

(Arrêt de la Commission fédérale de recours en matière d'indemnités étrangères du 17 décembre 1998)

Ausländische Entschädigungen. Wiedererwägung einer rechtskräftigen Verwaltungsverfügung. Anspruch des von der Verfügung Betroffenen auf Verzugszins. Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung.

Art. 6 § 1 EMRK. Die Behörde kann auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung verzichten, wenn die Begehren des Beschwerdeführers bereits gestützt auf die Akten gutgeheissen werden können, obschon der Beschwerdeführer eine öffentliche Verhandlung mit Anhörung von Zeugen verlangt.

Art. 4 BV. Art. 66 VwVG Verwaltungsbehörden sind gehalten, eine Verfügung, die nicht Gegenstand eines Rekurses war, in Wiedererwägung zu ziehen, wenn sie gestützt auf eine unvollständige Sachverhaltsermittlung fehlerhaft erlassen wurde und wenn später wesentliche Tatsachen entdeckt werden, die geeignet erscheinen, zu einer anderen Beurteilung zu führen (E. 3 und 4).

Art. 104 Abs. 1 OR. Bei einer Wiedererwägung einer auf Geldleistungen lautenden Verfügung zu Gunsten des Betroffenen werden ihm Verzugszinsen seit Empfang des Wiedererwägungsgesuchs von der Behörde geschuldet (E. 5).

Indemnités étrangères. Réexamen d'une décision administrative entrée en force. Droit de l'administré aux intérêts moratoires. Droit à la tenue d'une audience publique.

Art. 6 § 1 CEDH. L'autorité peut renoncer à la tenue d'une audience publique lorsque la prétention du recourant peut être admise sur la base du seul examen des pièces du dossier, alors même que le recourant demande des débats publics avec audition de témoins (consid. 2).

Art. 4 Cst. Art. 66 PA. Les autorités administratives sont tenues de procéder au réexamen d'une décision qui n'a pas fait l'objet d'un recours lorsque celle-ci est erronée en raison d'une lacune dans l'établissement des faits par l'autorité chargée d'appliquer le droit, et que la découverte subséquente de faits importants est susceptible de conduire à une appréciation juridique différente (consid. 3 et 4).

Art. 104 al. 1 CO. Les intérêts de retard sont dus à l'administré à compter de la date de réception par l'autorité de sa demande de réexamen d'une décision administrative portant sur une prestation pécuniaire en sa faveur (consid. 5).

Indennità estere. Riesame di una decisione amministrativa passata in giudicato. Diritto dell'amministrato agli interessi moratori. Diritto alla tenuta di una pubblica udienza.

Art. 6 § 1 CEDU. L'autorità può rinunciare a una pubblica udienza se la pretesa del ricorrente può essere ammessa sul solo esame degli atti del fascicolo processuale, quand'anche il ricorrente richieda pubblici dibattimenti con audizione di testimoni (consid. 2).

Art. 4 Cost. Art. 66 PA. Le autorità amministrative sono tenute a riesaminare una decisione che non ha formato oggetto di ricorso, allorché quest'ultima è erronea in ragione di un accertamento lacunoso dei fatti da parte dell'autorità preposta all'applicazione del diritto e la scoperta successiva di fatti importanti è suscettibile di condurre ad un apprezzamento giuridico diverso (consid. 3 e 4).

Art. 104 cpv. 1 CO. Gli interessi di mora sono dovuti all'amministrato a contare dalla data di ricezione da parte dell'autorità della domanda di riesame di una decisione amministrativa riguardante una prestazione pecuniaria in suo favore (consid. 5).

Résumé des faits:

A. Les ressortissants suisses qui ont versé des cotisations aux régimes coloniaux de sécurité sociale du Congo belge et du Ruanda-Urundi reçoivent de la Belgique des rentes au niveau du 30 juin 1960, sans indexation. Cette inadéquation des rentes belges repose sur la loi dite de garantie du 16 juin 1960 que le gouvernement belge a promulguée lors de l'accession du Congo belge à l'indépendance. Destinée à assurer la continuité des régimes coloniaux de sécurité sociale, cette loi ne garantit en effet l'adaptation des prestations sociales à l'évolution du coût de la vie qu'aux ressortissants belges, à ceux des pays membres de l'Union européenne et à ceux des pays qui ont conclu un accord de réciprocité avec la Belgique. Malgré ses efforts, la Suisse n'est pas parvenue à passer un tel accord avec cet Etat.

Pour remédier à cette situation, les Chambres fédérales ont adopté, le 14 décembre 1990, un arrêté de portée générale (ci-après: l'arrêté) relatif aux revendications des Suisses du Congo belge et du Ruanda-Urundi en matière de sécurité sociale (RO 1991 922), qui est entré en vigueur le 1er février 1991; elles ont voté à cet effet un crédit d'engagement de 25 millions de francs.

