

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière d'indemnités étrangères du 16 novembre 1999)

Ausländische Entschädigungen. Schutz des Vertrauens des Bürgers im Falle einer von der Verwaltung erteilten falschen Auskunft. Recht auf Wiederherstellung der Frist. Recht auf öffentliche Verhandlung.

Art. 6 § 1 EMRK. Die Behörde kann auf eine öffentliche Verhandlung verzichten, wenn der Rechtsstreit eine rein technische Frage betrifft, für welche ein schriftliches Verfahren angemessen ist, und die Forderung des Beschwerdeführers aufgrund einer blossen Prüfung der Unterlagen gutgeheissen werden kann (E. 2).

Art. 4 BV. Dem Rechtssuchenden, der sich gutgläubig auf die von der Behörde erteilte falsche Auskunft verlassen hat, dürfen grundsätzlich keine Nachteile erwachsen. Auskunftspflicht der Behörde im vorliegenden Fall bejaht. Diejenige Partei, welche von der Behörde verleitet eine Frist verstreichen lässt, hat ein Recht auf Wiederherstellung der Frist. Analoge Anwendung auf eine aufgehobene Gesetzesbestimmung (E. 4 und 5).

Art. 24 Abs. 1 VwVG. Diese Bestimmung ist anwendbar auf die Wiederherstellung der Frist, wenn eine Partei aufgrund einer falschen Auskunft einer Behörde abgehalten worden ist zu handeln. Einhaltung der Frist von 10 Tagen nach Wegfall des Hindernisses im vorliegenden Fall bejaht (E. 6).

Indemnités étrangères. Protection de la confiance de l'administré en cas d'information erronée donnée par l'autorité. Droit à la restitution d'un délai. Droit à la tenue d'une audience publique.

Art. 6 § 1 CEDH. L'autorité peut renoncer à la tenue d'une audience publique lorsque le litige porte sur une question purement technique pour laquelle une procédure écrite est la mieux appropriée, et que la prétention du recourant peut être admise sur la base du seul examen des pièces du dossier (consid. 2).

Art. 4 Cst. Le justiciable qui, de bonne foi, s'est fié à une indication erronée de l'autorité ne doit en principe subir aucun préjudice. Devoir d'information de l'autorité reconnu en l'espèce. La partie que l'autorité engage à ne pas utiliser un délai a droit à la restitution du délai. Application par analogie à une norme légale échue (consid. 4 et 5).

Art. 24 al. 1 PA. Cette disposition s'applique à la restitution d'un délai lorsqu'une partie est empêchée d'agir en raison de renseignements erronés de l'autorité. Respect du délai de 10 jours à partir de la fin de l'empêchement reconnu en l'espèce (consid. 6).

Indennità estere. Protezione della fiducia del cittadino in caso di informazione errata rilasciata da un'autorità. Diritto alla restituzione di un termine. Diritto a una pubblica udienza.

Art. 6 cpv. 1 CEDU. L'autorità può rinunciare a una pubblica udienza se la lite riguarda una questione puramente tecnica per la quale una procedura scritta è adeguata e la richiesta del ricorrente può essere soddisfatta in base a un semplice esame dei documenti della pratica (consid. 2).

Art. 4 Cost. Il cittadino che confida in un'informazione erronea dell'autorità non deve in linea di principio subire alcun pregiudizio. Obbligo d'informare da parte dell'autorità riconosciuto nella fattispecie. La parte che è stata indotta dall'autorità a non osservare un termine ha diritto alla restituzione del termine. Applicazione analoga per una disposizione legale abrogata (consid. 4 e 5).

Art. 24 cpv. 1 PA. Questa disposizione è applicabile alla restituzione di un termine, se una parte è stata impedita a agire a causa di informazioni erronee dell'autorità. Osservanza di un termine di 10 giorni a partire dalla cessazione dell'impedimento riconosciuto nella fattispecie (consid. 6).

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 fixées 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 la 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, et modifié le 6 octobre 1995, un arrêté de portée générale relatif aux revendications des Suisses des anciennes colonies belges du Congo et du Ruanda-Urundi en matière de sécurité sociale (ci-après: l'arrêté 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. L'arrêté devait avoir effet jusqu'au 31 décembre 1997; il n'a pas été prorogé.

L'arrêté prévoit une aide financière de la Confédération sous forme d'une allocation forfaitaire et unique, en faveur des ressortissants suisses qui, ayant cotisé aux régimes coloniaux de sécurité sociale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, remplissent par ailleurs les conditions particulières posées par le législateur.

