

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-1057/2007

{T 0/2}

Arrêt du 31 août 2007

Composition : M. le Juge Eduard Achermann (Président du collège),
M. le Juge Francesco Parrino,
Mme la Juge Elena Avenati-Carpani,
Greffière: Mme Pittet.

M. _____,

contre

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Direction du droit
international public, 3003 Berne,

concernant

**Revendications des Suisses des anciennes colonies belges du Congo et
du Ruanda-Urundi en matière de sécurité sociale.**

Faits :

- A. En vertu d'une loi belge du 16 juin 1960, promulguée à quelques jours de l'accession du Congo belge à l'indépendance, les ressortissants suisses qui avaient versé des cotisations aux régimes coloniaux de sécurité sociale du Congo belge et du Ruanda-Urundi se sont vus octroyer par la Belgique des rentes fixées au niveau du 30 juin 1960, sans indexation. Destinée en effet à assurer la continuité des prestations fondées sur les régimes coloniaux de sécurité sociale, la loi belge ne garantit l'adaptation des prestations sociales à l'évolution du coût de la vie qu'en faveur des ressortissants belges, de ceux de l'Union européenne et de ceux des Etats qui ont conclu un accord de réciprocité avec la Belgique. La Suisse s'est efforcée, sans succès, de conclure un tel accord.
- B. Pour remédier dans une certaine mesure 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, anciennement RS 852.2, RO 1991 922). Entré en vigueur le 1^{er} février 1991, l'arrêté a cessé ses effets le 31 décembre 1997 de par sa modification du 6 octobre 1995. Il prévoyait une aide financière, sous forme d'une allocation unique et forfaitaire, en faveur des ressortissants suisses qui, ayant cotisé aux régimes coloniaux de sécurité sociale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, remplissaient par ailleurs les conditions particulières posées par le législateur (art. 1 à art. 3 de l'arrêté), notamment le fait d'avoir atteint, au 31 décembre 2004, l'âge de 65 ans révolus pour les hommes et 62 ans révolus pour les femmes (art. 2 al. 1 let. a de l'arrêté). L'Assemblée fédérale avait affecté à cette aide financière un crédit de 25 millions de francs (arrêté fédéral du 12 décembre 1990, FF 1991 I 1479).

Le 1^{er} septembre 1992, le Département fédéral des affaires étrangères (ci-après: DFAE) a rappelé aux personnes de nationalité suisse qui percevaient une rente non indexée de l'Office de sécurité sociale d'outre-mer (ci-après: OSSOM), qu'elles avaient droit à une aide financière de la Confédération si elles remplissaient les conditions de l'arrêté fédéral (FF 1992 V 873).

- C. M._____, ressortissant suisse, né en 1931, a cotisé sept ans et six mois aux régimes coloniaux de sécurité sociale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, remplissant ainsi la condition de trois ans minimum prévue à l'art. 1 al. 2 let. a de l'arrêté. Toutefois, par lettre du 8 février 1991, le DFAE l'a informé que sur la base de l'arrêté fédéral, il n'avait pas droit à une aide financière, dans la mesure, en particulier, où il ne serait âgé, au 31 décembre 1994, que de 63 ans et non pas de 65 ans révolus, comme l'exigeait l'art. 2 al. 1 let. a de l'arrêté. Le 27 février 1991, M._____ a présenté une "opposition" contre l'arrêté fédéral, faisant valoir que ce

dernier ne faisait pas de distinction entre les personnes qui étaient employées au Congo belge, dont la déclaration d'indépendance date du 30 juin 1960, et celles qui travaillaient au Ruanda-Urundi, dont l'indépendance a été proclamée le 1er juillet 1962, et qui, comme lui, ont cotisé à la sécurité sociale au-delà du 30 juin 1960. Le DFAE lui a répondu le 13 mars 1991 qu'il ne pouvait donner suite à sa demande.

Le 18 janvier 1993, une requête en réexamen déposée par M._____ a été rejetée, sous la forme d'une décision sujette à recours. A cette occasion, le DFAE a souligné que l'arrêté se base sur une loi belge du 16 juin 1960 (complétée par une loi du 17 juillet 1963) qui a fixé la date déterminante pour le droit à une rente au 1^{er} juillet 1960, sans faire de distinction entre les personnes employées au Congo belge et celles travaillant au Ruanda-Urundi. M._____ n'a pas réagi à cette décision.