B. Par lettre du 30 avril 1991, le Département fédéral des affaires étrangères (ci-après: le Département), plus précisément la Direction du droit international public, a informé W. S. qu'en vertu de l'arrêté, et sur la base de ses réponses au questionnaire qui lui avait été adressé, il avait droit à une allocation forfaitaire et unique de CHF 63 285.-.

Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours et, par conséquent, elle a acquis force de chose jugée.

C. Par lettre du 19 juin 1997, W. S. a demandé le réexamen de l'allocation, majorée des intérêts légaux. Il a fait valoir que le montant mensuel de la rente non indexée, mentionné dans la feuille annexée à la décision du 30 avril 1991 du Département (FB 4029.-), ne correspondait pas à celui qui est inscrit dans son brevet de pension de retraite (FB 2697.-). Il en déduit que l'allocation qui lui a été versée aurait dû être de CHF 5500.- supérieure à celle qui lui a été octroyée.

Par décision du 30 janvier 1998, le Département a rejeté la demande. Il a considéré qu'il n'y avait aucun motif d'entrer en matière sur la requête, vu que lors de la décision du 30 avril 1991 soit l'autorité, soit Monsieur S. disposaient de toutes les informations nécessaires concernant les faits déterminants pour le calcul de l'allocation forfaitaire et unique. Le brevet de pension du 26 novembre 1974 qui mentionne le montant de la rente non indexée (FB 2697.-) aurait permis déjà à ce moment-là à Monsieur S. de recourir contre la décision.

D. Par acte du 27 février 1998, W. S. a interjeté recours contre cette décision auprès de la Commission de recours en matière

d'indemnités étrangères. Le recours a été complété par un mémoire de réplique daté du 24 août 1998. Le recourant conclut à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause au Département pour une nouvelle décision. Il fait valoir qu'au moment de remplir le questionnaire qui lui avait été envoyé, il a été induit en erreur sur le terme «Gesamtrente». Le recourant était en fait persuadé, en toute bonne foi, que la pension de vieillesse de FB 2697.- devait être ajoutée à la rente complémentaire de FB 1335.-. Il ajoute que même le Département a avoué que la décision de 1991 était viciée par une erreur sur les faits.

E. L'intimé conclut au rejet du recours et demande que les frais de procédure, y compris les émoluments de décision, soient mis à la charge du recourant.

La Commission fédérale de recours a admis le recours et renvoyé la cause au Département pour réexamen dans le sens des considérants.

Extraits des considérants:

1. (...)

2. Le recourant a demandé l'audition de quatre témoins. En général, le droit d'être entendu garanti par l'art. 4 Cst. comprend le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, pour le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Le droit de faire administrer des preuves n'empêche pas cependant le juge de procéder à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont offertes, s'il a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 122 II 469 consid. 4a). En l'espèce, on peut renoncer à l'audition des témoins indiqués par le recourant, vu que la Commission a pu former son jugement sur la base des pièces figurant au dossier sans causer de préjudice au recourant.

On peut même renoncer à la tenue d'une audience publique dès lors que la prétention du recourant peut être admise sur la base du seul examen des pièces du dossier. Le droit à la tenue d'une audience publique, qui découle de l'art. 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101), n'est pas donné dans un tel cas, à moins qu'il y ait un intérêt public supérieur (ATF 122 V 58 consid. 3 ss).

3.a. Les requêtes de réexamen ou de révision en procédure administrative sont des demandes adressées à une autorité en vue d'obtenir l'annulation ou la modification d'une décision passée en force.

La terminologie n'est pas uniforme dans la législation, la doctrine et la jurisprudence, et souvent on ne fait pas de distinction entre réexamen (ou reprise en considération) et révision. En tant qu'une telle distinction est opérée, la demande de révision est soumise à des délais et à des formes, tandis que la demande de réexamen ne l'est pas et peut être présentée en tout temps (Max Imboden / René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Bâle 1990, Nr. 41 VIII, pag. 127). L'une et l'autre ont ceci de commun qu'elles permettent, à certaines conditions, de demander à une autorité de revenir sur une décision prise précédemment et entrée en force (ATF 113 la 150, consid. 3a).