B. Par lettre du 11 avril 1996 Madame B., ressortissante suisse, mariée avec un citoyen luxembourgeois, s'est adressée à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour avoir des renseignements concernant la rente de veuve qu'elle percevrait de la part de l'Office belge de sécurité sociale d'Outre-Mer (OSSOM) en cas de décès de son mari. Elle demandait en particulier s'il y avait des accords internationaux entre la Suisse et la Belgique qui garantissaient le versement complet de cette pension. Dans le cas où elle n'aurait pas droit à la pension de veuve indexée, elle voulait savoir quels seraient les éventuels inconvénients à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Elle demandait également s'il était possible d'acquérir la double nationalité suisse et luxembourgeoise.

L'OFAS a transmis la lettre de Madame B. au Département des affaires étrangères «pour raison de compétence».

C. Par lettre du 19 décembre 1996, le Département fédéral des affaires étrangères (ci-après: Département) a pris une première position quant aux questions qui ont été posées par Madame B. Le Département a informé la recourante que pour acquérir la

nationalité luxembourgeoise elle devrait renoncer à la nationalité suisse, vu que le Luxembourg ne connaît pas le principe de la double nationalité.

Le Département soulignait que la décision quant au choix de la nationalité ne devrait pas être prise à la légère sans peser soigneusement les avantages et les désavantages de tout ordre que dite décision pourrait entraîner. Pour ce qui était de la rente AVS (assurance-vieillesse et survivants), le Département assurait à Madame B. que, même en cas d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, ses droits seraient sauvegardés. Quant aux autres questions, le Département se réservait d'y répondre ultérieurement, après avoir recueilli toutes les informations nécessaires. Par lettre du 6 février 1997, le Département informait Madame B. qu'au décès de son mari elle n'aurait pas droit à une rente indexée, car il n'existait aucun accord entre la Suisse et la Belgique garantissant le paiement d'une rente indexée de l'OSSOM à la veuve suisse d'un ressortissant belge ayant cotisé aux régimes coloniaux de sécurité sociale. Il y exposait par le détail les efforts entrepris sans succès par la Suisse pour tenter d'aboutir à un règlement équitable dans cette affaire.

D. Le 4 mai 1998 Madame B. a communiqué au Département que, suite au décès de son mari le 7 décembre 1997, l'OSSOM avait réduit sa rente de veuve à BEF 2711.-, alors que celle que percevait son conjoint était de BEF 54 835 brut. Madame B. demandait au Département si cette diminution de la rente était fondée en droit et si elle avait la possibilité de recourir avec succès contre la décision de l'OSSOM. Le 14 mai 1998 le Département a informé Madame B. que la question du montant de la rente était exclusivement du ressort de l'OSSOM, que la décision de l'OSSOM pouvait être attaquée dans les trois mois de sa notification et qu'il existait en Suisse une association de défense sociale des Suisses du Congo (ADSSC) auprès de laquelle elle pouvait s'adresser. Le 29 mai 1998 Madame B. a écrit une lettre de remerciements pour tous les renseignements que le Département lui avait donnés. Elle relevait également qu'elle avait écrit au président de dite association.

Par lettre du 12 juin 1998, Madame B. s'adresse encore une fois au Département pour présenter sa demande d'indemnisation fondée sur l'arrêté, dont elle vient d'apprendre l'existence par le président de l'ADSSC. Elle y expose les circonstances exceptionnelles qui l'ont empêchée de déposer sa demande dans les délais. En particulier elle relève que le Département ne l'avait pas informée de l'existence des deux arrêtés fédéraux, échus le 31 décembre 1997, prévoyant une aide aux ressortissants suisses qui ont cotisé dans les anciennes colonies belges du Congo et du Ruanda-Urundi, et reçoivent une rente non indexée. Elle invoque en outre qu'au moment du décès de son mari les arrêtés fédéraux étaient encore en vigueur et que personne ne l'a renseignée sur ses droits. Enfin elle précisait qu'au lendemain de son deuil elle n'était pas en mesure de s'occuper de ces affaires.

Après plusieurs échanges de correspondance, le Département a rejeté la demande par décision du 19 novembre 1998, considérant qu'elle a été présentée tardivement, soit plus de 5 mois après l'échéance de l'arrêté fédéral. Le Département exprime sa compréhension pour le fait que la demande n'a pas été présentée à temps, mais estime, compte tenu de l'échéance du délai ultime le 31 décembre 1997, qu'il n'existe pas de possibilité d'accorder une restitution du délai, l'art. 24 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) n'étant pas applicable en l'espèce.