- D. La modification de l'arrêté fédéral le 6 octobre 1995 a notamment donné lieu à un nouvel art. 2 al. 1^{bis}, qui stipulait que "quiconque ne remplit pas les conditions du 1^{er} alinéa (à savoir les critères de l'âge au 31 décembre 1994) a droit à une aide financière si en outre son revenu n'excède pas le triple des montants maximaux déterminé par les art. 2 à 4 de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)". M._____ a donc présenté une nouvelle demande le 18 mars 1996, écartée par décision du DFAE du 4 mars 1997 au motif que le revenu de M._____ dépassait le triple des montants maximaux établi par les art. 2 à 4 de la LPC.

Le 5 mars 1997, M._____ a interjeté recours contre cette décision auprès de la Commission fédérale de recours en matière d'indemnités étrangères (ci-après: la Commission), laquelle a rejeté le recours par décision du 1^{er} décembre 1997. La Commission a confirmé la décision attaquée et souligné en particulier que l'absence de distinction dans l'arrêté fédéral entre les personnes ayant cotisé au Congo belge jusqu'au 30 juin 1960 et celles ayant cotisé au Ruanda-Urundi jusqu'au 30 septembre 1961 n'enlève rien au fait que M._____ ne remplissait ni la condition d'âge, ni la condition du revenu qui lui eussent ouvert le droit à l'aide financière de la Confédération sur la base de l'arrêté. S'agissant du fait que le recourant a cotisé au Ruanda-Urundi au-delà du 30 juin 1960 jusqu'à la fin août 1961, la Commission a jugé que seule la période située avant le 30 juin 1960 pouvait être prise en compte, cette limitation de date se fondant sur la loi belge du 16 juin 1960 qui ne fait pas de différence entre les employés du Congo belge et ceux du Ruanda-Urundi, et qu'il ne lui appartenait pas d'examiner l'opportunité de cette législation belge. Ainsi, s'il y avait eu une injustice, elle n'aurait eu aucune influence sur les droits ou l'absence de droits du recourant vis-à-vis de la Confédération. La décision de la Commission du 1^{er} décembre 1997 est entrée en force de chose jugée.

- E. Par lettre du 29 novembre 2006, M._____ s'est à nouveau adressé au DFAE qui a constaté, dans son courrier du 11 décembre 2006, que le message de l'arrêté fédéral du 14 décembre 1990 n'établissait pas de distinction entre la date de l'indépendance du Congo belge et celle du Ruanda-Urundi et que cela avait pu avoir des conséquences pour un certain nombre de personnes n'ayant pu bénéficier de l'indemnisation décidée par la Confédération. Toutefois, le DFAE a répondu qu'il n'était pas en mesure de revoir le cas de M._____ puisque l'arrêté fédéral n'est plus en vigueur depuis le 1er janvier 1998 et que le budget débloqué à l'époque est épuisé depuis cette date.
- F. Le 22 décembre 2006, M._____ a adressé un courrier à la Commission, lui demandant de revoir son dossier, au motif que le DFAE aurait maintenant reconnu son erreur. Le DFAE a transmis ce courrier au Tribunal administratif fédéral le 5 janvier 2007.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1. Il convient de préciser au préalable que le 11 décembre 2006, le DFAE n'a pas rendu de nouvelle décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021). Il s'est limité à répondre par voie de lettre que le dossier de M._____ ne pouvait être revu. La demande de M._____ à ce que le DFAE lui attribue une aide financière sur la base de l'arrêté fédéral relatif aux revendications des Suisses du Congo belge et du Ruanda-Urundi en matière de sécurité sociale avait été quant à elle définitivement rejetée par la décision sur recours rendue par la Commission le 1^{er} décembre 1997. La requête de M._____ du 22 décembre 2006 ne peut donc être recevable en tant que recours et doit être considérée comme une demande de révision, adressée à la Commission pour qu'elle examine à nouveau sa décision du 1^{er} décembre 1997 et transmise au Tribunal administratif fédéral le 5 janvier 2007.

En effet, le 1^{er} janvier 2007, la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32) est entrée en vigueur. En vertu de l'art. 33 let. d LTAF, le Tribunal administratif fédéral est en particulier compétent pour statuer sur les décisions rendues par les départements ou les unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. Il remplace les nombreuses commissions de recours et d'arbitrage de la Confédération et se substitue aux services des recours des départements (message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire *in* FF 2001 4000ss, spéc. 4173).