Réexamen et révision sont tout d'abord toujours possibles lorsqu'ils sont prévus par la loi. En droit fédéral, la révision est régie par l'art. 66 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) et les art. 136 s. de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RS 173.110). Selon l'art. 66 PA, l'autorité de recours procède à la révision de sa décision, d'office ou sur requête d'une partie, lorsqu'un crime ou un délit l'a influencée (al. 1er let. a), lorsque la Cour européenne des droits de l'homme ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a admis le bien-fondé d'une requête individuelle pour violation de la CEDH ou de ses protocoles et que réparation ne peut être obtenue que par la voie de la révision, et en outre, à la demande d'une partie, lorsque celle-ci allègue des faits nouveaux importants ou produit de nouveaux moyens de preuve (al. 2 let. a), ou prouve que l'autorité de recours n'a pas tenu compte de faits importants établis par pièces (al. 2 let. b), ou prouve que l'autorité de recours a violé les dispositions sur la récusation ou l'abstention, sur le droit de consulter les pièces ou sur le droit d'être entendu (al. 2 let. c).

En cas d'erreur de la part des autorités, les parties peuvent aussi présenter une demande de révision. A plus forte raison peuvent-elles présenter une demande de réexamen en cas de découverte d'un motif de révision après l'expiration du délai de recours; c'est ce que la doctrine a déduit avec raison de l'art. 66 PA (cf. ATF 113 la 151, 109 lb 250). Selon les principes que la jurisprudence et la doctrine déduisent de l'art. 4 Cst., les autorités administratives sont tenues de procéder à un réexamen des décisions lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées depuis la première décision ou lorsque l'administré apporte des faits ou des moyens de preuves qui n'étaient pas connus dans la procédure antérieure ou qu'il lui était, juridiquement ou de fait, impossible de faire valoir ou dont il n'avait aucun motif de se prévaloir (ATF 120 lb 46/47, 113 la 152). Egalement en droit des assurances sociales, l'administration peut revenir sur une décision qui n'a pas été attaquée en justice lorsque celle-ci est indubitablement erronée et que sa correction revêt une importance notable (ATF 119 V 477, 183 consid. 3a, 117 V 12 consid. 2a). Enfin, par analogie avec la révision des décisions rendues par les autorités judiciaires, l'administration est tenue de procéder à la révision (procédurale) d'une décision entrée en force formelle lorsque sont découverts des faits nouveaux ou de nouveaux moyens de preuve, susceptibles de conduire à une appréciation juridique différente (ATF 119 V 477, 184, 115 V 186 consid. 2c).

Le réexamen de décisions administratives entrées en force n'est certes pas admis facilement pour ne pas permettre de remettre en cause des décisions définitives ou de détourner les règles sur les délais de recours (ATF 120 lb 47). Pour que naisse le droit de demander un réexamen, il ne suffit pas d'un quelconque élément nouveau, peu important. Il faut au contraire des fautes graves qui, par leur importance, sont à mettre au même niveau que les motifs de révision prévus en procédure administrative et aussi en procédure civile ou pénale (ATF 113 la 155).

b. En l'espèce, les conditions posées pour procéder à une reconsidération du cas sont remplies.

Le Département reproche au recourant d'avoir découvert l'erreur de calcul de l'allocation forfaitaire seulement sept ans après la décision du 30 avril 1991, alors que ce dernier était en possession déjà à ce moment-là de tous les éléments qui auraient permis de conduire à un résultat différent. L'intimé invoque que Monsieur S. était en possession de son brevet de pension délivré le 26 novembre 1974, sur lequel il était mentionné que le montant mensuel de sa pension était de FB 2697.- et non pas de FB 4029.-, et que l'allocation a été calculée par le Département sur la base des données qui étaient indiquées dans le questionnaire rempli par le recourant.

Il ressort toutefois du dossier que le questionnaire «Fragebogen» qui avait été envoyé à Monsieur S. a été en partie rempli par le Département. Le montant de la rente y était déjà mentionné: «... Ihre monatliche Rente gemäss Gesetz vom 16.6.1960 FB 4052». Le recourant a confirmé que la somme indiquée dans le document était correct: «Diese Zahl ist richtig». Vraisemblablement le montant de la rente a été repris de l'extrait informatique de l'OSSOM (Office de sécurité sociale d'outre-mer, à Bruxelles) qui indiquait que le recourant était au bénéfice de trois rentes différentes des montants suivants: FB 2674.-, FB 23.- et FB 1355.-.

c. En principe, l'autorité a l'obligation d'établir d'office les faits pertinents à la solution du cas (art. 12 PA), avec la collaboration des parties (art. 13 PA).

En l'espèce, il ressort du dossier que le Département n'a pas fait des recherches approfondies pour éclaircir les faits. La législation belge a attribué l'administration des oeuvres d'assurances sociales des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi à l'OSSOM, qui est responsable du paiement des rentes. Il n'existe pas d'autres sources d'information sur la manière dont l'OSSOM - autorité à laquelle l'arrêté se réfère expressément (art. 1er al. 2 let. b) - tient compte des cotisations payées quant au nombre d'années de cotisation et quant au calcul de la rente belge sous le régime de la loi du 16 juin 1960 (cf. Message du Conseil fédéral, ch. 42 et décision de la Commission de recours du 28 novembre 1995 dans la cause L.).

