11

Extrait de l'arrêt de la Cour IV dans la cause
X. contre le Tribunal administratif fédéral (TAF)
D-4889/2006 du 12 juillet 2007

Révision. Droit transitoire. Compétence du Tribunal administratif fédéral (TAF) pour statuer et droit applicable. Arrêt de principe.

Art. 37, art. 45 et art. 53 al. 2 LTAF. Art. 66 ss PA.

1. **Le TAF est compétent pour statuer sur les demandes de révision pendantes au 31 décembre 2006 auprès d'institutions précédentes et est également compétent pour se saisir des demandes de révision introduites dès le 1er janvier 2007, mais dirigées contre des décisions rendues par des institutions précédentes (consid. 3).**
2. **Dans les deux constellations décrites ci-dessus, les dispositions spécifiques de la PA en matière de révision sont applicables (consid. 4).**

Revision. Übergangsbestimmungen. Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) und anwendbares Recht. Grundsatzurteil.

Art. 37, Art. 45 und Art. 53 Abs. 2 VGG. Art. 66 ff. VwVG.

1. **Das BVGer ist zuständig zum Entscheid über Revisionsbegehren, welche am 31. Dezember 2006 bei den Vorgängerorganisationen hängig waren. Die Zuständigkeit ist ebenfalls gegeben bei Revisionsbegehren, welche nach dem 1. Januar 2007 eingereicht wurden und sich gegen Entscheide der Vorgängerorganisationen richten (E. 3).**
2. **In beiden vorgenannten Fällen sind die besonderen Bestimmungen des VwVG bezüglich Revisionsbegehren anwendbar (E. 4).**

Revisione. Diritto transitorio. Competenza del Tribunale amministrativo federale (TAF) a statuire e diritto applicabile. Sentenza di principio.

Art. 37, art. 45 e art. 53 cpv. 2 LTAF. Art. 66 e segg. PA.

1. **Il TAF è competente a statuire, da un lato, sulle domande di revisione pendenti al 31 dicembre 2006 dinanzi alle precedenti autorità giudicanti e, dall'altro lato, sulle domande di revisione inoltrate dal 1° gennaio 2007 contro decisioni rese da dette autorità (consid. 3).**
2. **Nei due citati casi, sono applicabili le disposizioni della PA in materia di revisione (consid. 4).**

Par décision du 26 février 2004, l'Office fédéral des réfugiés (ODR; actuellement l'Office fédéral des migrations, ODM) a levé l'admission provisoire des requérantes prononcée le 28 juillet 2000 et ordonné l'exécution de leur renvoi. En date du 21 juin 2006, la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) a annulé la décision du 26 février 2004 et renvoyé la cause à l'autorité de première instance pour complément d'instruction. Par ailleurs, elle a renoncé à indemniser la partie pour l'intervention de son second mandataire, D., au motif que cette dernière était intervenue à titre gratuit en procédure.

Par acte du 14 septembre 2006, les intéressées, par l'intermédiaire du C., ont formellement demandé à la CRA l'octroi de dépens. Il est fait valoir, d'une part, que la grande majorité des courriers a été rédigée par E., et d'autre part, que D. était salariée en tant que stagiaire et qu'elle était encadrée dans son travail, de sorte qu'il faut considérer son tarif horaire comme équivalent à celui d'une juriste au C. travaillant à titre onéreux.

Par décision incidente du 25 septembre 2006, la CRA a accusé réception de la requête et considéré qu'il s'agissait d'une demande de révision de la décision sur recours du 21 juin 2006 portant sur la question de l'allocation de dépens.

Le 25 juin 2007, la cour plénière du Tribunal administratif fédéral (TAF) a statué sur la question de la compétence et du droit applicable aux demandes de révision pendantes devant les institutions précédentes au 31 décembre 2006 et sur la compétence et le droit applicable aux demandes de révision introduites après le 1er janvier 2007, mais dirigées contre des décisions d'institutions précédentes. La cour plénière a en particulier retenu que la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) était applicable dans les deux cas.

La demande de révision a été rejetée par arrêt du 12 juillet 2007.

