



Arrêt du 15 août 2019

Composition

Sylvie Cossy (présidente du collège),
Emilia Antonioni Luftensteiner, Christa Luterbacher, juges,
Ismaël Albacete, greffier.

Parties

A. _____, née le (...), et sa fille,
B. _____, née le (...),
Kosovo,
représentées par Sophie Schnurrenberger, Caritas Suisse,
(...),
requérantes,

contre

Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Révision ; arrêt du Tribunal administratif fédéral du 10 mai
2019 (E-1956/2019).

Faits :**A.**

Le 13 mars 2019, A._____ a déposé, pour elle-même et pour sa fille, une demande d'asile au Centre fédéral pour requérants d'asile (CFA) de Boudry. Le 18 mars 2019, elles ont signé un mandat de représentation en faveur de Caritas Suisse, prestataire de service.

B.

Par décision du 16 avril 2019, notifiée le même jour, le SEM n'a pas reconnu la qualité de réfugié à la requérante, a rejeté sa demande d'asile, prononcé son renvoi de Suisse, ainsi que celui de sa fille, et ordonné l'exécution de cette mesure.

C.

Par arrêt du 10 mai 2019 (E-1956/2019), le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) a déclaré irrecevable le recours interjeté, le 25 avril 2019, contre cette décision, au motif que celui-ci était tardif. Le Tribunal a considéré que le 22 avril 2019 (lundi de Pâques) n'était pas un jour férié dans le canton de Neuchâtel, de sorte que le délai de recours de cinq jours ouvrables prévu à l'art. 108 al. 3 LAsi était arrivé à échéance le 24 avril suivant.

D.

Par acte du 24 mai 2019, A._____ a, par l'intermédiaire de sa mandataire, demandé la révision de l'arrêt du 10 mai 2019 sur la base de l'art. 121 let. d LTF, faisant valoir que le recours du 25 avril 2019 n'était pas tardif, dans la mesure où l'on pouvait, de bonne foi, s'attendre à ce que le lundi de Pâques soit considéré comme un jour férié au CFA de Boudry.

Le déroulement de la procédure menée par le SEM dans les CFA serait en effet calqué sur les jours fériés applicables au personnel de la Confédération, conformément à l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers ; RS 172.220.111.3), dont l'art. 66 al. 2 prévoit que le lundi de Pâques est considéré comme un jour férié entier. Ni le personnel du SEM à Boudry, ni celui de Caritas Suisse n'aurait par ailleurs travaillé le lundi 22 avril 2019. L'accord qui lierait ces deux parties, au sens de l'art. 102f al. 2 LAsi, disposerait expressément que le prestataire de service travaille les mêmes jours que le SEM, et ce afin de répondre au besoin de rapidité dans le traitement des dossiers. En outre, le mandat de représentation confié à Caritas Suisse concernerait l'ensemble des CFA situés en Suisse romande. Dans l'hypothèse où Caritas Suisse et le SEM venaient à avoir des calendriers différents, des divergences quant à

l'échéance des délais légaux seraient inévitables, ce qui entraîneraient une charge de travail superflue et considérable pour tous les acteurs concernés. Les bureaux de la Poste à Boudry auraient par ailleurs été fermés le 22 avril 2019. Au surplus, par interprétation de l'art. 20 al. 3 PA, la requérante a avancé que le siège de Caritas Suisse se trouvait dans le canton de Lucerne, où le lundi de Pâques est considéré comme un jour férié selon le droit cantonal. Au vu de ce qui précède, il y aurait lieu de déclarer recevable le recours du 25 avril 2019 et d'entrer en matière sur le fond. A titre superfétatoire, il y aurait également lieu d'appliquer le principe d'égalité de traitement, le Tribunal étant entré en matière dans la cause D-1954/2019 du 13 mai 2019.

Sur le plan procédural, la requérante a requis le bénéfice de l'assistance judiciaire partielle et la dispense de l'avance de frais de procédure.

E.

Le 28 mai 2019, la juge instructrice du Tribunal a prononcé la suspension de l'exécution du renvoi de la requérante et de sa fille au Kosovo à titre de mesures superprovisionnelles.