S'agissant en l'espèce de révision, la question se pose notamment de

savoir si le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur les demandes de révision qui étaient encore pendantes devant les institutions précédentes à la fin de l'année 2006 et quelle est la loi applicable à ces procédures.

2. Aux termes de l'art. 53 al. 2 première phrase LTAF, les recours qui sont pendants devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements à l'entrée en vigueur de la loi sont traités par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où il est compétent. Si, selon les textes français et italien de cette disposition, seuls les recours sont concernés, selon le texte allemand, il s'agit de tous les "Rechtsmittel", terme qui comprendrait donc aussi les demandes de révision (moyen de droit extraordinaire).

Or, à ce sujet, il ressort sans ambiguïté du message du Conseil fédéral que l'intention du législateur était bien de prévoir un régime commun à toutes les procédures pendantes devant les institutions précédentes, puisque le sens de l'art. 53 LTAF était de prévoir un régime approprié à toutes les affaires, en raison de la suppression des commissions fédérales et services de recours (FF 2001 4194 pour la version française et BBI 2001 4397 pour la version allemande).

Il convient donc d'admettre que malgré la teneur des textes légaux français et italien, la version allemande ("Rechtsmittel") plus large est déterminante pour la compréhension de l'art. 53 al. 2 première phrase LTAF. Les demandes de révision suivent par conséquent le régime imposé aux recours en général, et le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur les demandes de révision pendantes au 31 décembre 2006 devant les institutions précédentes.

3. Concernant maintenant le droit applicable, l'art. 53 al. 2 dernière phrase LTAF prévoit que le nouveau droit de procédure s'applique. Il faut entendre par là la LTAF, plus particulièrement les règles énoncées au chapitre 3 de cette loi, soit les art. 37ss, ainsi que l'ensemble des modifications du droit en vigueur prévues notamment en annexe à cette loi (art. 49 LTAF).

Selon l'art. 37 LTAF qui énonce la règle générale, la procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (voir aussi art. 2 al. 4 PA). Or, s'agissant de révision, les art. 45ss LTAF prévoient que les art. 121 à 128 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF, RS 173.110) sont applicables par analogie aux arrêts rendus par le Tribunal administratif fédéral. Le législateur a donc prévu, dans le cadre d'une disposition claire et univoque, un règlement spécifique quant au régime à appliquer aux révisions des arrêts du Tribunal administratif fédéral et à ceux-ci uniquement (FF 2001 4193). L'art. 45 LTAF ainsi compris ne détermine

pas, dès lors, le droit applicable aux demandes de révision déposées antérieurement à l'entrée en vigueur de la LTAF. Il faut par conséquent en conclure que c'est le principe général figurant à l'art. 37 LTAF qui s'applique, soit que les règles de la PA en vigueur au 1^{er} janvier 2007 (art. 49 LTAF) sont ici seules pertinentes (Arrêt du Tribunal administratif fédéral D-4889/2006 du 12 juillet 2007).

4. Au vu de ce qui précède, la demande de révision de M. _____, déposée devant la Commission le 22 décembre 2006, soit avant l'entrée en vigueur de la LTAF, est régie par la PA et doit être traitée par le Tribunal administratif fédéral, compétent pour statuer sur les demandes de révision pendantes au 31 décembre 2006 devant les institutions précédentes, supprimées au 1^{er} janvier 2007.

En outre, M. _____ ayant pris part à la procédure devant l'autorité inférieure (art. 48 al. 1 let. a PA), il est spécialement atteint par la décision de la Commission du 1^{er} décembre 1997 et est donc légitimé à requérir sa révision, à laquelle l'autorité de céans donnera suite, si les conditions prévues aux art. 66 et 67 PA sont remplies.

5. L'art. 66 al. 1 PA stipule que l'autorité de recours procède, d'office ou à la demande d'une partie, à la révision de sa décision lorsqu'un crime ou un délit l'a influencée.

Elle procède en outre, à la demande d'une partie, à la révision de sa décision (art. 66 al. 2 PA) si:

- a) la partie allègue des faits nouveaux importants ou produit de nouveaux moyens de preuve;
- b) la partie prouve que l'autorité de recours n'a pas tenu compte de faits importants établis par pièces ou n'a pas statué sur certaines conclusions;
- c) la partie prouve que l'autorité de recours a violé les art. 10, 59 ou 76 PA sur la récusation, les art. 26 à 28 PA sur le droit de consulter les pièces ou les art. 29 à 33 PA sur le droit d'être entendu, ou
- d) la Cour européenne des droits de l'homme a constaté, dans un arrêt définitif, une violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ou de ses protocoles, pour autant qu'une indemnité ne soit pas de nature à remédier aux effets de la violation et que la révision soit nécessaire pour y remédier.