Extrait des considérants:

1. Le 1er janvier 2007, la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) est entrée en vigueur. Elle institue le TAF comme tribunal administratif ordinaire de la Confédération (art. 1 al. 1 LTAF). Ce tribunal 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 (art. 33 let. d LTAF). Il remplace notamment les nombreuses commissions de recours et d'arbitrage de la Confédération et se substitue aux services des recours des départements (cf. Message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire in FF 2001 4000 ss, spéc. 4173).

2. En matière de révision, deux questions se posent. D'une part, celle de savoir si le TAF est compétent pour statuer notamment sur les demandes de révision qui étaient encore pendantes devant les institutions précédentes à la fin de l'année 2006 (question qui sera traitée au consid. 3 qui suit), et d'autre part, quelle est la loi applicable à ces procédures ainsi qu'aux demandes de révision introduites après le 1er janvier 2007, mais dirigées contre des décisions rendues par des institutions précédentes (cf. consid. 4 ci-après).

3.

3.1 Aux termes de l'art. 53 al. 2 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 TAF dans la mesure où celui-ci est compétent.

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). Le texte allemand de la loi ne coïncide toutefois pas avec le message allemand qui ne parle lui que de recours (comme dans la version française du message et comme les textes légaux français et italien). Il y a donc lieu de rechercher la portée véritable qu'il convient de donner à l'art. 53 al. 2 LTAF.

3.2

3.2.1 Sur le plan sémantique, on se doit de constater que la requête en révision est couramment qualifiée en doctrine de « recours extraordinaire » qui permet exceptionnellement de remettre en cause une décision entrée en force (cf. notamment: Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. V, Berne 1992, ad Titre VII n. 3 p. 10; Wilhelm Birchmeier, Handbuch des Bundesgesetzes über die

Organisation der Bundesrechtspflege, Zurich 1950, n. I ch. 2 let. a ad art. 136, p. 497; WALTHER HABSCHEID, Droit judiciaire privé suisse, 2e éd., Genève 1981, p. 503; MAX GULDENER, Schweizerisches Zivilprozessrecht, 3e éd., Zurich 1979, ch. III p. 533; HANS ULRICH WALDER-BOHNER, Zivilprozessrecht, 3e éd., Zurich 1983, p. 483 n° 70). Quant au Tribunal fédéral (TF), il a également déjà qualifié la révision de voie de recours extraordinaire qui tend à revenir sur une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée (cf. arrêt du Tribunal fédéral 4C.220/2001 du 18 octobre 2001 consid. 2a). Même en s'arrêtant au simple libellé de la loi, il n'est donc pas a priori exclu de subsumer la révision sous la notion de recours (extraordinaire) ou de recours au sens large.

3.2.2 Conformément à la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 132 V 159 consid. 4.4.1 p. 163 s., ATF 131 II 361 consid. 4.2 p. 368, ATF 131 II 562 consid. 3.5 p. 567 et réf. cit.). En particulier, s'il s'agit d'interpréter des textes légaux récents, les travaux préparatoires revêtent une importance toute particulière, dans la mesure où dans ce cas on ne peut retenir un changement de circonstances ou une évolution dans la conception juridique (ATF 131 V 292 consid. 5.2, ATF 128 I 292 consid. 2.4, ATF 124 II 377 consid. 6a). Pour rendre une décision répondant de manière optimale au système et au but de la loi, le TF utilise, de manière pragmatique, une pluralité de méthodes, sans fixer entre elles un ordre de priorité (ATF 129 III 55 consid. 3.1.1 p. 56 s.). Il ne s'appuie sur l'interprétation grammaticale que si celle-ci permet sans conteste de dégager la solution juridique correcte (ATF 131 II 703 consid. 4.1, ATF 124 II 376 consid. 5 et réf. cit.).

3.2.3 A 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 (cf. message du Conseil fédéral précité in FF 2001 4000 ss,

spéc. 4194 s. pour la version française et BBl 2001 4202 ff, spéc. 4397 f. pour la version allemande).

3.3 Dès lors, force est de conclure 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 LTAF. Les demandes de révision suivent donc le régime imposé aux recours en général. C'est donc le TAF qui est compétent pour statuer sur les demandes de révision pendantes au 31 décembre 2006 devant les institutions précédentes. Dès lors que le régime imposé aux révisions suit celui réservé aux recours s'agissant de la compétence, il n'y a pas de raison non plus de remettre en cause la compétence du TAF pour connaître des demandes de révision introduites après le 1er janvier 2007, mais dirigées contre des décisions rendues par l'une des institutions précédentes dans la mesure naturellement de la compétence du tribunal (cf. art. 53 al. 2 LTAF).

