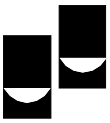
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour IV
D-4889/2006
bog/rol/mae
{T 0/2}

Arrêt du 12 juillet 2007

Composition : Mme et MM. les Juges Cotting-Schalch (présidente de cour), Bovier (juge instructeur), Scherrer, Haefeli et Tellenbach
Greffier : M. Romy

A._____, et **B.**_____, Serbie, représentées par C._____,

Requérantes

contre

la décision rendue le 21 juin 2006 par la Commission suisse de recours en matière d'asile,

concernant

l'allocation de dépens (révision) / N._____

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) considère en fait :

A. 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.

Le 29 mars 2004, les intéressées ont recouru contre cette décision.

En date du 21 juin 2006, la Commission suisse de recours en matière d'asile (la Commission) a annulé la décision du 26 février 2004 et renvoyé la cause à l'autorité de première instance pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants. Par ailleurs, compte tenu de l'issue de la procédure, elle a accordé aux recourantes une indemnité pour les frais de représentation de leur avocat en première partie de la procédure de recours. S'agissant par contre de leur seconde mandataire (D._____), la Commission a relevé qu'elle ne faisait pas partie des personnes agissant à titre professionnel pour le C._____ contre rémunération.

B. Dans un courrier du 4 juillet 2006 et lors d'un entretien téléphonique du 17 août 2006, E._____ du C._____ s'est étonnée de la motivation de la décision du 21 juin 2006 au sujet des dépens, dès lors qu'elle travaille au C._____ depuis plus de quatre ans, qu'elle a rédigé le dernier courrier et que son nom figure sur la décision finale précitée.

Dans une réponse du 18 août 2006, la Commission a expliqué à la mandataire pour quels motifs il ne se justifiait pas d'octroyer des dépens.

C. Par acte du 14 septembre 2006, les intéressées, par l'intermédiaire du C._____, ont formellement demandé à la Commission 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.

D. Par décision incidente du 25 septembre 2006, la Commission 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.

E. Le 25 juin 2007, la cour plénière du 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 sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021) était applicable dans les deux cas.

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) considère en droit :

1. Le 1er janvier 2007, la Loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (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 4000ss, 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, 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. 163s., 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 Tribunal fédéral 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. 56s.). 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 déjà cité in FF 2001 4000ss, spéc. 4194s. pour la version française et BBl 2001 4202ss, spéc. 4397s. 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. Il faut entendre par là la Loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (RS 173.32), 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 (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. 45ss 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 sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (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 i. f. LTF ; HANSJÖRG SEILER, NICOLAS VON WERDT, ANDREAS GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz, Berne 2007, p. 526 et l'Arrêt du Tribunal fédéral rendu en relation avec l'art. 137 let. b OJ C 234/00 consid. 2a du 6 novembre 2000), 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 à 28 PA) ou sur le droit d'être entendu (art. 29 à 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 à 28 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 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire in FF 2001 4000ss, 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.

5. Ayant fait l'objet de la décision du 21 juin 2006 mise en cause par la présente demande de révision, les requérantes ont qualité pour agir. Présentée dans la forme et le délai prescrits par la loi, ladite demande est recevable (art. 67 PA).

6.

6.1 Selon l'art. 66 al. 2 PA, l'autorité de recours procède à la révision d'une de ses décisions lorsque la partie allègue des faits nouveaux importants ou produit de nouveaux moyens de preuve (let. a), ou 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 (let. b), ou prouve que l'autorité de recours a violé les dispositions régissant la récusation, le droit de consulter les pièces ou le droit d'être entendu (let. c).

6.2 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 (art. 66 al. 3 PA). Selon la jurisprudence de la Commission, ils ouvrent néanmoins la voie de la révision d'une décision entrée en force lorsqu'il résulte manifestement de ceux-ci que le requérant est menacé de persécutions ou de traitements contraires aux droits de l'homme, lesquels constituent un obstacle au renvoi relevant du droit international (cf. dans ce sens JICRA 1995 n° 9 p. 77ss).

6.3 Comme moyen juridictionnel extraordinaire susceptible d'être exercé contre une décision douée de force de chose jugée, la demande de révision n'est recevable qu'à de strictes conditions. Elle doit non seulement être déposée dans les délais prévus, mais également se fonder sur l'un au moins des motifs énoncés exhaustivement par le législateur (art. 66 et 67 PA ; Arrêt du Tribunal fédéral 2F_1/2007 du 19 janvier 2007, consid. 3 qui fait référence aux art. 136ss OJ et aux art. 121ss LTF ; cf. aussi JICRA 1993 n° 18 consid. 2a et 3a p. 119ss).

6.4 En outre, elle ne permet pas de supprimer une erreur de droit, de bénéficier d'une nouvelle interprétation ou d'une nouvelle pratique, ou d'obtenir une nouvelle appréciation de faits connus lors de la décision dont la révision est demandée (ATF 98 Ia 572).

7.

7.1 En l'occurrence, les requérantes invoquent implicitement une inadvertance de la part de la Commission, au sens de l'art. 66 al. 2 let. b PA. Ce motif est toutefois infondé.

7.2 Selon la jurisprudence et la doctrine, la disposition légale précitée entre en considération lorsque l'autorité de recours omet par inadvertance un fait important qui ressortait du dossier.