F.

Les autres faits et arguments de la cause seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.

1.1 En vertu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.332), le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021).

En particulier, les décisions rendues par le SEM concernant l'asile – lesquelles n'entrent pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF – peuvent être contestées devant le Tribunal (art. 33 let. d LTAF applicable par renvoi de l'art. 105 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile [LAsi, RS 142.31]). Le Tribunal se prononce également de manière définitive sur les demandes de révision dirigées contre ses propres arrêts rendus dans ce domaine (art. 45 LTAF ; ATAF 2007/21 consid. 2.1 et 5.1). Il est donc compétent pour trancher le présent litige.

1.2 Les art. 121 à 128 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110) s'appliquent par analogie à la révision des arrêts du Tribunal (art. 45 LTAF).

1.3 La révision est un moyen juridictionnel extraordinaire, qui permet de demander l'annulation ou la modification d'une décision entrée en force prise par une autorité de recours ou une juridiction administrative. La demande de révision donne lieu à l'ouverture d'une procédure distincte. En cas d'admission de la demande, la force de chose jugée de l'arrêt attaqué est écartée et la cause doit être rejugée (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^{ème} éd. 2013, n. 5.369 p. 303).

1.4 La demande de révision doit non seulement être déposée dans les délais prévus à l'art. 124 LTF, mais également se fonder sur au moins un des motifs énumérés aux art. 121 à 123 LTF (applicables par renvoi de l'art. 45 LTAF). Les griefs qui auraient pu être soulevés dans le cadre de la procédure ordinaire ne peuvent être invoqués à l'appui d'une demande de révision (art. 46 LTAF).

1.5 A l'appui de la demande de révision du 24 mai 2019, dirigée contre l'arrêt du 10 mai 2019, la requérante, se fondant sur l'art. 121 let. d LTF, a fait valoir que le Tribunal n'avait pas pris en considération un fait pertinent ressortant du dossier, à savoir que le 22 avril 2019 (lundi de Pâques) était un jour férié à Boudry et, par conséquent, ne devait pas être considéré comme un « jour ouvrable » dans le calcul du délai prévu à l'art. 108 al. 3 LAAsi. Présentée dans la forme et le délai légal prescrits par la loi, la présente demande de révision est donc recevable.

2.

Saisi d'une demande de révision contre une décision d'irrecevabilité le Tribunal se limite à examiner s'il devait entrer en matière dans le cadre de la procédure antérieure ; la révision d'une décision formelle ne peut en outre être demandée que pour des motifs tenant à la décision elle-même, mais non pour des motifs matériels (arrêt du Tribunal D-5954/2009 du 9 novembre 2009 consid. 3.3 ; Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 1998 n° 8 p. 51ss).

3.

3.1 Le délai raccourci prévu à l'art. 108 al. 3 LAsi, fixé en jours ouvrables, est une particularité du droit d'asile destinée à accélérer la procédure. La règle posée aux art. 20 à 24 PA ne mentionne d'ailleurs pas spécifiquement le délai en « jours ouvrables », car la plupart des délais de procédure sont calculés en jours calendaires. Selon la jurisprudence du Tribunal, il n'en reste pas moins que, dans la mesure où l'art. 20 al. 1 PA prévoit dans les trois langues nationales un délai compté par jours, celui-ci doit s'appliquer par analogie au départ du délai de recours compté en jours ouvrables. *Mutatis mutandis*, ce type de délai de recours ne commence pas à courir le lendemain de la notification de l'acte au recourant, mais seulement le premier jour ouvrable suivant cette notification (ATAF 2009/55 consid. 3.1 et 6.4 ; Emilia ANTONIONI LUFTENSTEINER, in : Code annoté de droit des migrations, 2015, art. 108 LAsi, ch. 43 et 50).