E. Madame B. a interjeté recours contre cette décision le 22 décembre 1998 auprès de la Commission fédérale de recours en matière d'indemnités étrangères. Elle conclut à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause au Département, faisant valoir que le Département a violé le principe de la bonne foi. Selon la recourante, le Département avait l'obligation de la renseigner aussi bien de l'existence de l'arrêté fédéral que de son échéance. Elle invoque le fait que le refus du Département d'accorder une restitution de délai en application de l'art. 24 PA n'est pas fondé, compte tenu de la violation de son devoir d'information. Elle soutient que le Département a fait preuve d'un formalisme excessif pour n'avoir pas considéré ses premiers courriers comme des demandes d'indemnisation.

F. 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 de la recourante.

G. Suite à l'audience publique du 8 juin 1999, la recourante a produit, sur demande de la Commission de recours pour complément d'instruction, 8 pièces complémentaires ayant pour objet, pour l'essentiel, les échanges de correspondance entre le président de l'ADSSC et Madame B.

Les deux parties se sont déterminées par écrit suite à cette production en confirmant leurs conclusions respectives.

La Commission fédérale de recours a admis le recours et renvoyé la cause au Département pour statuer au fond sur la demande d'indemnité de la recourante dans le sens des considérants.

Extraits des considérants:

1. (...)

2. En l'espèce, on peut renoncer à tenir une nouvelle audience publique vu que le litige porte désormais sur une question purement technique - ainsi le calcul d'un délai de procédure - pour laquelle une procédure écrite est la mieux appropriée (ATF 125 V 38 s, consid. 2). Il faut relever également que le recours peut être admis sur la base du seul examen des pièces du dossier. Par conséquent le droit à 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 supérieur (ATF 122 V 58 consid. 3; M. Hottelier, La portée du principe de la publicité des débats dans le contentieux des assurances sociales, Semaine judiciaire [SJ] 1996 p. 650, n° 10) ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

3. L'arrêté fédéral de portée générale du 14 décembre 1990, avec sa modification du 5 octobre 1995, relatif aux revendications des Suisses des anciennes colonies du Congo et du Ruanda-Urundi en matière de sécurité sociale se distingue dans ce cas d'une loi par sa validité dans le temps. L'arrêté fédéral a une durée limitée dans le temps, alors que la loi a une validité illimitée (André Grisel, Traité de droit administratif, Vol. 1, Neuchâtel 1984, p. 79; Pierre Moor, Droit administratif, Vol. 1, éd. 1988, p. 45). L'arrêté est entré en vigueur le 1er février 1991 et a effet, de par sa modification du 6 octobre 1995, jusqu'au 31 décembre 1997 (art. 7 al. 2).

Dans le cas d'espèce, il est incontestable que Madame B. a présenté sa requête alors que l'arrêté n'était plus en vigueur. En principe l'ignorance de la loi de la part de l'administré n'est pas retenue comme raison valable pour justifier l'obtention de droits qui découlent de normes abrogées.

4. Selon une jurisprudence bien établie, les rapports de droit entre le citoyen et l'administration doivent reposer sur la confiance réciproque et la confiance justifiée mérite d'être protégée. Dans la mesure où ce principe interdit un comportement déloyal des autorités et dans la mesure où il assure la protection de la confiance justifiée du citoyen, il a le caractère d'un droit fondamental, codifié dans la nouvelle constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, (nCst., RO 1999 2556) à l'art. 9. Dès lors, un comportement des autorités qui viole la confiance légitime du citoyen, par exemple en cas de renseignements erronés, d'attitudes contradictoires ou de révocation de décisions administratives, porte directement atteinte à cette garantie constitutionnelle (cf. notamment ATF 103 la 508). Le justiciable qui, de bonne foi, s'est fié à une indication erronée de l'autorité ne doit en principe subir aucun préjudice; il peut se prévaloir du droit à la protection de la bonne foi si les conditions cumulatives suivantes sont réunies:

- 1) Il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées;
 - 2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence;
 - 3) que l'administré n'ait pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu;
 - 4) qu'il se soit fondé sur celui-ci pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice;
 - 5) que la loi n'ait pas changé depuis le moment où le renseignement a été donné (ATF 119 V 306 s consid. 2a, ATF 118 la 254 consid. 4b et les références).
- 5.a. Il ressort des pièces du dossier que le Département a pris position concrètement sur toute une série de questions que Madame B. lui a posées en matière de sécurité sociale dans l'éventualité du décès de son mari.

