concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste et de statuer sur celle-ci.

6.3 Demeure à déterminer quelle autorité est compétente pour statuer sur cette demande.

6.3.1 A cet effet, il paraît utile de procéder à un rappel historique.

La Commission des allocations anticipées a été désignée par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 4 de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957 concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste (RO 1958 205). Cette Commission était présidée par M. ***, premier chef de section au Département politique fédéral. Trois de ses membres représentaient l'administration fédérale, à savoir ***, avocat à Lausanne, le docteur ***, suppléant du médecin en chef de l'Assurance militaire et M. ***, professeur à l'Université de Neuchâtel. Trois autres membres avaient été désignés à titre d'experts, à savoir M. ***, avocat à Berne et président de la Fédération suisse des communautés israélites, M. ***, ingénieur EPF à Winterthour, et M. ***, avocat et notaire à Bâle (cf. Rapport de la Commission des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste au Conseil fédéral du 13 novembre 1963, p. 4, ch. III). Son organisation était régie par l'ordonnance du 13 février 1959 concernant la Commission des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste (RO 1959 122). Le DFAE mettait à la disposition de la Commission un secrétariat avec le personnel nécessaire (art. 4 al. 1 de ladite ordonnance).

La Commission des allocations anticipées est arrivée au terme de ses travaux en 1962. A la suite de la signature de l'accord du 29 juin 1961 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne, elle a encore été chargée d'examiner selon quels principes il conviendrait de procéder pour fixer des allocations complémentaires, rendues possibles par la conclusion de l'accord précité. Elle a ainsi formulé des propositions au DPF, avant de rendre un rapport final sur ses activités au Conseil fédéral, le 13 novembre 1963.

6.3.2 Le 21 mars 1980 a été adoptée la loi fédérale sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger (RS 981), qui règle la procédure applicable à la détermination des demandes d'indemnisation que la

Confédération peut faire valoir, conformément au droit international, en raison d'atteintes portées par des Etats étrangers aux intérêts de personnes physiques et morales suisses, ainsi que l'exécution des accords d'indemnisation y relatifs (cf. art. 1 de ladite loi). Aux termes de l'art. 3 de cette loi, le Conseil fédéral a été chargé d'instituer une Commission d'indemnités étrangères, qu'il peut charger d'exécuter les accords d'indemnisation, lorsqu'une indemnité doit être répartie entre plusieurs requérants, en particulier dans le cadre d'un accord global.

La nécessité est en effet apparue à l'époque de ne créer qu'une seule commission compétente pour tous les dommages touchant le droit international, pour des raisons liées au coût administratif et au travail à fournir, ainsi que pour favoriser une pratique uniforme dans la répartition des indemnités (cf. Message du Conseil fédéral concernant une loi fédérale sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger du 17 septembre 1979 in FF 1979 II 1145, 1150).

Dans cette optique, les fonctions de la Commission d'indemnités étrangères ont été conçues pour englober au besoin d'autres affaires que celles relatives à l'exécution des accords d'indemnisation. Ainsi, aux termes de l'art. 5 al. 4 de la loi fédérale sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger, le Conseil fédéral peut confier d'autres fonctions à la Commission d'indemnités étrangères. Elle peut être chargée notamment de distribuer les montants que la Confédération, sur la base de mesures autonomes, met à la disposition de ressortissants suisses lésés à l'étranger (cf. Message précité in FF 1979 II 1145, 1157 ad art. 5 al. 4 du projet de loi). Le DFAE en assure le secrétariat (art. 3 de l'ordonnance sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger du 1er décembre 1980 [RS 981.1]).