4.

4.1 Dans un deuxième temps, il s'agit d'examiner la question du droit applicable.

4.2 L'art. 53 al. 2 dernière phrase LTAF prévoit que le nouveau droit de procédure s'applique, plus particulièrement les règles énoncées au chapitre 3 de cette loi, soit les art. 37 ss, ainsi que l'ensemble des modifications du droit en vigueur prévues notamment en annexe à cette loi (cf. art. 49 LTAF).

4.3 Selon l'art. 37 LTAF qui énonce la règle générale, la procédure devant le TAF est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (cf. aussi l'art. 2 al. 4 PA). Autrement dit, lorsque la LTAF prévoit une règle de procédure spécifique, la PA est inapplicable. Il en va ainsi notamment dans le domaine de la récusation (art. 38 LTAF), dans le cadre des règles prévues aux art. 39 à 43 LTAF, dans la procédure par voie d'action (art. 44 LTAF), dans la procédure d'interprétation et de rectification (art. 48 LTAF), dans certaines procédures d'application de la loi du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans, RS 152.3) (art. 30 LTAF) et en matière de révision (art. 45 ss LTAF).

4.4 En matière de révision, le législateur a prévu selon les cas deux régimes distincts, soit celui de la PA ou celui de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110). Ces régimes ne semblent toutefois pas coïncider en tous points. Si l'on s'arrête au simple libellé des textes légaux, on constate que la présentation de moyens de preuve postérieurs à l'arrêt n'est pas possible en révision selon la LTF (cf. art. 123 al. 2 let. a in fine LTF; Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bun-

desgerichtsgesetz, Berne 2007, p. 526 et l'arrêt du Tribunal fédéral C 234/00 consid. 2a du 6 novembre 2000, rendu en relation avec l'art. 137 let. b OJ [RO 1944 269]), alors qu'elle n'est pas formellement proscrite selon l'art. 66 al. 2 let. a PA. Par ailleurs, une partie peut invoquer la violation par l'autorité de recours des règles sur le droit de consulter les pièces (art. 26–28 PA) ou sur le droit d'être entendu (art. 29–33 PA) sous le régime de la PA (art. 66 al. 2 let. c PA), alors que ces motifs ne sont pas prévus aux art. 121–128 LTF. La question de savoir quel régime légal est applicable aux procédures de révision devant le TAF ne paraît donc pas à première vue sans incidence pratique.

4.5 La règle prévue par la LTAF est l'application de la PA en général (art. 37 LTAF). Les art. 121 à 128 LTF sont applicables par analogie aux arrêts rendus par le TAF (cf. art. 45 LTAF). 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 TAF et à ceux-ci uniquement (cf. Message du Conseil fédéral précité in FF 2001 4000 ss, spéc. 4193). C'est aussi ce qui ressort de l'art. 46 LTAF, lequel règle le rapport entre la demande de révision et le recours (« les griefs qui auraient pu être soulevés dans un recours à l'encontre de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral ne peuvent être invoqués dans une demande de révision »). L'art. 45 LTAF ainsi compris ne détermine donc pas le droit applicable aux demandes de révision déposées antérieurement à l'entrée en vigueur de la LTAF et aucune autre disposition spécifique de cette loi non plus. Il faut donc 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 1er janvier 2007 (cf. art. 49 LTAF) sont ici seules pertinentes. Selon le même raisonnement, et bien qu'il ne s'agisse plus ici de droit transitoire au sens strict, c'est également la PA qui s'applique aux demandes de révision introduites après le 1er janvier 2007 devant le TAF, à la condition qu'elles soient dirigées contre des décisions rendues par une des institutions précédentes.

4.6 En définitive, ce sont bien les dispositions de la PA qui régissent la procédure en matière de révision, que la demande ait été déjà pendante au 31 décembre 2006 auprès d'une institution précédente (ce qui est le cas de la présente espèce) ou que la demande, bien qu'introduite après le 1er janvier 2007, soit dirigée contre une décision rendue par une institution précédente.