Dans le cas d'espèce, il faut examiner si le Département était tenu d'informer Madame B. à propos de l'existence de l'arrêté fédéral.

Le principe de la bonne foi s'applique chaque fois que l'autorité est intervenue non seulement par un acte, mais aussi par une omission dans une situation concrète (Moor, op. cit., p. 359). Il est généralement admis que l'Etat et l'administré doivent s'en tenir à leurs déclarations et ne doivent pas chercher à se tromper par des manifestations de volonté inexacts ou incomplètes (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, IVème éd., Bâle / Francfort-sur-le Main, p. 105, n° 498).

La jurisprudence a précisé que l'une des tâches essentielles des consulats suisses- et donc à plus forte raison du Département des affaires étrangères par l'intermédiaire de sa Direction du droit international public - est de renseigner les citoyens dépendant de leur ressort sur leur situation juridique dans le cadre de la législation suisse (ATF 105 Ib 159, consid. 4 c; Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im Öffentlichen Recht, p. 108).

Ce devoir d'information des représentations consulaires a été considéré par la doctrine comme une obligation accessoire non écrite qui découle du principe de la bonne foi (René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, n° 74, Vb, p. 229; cf. aussi Max Imboden / René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, n° 74, Vb, p. 459-460). Le Tribunal fédéral a également relevé que les autorités consulaires sont compétentes pour donner des informations valables et que l'on peut attendre de ces autorités par conséquent qu'elles fournissent des renseignements non seulement exacts, mais aussi complets (ATF 105 I b 159).

Dans le cas particulier, il faut donc admettre que - contrairement à ce que prétend l'intimé - le Département fédéral des affaires étrangères, au même titre que les autorités consulaires, était non pas seulement compétent, mais aussi tenu d'informer Madame B. sur l'état de la législation suisse applicable à son cas. Il faut dès lors examiner si les informations données à la recourante étaient complètes. Le 11 novembre 1996, la recourante s'est adressée à l'OFAS pour être renseignée sur l'existence d'éventuels accords entre la Suisse et la Belgique lui garantissant une rente de veuve complète en cas de décès de son conjoint au bénéfice d'une rente indexée de l'OSSOM. Madame B., qui craignait ne pas avoir droit à la rente de veuve indexée en tant que ressortissante suisse, demandait en outre aux autorités de son pays de l'informer sur les inconvénients pour elle au cas où elle renoncerait à la nationalité suisse pour acquérir la nationalité luxembourgeoise. Elle demandait également si elle pouvait acquérir la double nationalité suisse et luxembourgeoise. Il ressort de ce courrier que Madame B. cherchait une solution à une situation qui, dans l'éventualité du décès de son mari, lui paraissait difficile au plan financier.

Dans ses réponses du 19 décembre 1996 et du 6 février 1997, le Département a omis d'informer la recourante de l'existence et du contenu de l'arrêté fédéral prévoyant une aide aux ressortissants suisses discriminés par la loi belge du 16 juin 1960, alors même qu'il a exposé en détail tous les efforts qui ont été entrepris par la Confédération en vue d'aboutir avec la Belgique à une réglementation équitable des pensions des ressortissants suisses ayant travaillé dans les anciennes colonies belges du Congo et du Ruanda-Urundi. Cette information, avec les autres qui ont été données, était nécessaire pour permettre à Madame B. de faire valoir ses droits de veuve dès le décès du mari dans le délai de validité de l'arrêté au cas où elle souhaitait garder la nationalité suisse.

b. La deuxième condition posée par le Tribunal fédéral est à l'évidence remplie et il n'y a pas lieu de s'arrêter là-dessus.

Il faut noter, au demeurant, que le signataire des courriers adressés par le Département à la recourante en 1996 et 1997 était précisément le chef-adjoint de la section des accords d'indemnisation de la Direction du droit international public, laquelle était l'autorité d'exécution de l'arrêté au sein du Département.

c. Il faut en outre admettre que la recourante n'avait aucune raison de mettre en doute le fait que les renseignements du Département étaient complets, en particulier ceux fournis dans sa lettre du 6 février 1997, qui comportait un exposé détaillé de la situation et des démarches menées par la Suisse pour tenter d'y remédier. La troisième condition est ainsi remplie.