6.3.3 Dans le cadre du projet de réorganisation des commissions extraparlémentaires du 12 septembre 2007, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres la dissolution de la Commission des allocations anticipées et l'abrogation des bases légales y afférentes. Il a expliqué qu'il souhaitait ainsi réparer une omission, dans la mesure où, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 21 mars 1980 sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger, les éventuels dossiers en suspens de la Commission des allocations anticipées auraient dû être confiés à la Commission d'indemnités étrangères et à la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères

(cf. Message du Conseil fédéral concernant la réorganisation des commissions extraparlémentaires du 12 septembre 2007 in FF 2007 6273, 6289 ch. 2.2.2.2).

L'arrêté du 20 septembre 1957 de même que l'ordonnance du 13 février 1959 précités ont dès lors été abrogés avec effet au 1er août 2008, respectivement au 1er janvier 2008 (cf. loi fédérale du 20 mars 2008 relative à la mise à jour formelle du droit fédéral, RO 2008 3438; Message du Conseil fédéral du 22 août 2007 relatif à cette loi, in FF 2007 5789, 5816; ordonnance du 12 septembre 2007 concernant l'abrogation et l'adaptation d'ordonnances dans le cadre de la réorganisation des commissions extraparlémentaires, RO 2007 4525).

6.3.4 En l'occurrence, il est clair que l'arrêté fédéral concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste, bien qu'il ait été abrogé le 1er août 2008, régit toujours les prétentions du recourant. En effet, les faits sur lesquels celles-ci sont fondées se sont produits avant son abrogation (cf. MOOR, op. cit, vol. I, p. 170 ss, ch. 2.5.2.3).

6.3.5 Sur le plan de l'autorité compétente pour statuer, la situation s'avère cependant plus complexe. En effet, la Commission des allocations anticipées ayant été dissoute, l'autorité initialement compétente pour trancher les demandes d'allocations anticipées fondées sur l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957 n'existe plus. En outre, il n'est pas possible de la reconstituer, faute de base légale. En effet, l'art. 4 al. 1 de l'arrêté fédéral précité – fondant la compétence du Conseil fédéral pour désigner la commission appelée à trancher les allocations anticipées à verser aux ayants droit et la composition de cette commission – a été abrogé. Enfin, une disposition transitoire conférant à une autre autorité la compétence de statuer sur des demandes d'allocations anticipées fondées sur l'arrêté fédéral précité fait défaut. En particulier, la loi fédérale du 21 mars 1980 sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger (RS 981), dont le but était précisément de ne créer qu'une seule commission compétente pour tous les dommages touchant le droit international, comme rappelé ci-avant (consid. 5.3.2), ne comporte pas une telle norme. Au titre de disposition transitoire, l'art. 13 de cette loi confie à la Commission d'indemnités étrangères le soin de reprendre les tâches de la Commission pour l'aide aux Suisses de l'étranger victimes de la guerre, mais ne dit mot de celles dévolues à la Commission des

allocations anticipées. Le législateur est manifestement parti de l'idée que l'intégralité des dossiers de demandes d'allocations anticipées avait été réglée, de sorte que – parallèlement à l'abrogation de la législation pertinente – il pouvait se dispenser de prévoir une autorité à laquelle il incomberait de reprendre les tâches de la Commission des allocations anticipées (cf. Message au Conseil fédéral du 22 août 2007 relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral in FF 2007 5789, 5816 ch. 17). Cela étant, il a manifestement méconnu le cas du recourant, qui n'a pas encore obtenu de décision sur sa demande d'allocation anticipée.

6.3.6 Le Tribunal de céans observe ainsi que la législation s'avère dépourvue d'une règle relative à un point essentiel à son application (cf. MOOR, op. cit., vol. I, p. 154, ch. 2.4.4). En effet, l'absence d'autorité compétente pour trancher la demande du recourant contrecarre l'application de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957 concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste, qui régit sa prétention. Partant, le Tribunal en déduit qu'il se trouve en présence d'une lacune proprement dite, qu'il lui appartient de combler, en s'inspirant du but de la loi et des règles adoptées en d'autres matières ou domaines (cf. MOOR, op. cit., vol. I, p. 155, ch. 2.4.4; GRISEL, op. cit., p. 95, ch. 2/a).