Le Département a entrepris de recueillir des informations complètes auprès de l'OSSOM seulement le 25 juillet 1997, lorsque Monsieur S. a déposé sa demande de réexamen. Ces recherches ont permis d'établir que seule la rente de FB 2674.- est assujettie à la loi belge du 16 juin 1960. Par lettre du 21 août 1997, l'OSSOM a communiqué au Département que la rente de FB 1355.- qui a été octroyée au recourant fait partie d'une assurance complémentaire qui résulte d'une décision de 1955 du Ministre belge des Colonies autorisant certains employeurs à cotiser au-delà de la limite légale auprès de la Caisse coloniale des pensions et allocations familiales pour employés. Cette rente est étrangère à la loi du 16 juin 1960 et n'a jamais été indexée, ni pour les ressortissants belges, ni pour les étrangers. Cette rente ne pouvait donc pas être cumulée avec celle perçue par le recourant de par la loi belge du 16 juin 1960, d'un montant de FB 2674.-.

Il faut également rappeler que le législateur n'a pas voulu tenir compte, parmi le cercle des bénéficiaires de l'arrêté fédéral, de ceux qui perçoivent des rentes découlant du système de prévoyance mis en place par la loi belge du 17 juillet 1963 (cf. Message du Conseil fédéral, ch. 43). Il s'ensuit que, pour le calcul de l'allocation, même la rente de FB 23.- ne pouvait pas être ajoutée à la rente de FB 2674.-.

Contrairement à ce qui a été invoqué par le Département, l'erreur décelée n'était pas facilement reconnaissable pour le recourant. De bonne foi celui-ci pouvait faire confiance au fait que le cumul des rentes qu'il perçoit de l'OSSOM devait être pris en considération pour le calcul de l'allocation. Seules des recherches approfondies, qui auraient dû être faites au moment de la décision du 30 avril 1991, ont permis au Département d'établir que les rentes de FB 1355.- et de FB 23.- n'étaient pas assujetties au régime de la loi belge du 16 juin 1960. La découverte de ces faits importants est susceptible de conduire à une appréciation juridique différente de la décision rendue le 30 avril 1991 concernant l'allocation forfaitaire et unique prévue par l'arrêté. L'erreur ne doit pas être imputée à une pratique fluctuante du Département, mais à une lacune dans l'établissement des faits par l'autorité chargée d'appliquer le droit.

4. En conclusion, la décision du Département du 30 janvier 1998 doit être annulée. La cause est renvoyée à l'intimé (art. 61 al. 1 PA) pour qu'il procède à une reconsidération de la décision attaquée. Le montant de l'allocation forfaitaire et unique à laquelle le recourant a droit devra être fixé sur la base des faits qui sont ressortis en cours de procédure et en raison des motifs qui ont été exposés au considérant précédent.

5. Il reste à déterminer si le recourant peut prétendre au paiement d'intérêts légaux. Selon un principe général du droit, le débiteur en retard avec sa prestation pécuniaire doit des intérêts en raison de son retard. Ce principe s'applique aussi en droit public (ATF 95 I 263; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, IVème éd., Bâle 1991, n° 760). La règle retenue s'adresse à l'Etat aussi bien qu'aux administrés (André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 622).

Selon la doctrine (Grisel, op. cit., p. 623; Rhinow/Krähenmann, op. cit., n° 31 B IV; Knapp, op. cit., n° 762) et la jurisprudence (ATF 95 I 263, 93 I 389, 87 I 420), les intérêts commencent à courir depuis la date à laquelle le créancier a mis le débiteur en demeure de s'exécuter. Dans la présente espèce, le Département a été mis en demeure de payer par le recourant à partir du moment où il a reçu la demande de réexamen, c'est-à-dire le 25 juin 1997.

Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral depuis le 26 mars 1967, le taux d'intérêt est de 5%, en application analogique de l'art. 104 al. 1er du Code des obligations (CO, RS 220; ATF 95 I 263, 94 I 580; Imboden/Rhinow/Krähenmann, op. cit., n° 31 B V; Grisel, op. cit., p. 623).

En application de ces principes, la demande du recourant doit être admise en ce que les intérêts au taux de 5% lui sont dus à partir du 25 juin 1997 sur la somme qui résulte de la différence entre l'allocation qui sera fixée par l'intimé et celle qui a été octroyée à Monsieur S. le 30 avril 1991.