Les appels qui ont été publiés à deux reprises dans la «Revue Suisse» pour informer les ressortissants suisses sur l'existence de l'arrêté ne sont d'aucun secours à l'intimé. Ces articles parus dans la Revue Suisse constituent un moyen utile et indispensable d'information pour les ressortissants suisses à l'étranger, mais ils ne peuvent pas se substituer à l'obligation du Département de renseigner de façon complète et exacte les citoyens qui s'adressent à cette autorité pour pouvoir défendre efficacement leurs droits en cas de besoin.

Il faut relever à cet égard que le Département, en tant qu'autorité d'application de l'arrêté, avait l'obligation de contacter d'office tous les ayants-droits potentiels dont elle avait connaissance pour les informer personnellement de l'existence et du contenu de l'arrêté.

d. La quatrième condition est également remplie. On ne peut raisonnablement pas mettre en doute le fait que si Madame B. avait été bien informée, elle aurait pris des dispositions - introduire à temps sa requête avant l'échéance de l'arrêté - pour empêcher le dommage de se produire (Knapp, op. cit., n° 509 let. dd).

e. Quant à la cinquième et dernière condition, il est constant que l'administré ne peut pas se prévaloir du principe de la bonne foi si la législation s'est modifiée entre le moment où l'autorité a fourni les renseignements et le moment où le principe de la bonne foi est invoqué. Ce principe n'est toutefois pas absolu. Au moment où Madame B. a présenté sa requête, l'arrêté n'était plus en vigueur. Ses demandes d'informations précédentes ne peuvent pas être assimilées à des requêtes tendant à l'obtention d'une allocation forfaitaire et unique prévue par l'arrêté. A ce moment-là les conditions légales n'étaient manifestement pas remplies, puisque Madame B. était mariée avec un ressortissant luxembourgeois qui percevait une rente de retraite indexée de l'OSSOM. Le problème est survenu seulement au moment du décès de Monsieur B. C'est à partir du 7 décembre 1997 que la recourante, si elle avait été dûment informée, aurait pu faire valoir ses droits.

Selon un principe jurisprudentiel bien établi, la partie que l'autorité engage à ne pas utiliser un délai a droit à la restitution du délai. En l'espèce, l'autorité a omis de renseigner Madame B. de l'existence, du contenu et de l'échéance de l'arrêté. Ne s'agissant pas de restituer une voie de droit, mais de remettre en vigueur des normes légales qui sont échues, il faut se demander si on peut appliquer par analogie les mêmes principes. Le Tribunal fédéral a laissé la question ouverte dans une décision publiée (ATF 105 Ib 161). Selon la Commission, la question doit être tranchée par une mise en balance des intérêts en jeu, laquelle s'impose toujours lorsqu'il s'agit comme en l'espèce de déterminer si l'Etat doit ou non répondre de son comportement à l'origine de la confiance. Cette pondération doit être entreprise non seulement lorsque les décisions ne concordent pas avec les renseignements ou les assurances données, mais aussi, entre autres, en matière de modification d'arrêtés de portée générale (cf. Georg Müller, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, n° 69 ad art. 4). En principe, des intérêts publics purement financiers ne méritent pas une protection particulière (Rhinow-Krähenmann, op. cit., n° 75, IV, let. c). L'administration étant par nature au service de l'administré, on peut attendre de celle-ci qu'elle fournisse sa collaboration afin d'obtenir un bon fonctionnement de la justice. Dans le cas d'espèce, l'intérêt au bon fonctionnement des règles sociales et celui de collaboration de l'autorité envers le citoyen est assurément prépondérant par rapport à celui de la légalité qui tend, in concreto, à la défense d'intérêts financiers modestes de la Confédération.

Cela étant, les conditions posées par la jurisprudence sont données dans le cas d'espèce. Madame B. a droit à la protection de la bonne foi.

6. Etant donné que la recourante peut se prévaloir du principe de la bonne foi, on doit se demander dans quel délai elle devait agir. L'art. 24 al. 1 PA sur la restitution d'un délai est applicable au cas où une partie a été empêchée d'agir en raison des renseignements erronés de l'autorité (Grisel, op. cit. Vol. II, p. 896). La demande de restitution doit être présentée dans les 10 jours à partir de la fin de l'empêchement.

(Dans la suite de ce considérant, la Commission de recours analyse les pièces du dossier pour constater que l'empêchement a pris fin à réception par la recourante de la lettre de l'ADSSC contenant l'information de ses droits à faire valoir auprès du Département, et que la demande d'indemnisation et de restitution de délai, du

12 juin 1998, a été déposée dans le délai de 10 jours qui commence à courir le lendemain de la réception de la communication.)

7.-8. (...)