6.3.7 A cet égard, le Tribunal ne peut qu'aller dans le sens de la solution annoncée par le Conseil fédéral, en son Message du 12 septembre 2007 concernant la réorganisation des commissions extraparlémentaires (FF 2007 6273, 6289 ch. 2.2.2.2). Bien qu'elle ne découle pas directement de la loi (puisque celle-ci présente une lacune), cette solution s'inspire de la législation et correspond à son esprit. Il faut en effet rappeler que le législateur avait en tête de ne créer qu'une seule commission compétente pour tous les dommages touchant le droit international et qu'il a dès lors confié à la Commission d'indemnités étrangères de larges attributions en ce domaine (cf. consid. 6.2.1 ci-avant). En proposant aux Chambres la dissolution de la Commission des allocations anticipées dans le cadre du Message déjà cité, le Conseil fédéral relevait lui-même que, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 21 mars 1980 sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger, les éventuels dossiers en suspens de la Commission des allocations anticipées auraient dû être confiés à la Commission d'indemnités étrangères.

6.3.8 Il conviendra donc de considérer que la Commission d'indemnités étrangères est compétente pour trancher la demande d'allocation anticipée du recourant.

Cette Commission n'étant pas partie au sens technique à la présente procédure, il n'est pas nécessaire de la consulter avant de rendre un jugement, au terme duquel la cause lui est renvoyée (cf. art. 30 al. 1 et 31 PA; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., p. 143, ch. 3.84 ss).

6.4 Le recours est ainsi admis au sens des considérants qui précèdent. La cause doit être renvoyée à la Commission d'indemnités étrangères, par l'intermédiaire du DFAE qui en assure le secrétariat, afin que dite Commission statue sur la demande d'allocation anticipée du recourant, fondée sur l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957 concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste.

Le Tribunal relève que cette Commission n'est pas permanente (cf. rapport du 16 avril 2008 sur le renouvellement intégral des organes extraparlamentaires dont les membres ont été nommés par le Conseil fédéral pour la période administrative 2008 à 2011, in FF 2008 2973, [Annexe 5] 2989). Cela étant, la constitution de la Commission est une pure question d'exécution du présent jugement, auquel il appartiendra au DFAE de pourvoir.

Sur le mode d'agir de la Direction du droit international public

7.

Subsiste le courrier adressé par la Direction du droit international public du DFAE au mandataire du recourant, le 5 avril 2007 (cf. la pièce n° 2 du dossier du recourant). En réalité, le sort du recours a déjà été scellé au terme du considérant 6 ci-avant, de sorte que l'on peut se demander s'il y a encore lieu de se pencher sur cet objet. Nonobstant, le Tribunal de céans – analysant l'acte en question sous l'angle des conditions relatives aux décisions – parvient aux conclusions suivantes.

7.1 Le Tribunal observe tout d'abord que le document adressé par la Direction du droit international public du DFAE au recourant le 5 avril 2007 n'est pas purement informatif, contrairement à ce que certains passages pourraient laisser accroire. Certes, il y est question pour

l'autorité de « livrer (au recourant) le résultat de (ses) investigations quant à une indemnisation éventuelle (...) », après consultation du dossier le concernant auprès des Archives fédérales. Il est vrai que, de manière générale, le DFAE a notamment une fonction informative, même si celle-ci n'est pas rappelée en préambule du document en question (cf. ATF 105 Ib 154 consid. 4c; décision de la Commission fédérale de recours en matière d'indemnités étrangères du 16 novembre 1999 in JAAC 64.26 consid. 5a; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1983, p. 108). Cela étant, il ne faut pas perdre de vue que le recourant avait expressément requis une décision formelle sur la requête d'indemnité déposée en son nom par son oncle (cf. courrier du mandataire du recourant au DFAE du 19 janvier 2007 [pièce n° 35 du bordereau de pièces du recourant]). Or, l'autorité inférieure lui a fait savoir assez explicitement par le biais du courrier litigieux qu'elle refusait d'entrer en matière sur cette demande, considérant qu'aucune requête d'indemnisation en bonne et due forme n'avait été déposée dans les délais et que ceux-ci étaient désormais expirés (cf. courrier de la Direction du droit international public du DFAE au mandataire du recourant du 5 avril 2007, p. 2, 1er et 2ème §). Parmi d'autres considérations, l'autorité inférieure indique clairement qu'« une décision formelle en la matière de la CPN, respectivement de l'administration fédérale, n'était et n'est toujours pas possible ».