7.3 L'omission implique que l'autorité n'ait pas tenu compte par mégarde d'un fait important établi par pièce ou qu'elle l'ait interprété de manière inexacte. Par nature, elle se rapporte à une erreur de perception et non à une éventuelle erreur d'appréciation (cf. dans ce sens JICRA 1999 n° 26 consid. 5c p. 166, JICRA 1999 n° 4 consid. 5a p. 24s.). Il y a ainsi inadvertance de la part de l'autorité lorsqu'elle omet de prendre en considération une pièce déterminée, versée au dossier, ou

que, l'ayant mal lue, elle s'écarte par mégarde de sa teneur exacte, en particulier de son sens manifeste. En revanche, ne commet pas d'inadvertance l'autorité qui refuse de prendre en considération un fait qui lui paraît - à tort ou à raison - sans pertinence.

7.4 De plus, une omission ne constitue un motif de révision que si l'inadvertance dont elle résulte porte sur un fait important, c'est-à-dire de nature à influencer la décision sur recours dans un sens favorable à la partie qui en requiert la révision (cf. dans ce sens JICRA 1999 n° 26 consid. 5d p. 167, JICRA 1999 n° 4 consid. 5a p. 24s. ; ATF 122 II 17 et réf. cit., ATF 118 II 205, ATF 116 IV 356).

7.5 Les requérantes invoquent implicitement le fait qu'en évoquant la "mandataire actuelle" qui n'agirait pas à titre professionnel pour le C._____ (cf. consid. 5 de la décision du 21 juin 2006), la Commission a omis de prendre en considération que E._____ (qui apparaît effectivement sur la page de garde de la décision en cause comme mandataire) était en réalité une personne travaillant à titre onéreux pour le compte du C._____, ce fait ayant été porté à la connaissance de la Commission par le C._____ selon la liste des mandataires professionnels datée du 15 août 2005. En l'occurrence, le TAF constate que la Commission n'a pas commis d'inadvertance en considérant qu'il n'y avait pas lieu d'indemniser les requérantes pour le travail accompli par le C._____. En effet, malgré une formulation qui peut prêter à confusion au considérant 5 de la décision querellée, il est patent que la Commission avait en vue dans sa décision l'indemnisation du travail accompli par D._____ qui avait signé la plupart des courriers adressés à la Commission (courriers du 22 mars 2006, du 5 mai 2006, du 22 mai 2006 et du 25 mai 2006) et qui apparaissait comme la seule mandataire désignée par la procuration annexée au courrier du 22 mars 2006 (cf. les explications dans ce sens du juge Dubey dans le courrier du 18 août 2006). Dans la mesure où D._____ n'apparaissait pas sur la liste des mandataires professionnels du C._____ du 15 août 2005 et où aucune information différente n'avait été communiquée par le C._____, la Commission était fondée à refuser une indemnisation pour ces quatre courriers précités. Quant à E._____ dont il n'a jamais été contesté au demeurant qu'elle figurait sur la liste du personnel salarié du C._____ (selon la liste du 15 août 2005), elle n'était intervenue que dans le cadre d'un seul courrier au contenu fort succinct du 14 juin 2006, ce qui ne justifiait pas une indemnisation. L'argument du C._____ selon lequel en réalité c'était E._____ qui avait rédigé la grande majorité des courriers antérieurs ne saurait être retenu, puisque ce fait ne ressort pas du dossier (les courriers, ainsi que la procuration sont tous signés par D._____ seule sans aucune référence à sa qualité de stagiaire et sans aucune restriction à ce moment-là de la procédure). Quant au fait que D._____ aurait en réalité été salariée comme stagiaire du C._____, il ne ressort nullement du dossier, puisque le C._____ n'en a jamais fait part à la Commission avant la décision du 21 juin 2006. La note d'honoraires adressée le 29 août 2006 à la partie (et donc plus de deux mois après la décision de la Commission) ne permet pas de remettre en cause cette appréciation. Finalement, le fait que la procuration de mars 2006 soit transmise avec la référence complémentaire de E._____ pour la première fois le 14 juin 2006 ne permettait pas encore de retenir que E._____ était bien intervenue antérieurement dans la procédure. Ainsi, la décision du 21 juin 2006 en retenant

que D._____, personne non salariée du C._____ (puisque n'apparaissant pas sur la liste du 15 août 2005), était intervenue seule comme mandataire des requérantes avant le 14 juin 2006, la Commission n'a pas commis d'inadvertance.

7.6 Il découle de ce qui précède que le motif invoqué à l'appui de la présente demande n'est pas susceptible de modifier l'issue de la cause, s'agissant des dépens, dans un sens qui serait favorable aux demanderesses, compte tenu de l'ensemble des circonstances.

7.7 Il s'ensuit que le TAF doit rejeter la demande de révision du 14 septembre 2006.

8. Cela étant, la présente décision est rendue, à titre exceptionnel, sans frais (art. 63 al. 1 i. f. PA par renvoi de l'art. 68 al. 2 PA et 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]).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. La demande de révision est rejetée.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
3. Cet arrêt est communiqué :
   - au mandataire des requérantes, par courrier recommandé
   - à l'ODM, en copie, avec dossier N._____
   - à la Police des étrangers de F._____, en copie

La présidente de cour : Le greffier :

Claudia Cotting-Schalch Alain Romy

Date d'expédition :