L'art. 66 al. 3 PA précise encore que les motifs mentionnés à l'al. 2 let. a à c n'ouvrent pas la révision s'ils pouvaient être invoqués dans la procédure précédant la décision sur recours ou par la voie du recours contre cette décision.

Quant à l'art. 67 al. 1 PA, il prévoit que la demande de révision doit être adressée par écrit à l'autorité de recours dans les 90 jours qui suivent la découverte du motif de révision, mais au plus tard dix ans après la notification de la décision sur recours. Dans le cas visé à l'art. 66 al. 2 let. d PA, la demande de révision doit être déposée au plus tard 90 jours après que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme est devenu définitif au sens de l'art. 44 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (al. 1^{bis}). Après dix ans, la révision ne peut être demandée qu'en vertu de l'art. 66 al. 1 PA (art. 67 al. 2 PA). Les art. 52 et 53 PA s'appliquent par ailleurs à la demande de révision qui doit notamment indiquer pour quel motif la demande est présentée, si le délai utile est observé et contenir les conclusions prises pour le cas où une nouvelle décision sur recours interviendrait (art. 67 al. 3 PA).

Enfin, si la demande est recevable et fondée, l'autorité de recours annule la décision sur recours et statue à nouveau (art. 68 al. 1 PA). Au surplus, les art. 56, 57 et 59 à 65 PA s'appliquent à la demande de révision (art. 68 al. 2 PA).

6. A la lecture du dossier, notamment de la décision de la Commission du 1^{er} décembre 1997 et du protocole de l'audition du même jour, il s'avère que la demande de M. _____ ne contient aucun fait nouveau important, puisqu'il expose une fois encore l'argument de l'absence de distinction, dans l'arrêt fédéral, entre les dates d'indépendance du Congo belge et du Ruanda-Urundi, ainsi qu'entre les personnes ayant cotisé au Congo belge jusqu'au 30 juin 1960 et celles ayant cotisé au Ruanda-Urundi jusqu'au 30 septembre 1961, situation dont le DFAE, dans sa lettre du 11 décembre 2006, aurait reconnu les conséquences fâcheuses. Or, cet argument a d'ores et déjà été discuté dans la décision de la Commission du 1^{er} décembre 1997, qui n'avait pas nié cette absence de distinction, mais jugé que seule la période située avant le 30 juin 1960 pouvait être prise en compte, cette limitation de date se fondant sur la loi belge du 16 juin 1960, dont il ne lui appartenait pas d'examiner l'opportunité.

M. _____ ne produit en outre aucun nouveau moyen de preuve; il ne prouve pas que la Commission n'aurait pas tenu compte de faits importants ou n'aurait pas statué sur certaines conclusions. Enfin, il n'invoque aucun des griefs énumérés à l'art. 66 al. 2 let. c et d PA.

Ainsi, au vu de ce qui précède, et dans la mesure également où la décision de la Commission du 1^{er} décembre 1997 n'a pas été influencée par un crime ou un délit, il convient de constater que la lettre du recourant du 22 décembre 2006, en tant qu'elle constitue une demande de révision, est manifestement mal fondée et doit être déclarée irrecevable (art. 68 PA *a contrario*). Il n'y a pas lieu, partant, d'examiner plus avant les autres conditions de recevabilité de la révision.

7. Compte tenu de la situation de M._____, qui, en raison de la teneur de l'arrêté fédéral du 14 décembre 1990, n'a pu profiter de l'aide financière qu'il prévoyait, il n'est pas perçu, à titre exceptionnel, de frais de procédure (art. 6 let. b du règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral du 11 décembre 2006 [FITAF, RS 173.320.2]).

En tant que la demande de révision est déclarée irrecevable, M._____ n'a pas droit à des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. La demande de révision est déclarée irrecevable.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué :
 - à M._____ (acte judiciaire)
 - au Département fédéral des affaires étrangères, Direction du droit international public (acte judiciaire)

Le Président du collège:

La Greffière:

Eduard Achermann

Isabelle Pittet

Voies de droit

La présente décision peut être attaquée 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).

Date d'expédition :