Au vu de cela, il importe peu que le document en question ne soit pas intitulé décision et n'indique aucune voie de droit; ces aspects formels ne sont en effet pas déterminants. N'est pas non plus relevant le fait que le DFAE ait indiqué ultérieurement, dans le cadre de la réponse au recours adressée au Tribunal administratif fédéral le 23 août 2007, que le but du courrier querellé avait été en définitive d'expliquer au recourant les motifs de la décision de la Commission des indemnités anticipées. Le document litigieux a une portée plus étendue. En effet, il écarte expressément la demande du recourant tendant à ce que l'examen de son dossier soit poursuivi, respectivement repris, et à ce qu'il soit statué sur son droit à une allocation anticipée en raison de l'absence de requête du recourant dans les délais prescrits. Il s'avère ainsi indéniable qu'il détermine de manière obligatoire et contraignante les droits et obligations du recourant (cf. consid. 4.1.2 ci-avant). Il s'agit donc d'une décision attaquable.

7.2 Autre est la question de savoir si la Direction du droit international public du DFAE, voire le DFAE au nom duquel elle a agi (cf. prise de position du DFAE du 23 août 2007, p. 4 ch. 2.2 let. b in fine), est compétent pour prendre une décision en matière d'allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste, ce qui conditionne la validité de la décision en question (cf. consid. 4.1.3 ci-avant). En effet, il faut souligner que l'autorité inférieure n'a pas constaté qu'elle était incompétente et renvoyé l'affaire à l'autorité qu'elle estimait l'être, ce qu'elle aurait dû faire aux termes de l'art. 8 al. 1 PA. Elle a en somme écarté la prétention du recourant, en raison du fait qu'aucune demande d'indemnisation n'avait été formulée dans les délais prescrits. Se pose dès lors un problème de validité de son prononcé en raison de l'autorité dont il émane.

Or à cet égard, le Tribunal a déjà constaté que l'autorité compétente pour statuer sur une demande d'allocation anticipée aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste était désormais la Commission d'indemnités étrangères (cf. consid. 6.3.7 ci-avant). C'est ainsi cette Commission à laquelle l'autorité inférieure aurait dû renvoyer l'affaire.

Ceci n'entraîne pas pour autant la nullité du prononcé litigieux, mais son annulation. En effet, le DFAE n'est pas tout à fait étranger au domaine des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste et son incompétence n'est pas manifeste. Certes, il apparaît au terme de l'analyse que le législateur a confié à une commission extraparlamentaire, et non à une unité administrative du DFAE ou au DFAE lui-même, le soin de statuer sur les demandes d'allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste. Ce choix – important pour le savoir spécifique, la liberté d'appréciation et l'indépendance dont ce type de commission dispose – commande de confier désormais à une commission similaire, à savoir la Commission d'indemnités étrangères, la tâche de statuer sur la prétention du recourant. Mais il ne faut pas oublier les liens existant entre la Commission des allocations anticipées et le DFAE, ce qui peut avoir créé en l'occurrence – compte tenu du fait que la première ait cessé de fonctionner en 1962-1963 – un certain flou quant au rôle désormais dévolu au DFAE. Parmi ces facteurs de rattachement, il faut citer l'art. 2 al. 3 de l'ordonnance du 13 février 1959 concernant la Commission des allocations anticipées aux Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste, lequel

prévoyait expressément que le Chef du DFAE se situait dans une relation de supériorité hiérarchique par rapport à la Commission des allocations anticipées, ce qui n'empêchait pas cette même Commission de mentionner, dans le cadre de son rapport déjà cité au Conseil fédéral du 13 novembre 1963, la liberté d'appréciation que lui avait conféré le fait d'être indépendante de l'administration (cf. rapport de la Commission des allocations anticipées au Conseil fédéral déjà cité, p. 14 et 15, ch. 3).

Partant, la décision de la Direction du droit international public du DFAE – qui ne s'avère pas d'emblée nulle en raison d'une incompétence manifeste – n'en doit pas moins être annulée, faute pour l'autorité inférieure d'avoir constaté son incompétence et renvoyé la cause à l'autorité compétente.

Dans cette mesure, le recours se révèle bien fondé et doit être admis.

8.

8.1 Conformément à l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Si celle-ci n'est déboutée que partiellement, ces frais sont réduits. En outre, aucun frais de procédure n'est mis à la charge de l'autorité inférieure déboutée (art. 63 al. 2 PA). Finalement, des frais de procédure ne peuvent être mis à la charge de la partie qui a gain de cause que si elle les a occasionnés en violant les règles de procédure (art. 63 al. 3 PA).

Aux termes de l'art. 64 al. 1 PA, l'autorité peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement obtenu gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables et particulièrement élevés qui lui ont été occasionnés (voir également art. 1 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Il faut entendre par là les frais de quelque importance absolument nécessaires à une défense efficace, eu égard à la nature de l'affaire, à la capacité des parties et au comportement de l'autorité (cf. GRISEL, op. cit., vol. II, p. 848; JEAN-FRANÇOIS POUDRET, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, vol. V, Berne 1992, ad art. 159, ch. 1).

8.2 En l'occurrence, compte tenu du sort du recours qui s'avère pour l'essentiel bien-fondé, il ne sera pas perçu de frais de procédure;

l'avance de frais de Fr. 1'500.- effectuée par le recourant lui sera donc restituée dès l'entrée en force du présent arrêt. Le recourant étant représenté par un avocat, il obtient des dépens fixés à Fr. 4'500.-, TVA comprise.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours pour déni de justice est admis au sens des considérants 6.2.8, 6.3.8 et 6.4.

2.

Le recours interjeté contre la décision de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères du 5 avril 2007 est admis au sens du considérant 7.2.

3.

La décision de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères du 5 avril 2007 est annulée.

4.

La cause est transmise, pour prise de décision sur la demande de X. _____ à une allocation anticipée en vertu de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1957 concernant l'octroi d'allocations anticipées à des Suisses victimes de la persécution nationale-socialiste, à la Commission d'indemnités étrangères, par le biais du Département fédéral des affaires étrangères qui en assure le secrétariat, à charge pour ledit Département de prendre toutes les mesures utiles à l'exécution du présent arrêt au sens du considérant 6.4.

5.

Il n'est pas perçu de frais de procédure, l'avance de frais de Fr. 1'500.- effectuée par le recourant lui étant remboursée dès l'entrée en force du présent arrêt.

6.

La Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères est tenue de verser au recourant une indemnité de dépens de Fr. 4'500.-.

7.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères (n° de réf. *** ; Recommandé)
- au Département fédéral des affaires étrangères (en tant qu'il assure le secrétariat de la Commission d'indemnités étrangères, et en sa qualité de Département fédéral auquel la Direction du droit international public est subordonnée) (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit figure à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Marie-Chantal May Canellas

Indication des voies de droit :

Pour autant que les conditions prévues par la loi soient remplies, le présent arrêt peut être attaqué devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (voir art. 42 LTF).

Expédition :