L'application de la PA doit néanmoins être exclue, tant dans la computation d'un délai fixé en jours ouvrables que dans la détermination du *dies ad quem*, puisqu'elle aboutirait à une solution absurde et manifestement erronée. En effet, dans les délais comptés par jours, tous les jours entrent dans la computation, aussi bien les samedis, les dimanches que les jours fériés, alors que dans le cas d'un délai calculé en jours ouvrables, les jours non-ouvrables précités ne doivent pas être pris en compte. Il y a donc une contradiction évidente entre l'application de la PA à la computation des délais comptés par jours et la disposition de l'art. 108 al. 3 LAsi (dont les termes sont identiques à ceux de l'ancien art. 108 al. 2 LAsi). Dès lors, selon l'adage *lex specialis derogat lege generali*, la règle spéciale prime, de sorte que les jours non-ouvrables ne doivent pas être comptés dans le calcul du délai (ATAF 2009/55 consid. 7 ; Emilia ANTONIONI LUFTENSTEINER, in : Code annoté de droit des migrations, 2015, art. 108 LAsi, ch. 51 et 52).

3.2 Dans le cadre des modifications de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1, RS 142.311), l'expression « jour ouvrable » a été précisée en ce sens que « ne sont pas considérés comme jours ouvrables les samedis, les dimanches et les jours fériés de la Confédération, de même que ceux reconnus par le droit cantonal du domicile ou du siège de la partie ou de sa représentation » (Rapport explicatif et Commentaire du DFJP relatif à la modification de l'Ordonnance 1 sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019 ; art. 1c OA1). Cette réglementation porte sur toute la procédure d'asile, y compris la procédure de recours ainsi que la procédure en cas de voie de droit extraordinaire.

3.3 La détermination des jours fériés légaux ou considérés comme tels en Suisse relève ainsi de la compétence des cantons, le seul jour férié légalement prévu par le droit fédéral étant le 1^{er} août (Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4206 ; ATF 115 IV 266 ; Kathrin AMSTUTZ/Peter ARNOLD, in : Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3^{ème} éd., 2018, Art. 45, N. 9, p. 596-597). La Convention européenne du 16 mai 1972 sur la computation des délais (RS 0.221.122.3), entrée en vigueur pour la Suisse le 28 avril 1983, s'applique à la computation des délais en matière civile, commerciale et administrative, y compris la procédure relative à ces matières, lorsque ces délais sont fixés par la loi ou par une autorité judiciaire ou administrative (art. 1 al. 1 let. a). L'art. 5 de la convention précise notamment qu'il est tenu compte des samedis, dimanches et fêtes légales dans la computation d'un délai. En faisant application de l'art. 11 de la convention, l'Office fédéral de la Justice (OFJ) a établi une liste des jours fériés légaux ou considérés comme tels en Suisse. Cette liste officielle n'est publiée ni au RS ni au RO mais sa version consolidée et actualisée au 1^{er} janvier 2011 peut être téléchargée sur le site internet de l'OFJ (https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/publiservice/service/zivilproze_ssrecht/kant-feiertage.pdf). En ce qui concerne le canton de Neuchâtel, cette liste énumère comme « jours fériés légalement reconnus », le 1^{er} et le 2 janvier, le 1^{er} mars, le Vendredi saint, l'Ascension, la Fête-Dieu (dans la commune du Landeron), le 1^{er} mai ainsi que les 25 et 26 décembre (p. 29, ch. 24 let. a). Hormis la Fête-Dieu, ces jours coïncident avec ceux inscrits à l'art. 3 de la loi neuchâteloise du 30 septembre 1991 sur le dimanche et les jours fériés (RSN 941.02). Aucun jour n'est cependant énuméré dans les « jours considérés comme jours fériés légaux » (p. 29, ch. 24 let. b).

3.4 Or, dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a jugé que le lundi de Pentecôte devait être considéré, dans le canton de Neuchâtel, comme un jour férié légal, conformément à l'art. 45 al. 1 LTF (arrêt du Tribunal fédéral 9C_396/2018 du 20 décembre 2018, consid. 2.3). Pour arriver à cette conclusion, le Tribunal fédéral s'est référé l'art. 20 al. 2 de la loi cantonale neuchâteloise sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA-NE) du 27 juin 1979 (RS NE : 152.130), dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, disposition selon laquelle les jours où les bureaux de l'administration cantonale sont fermés à raison d'au moins une demi-journée, sont considérés comme fériés dans le canton. Une partie ou le mandataire de celle-ci peut donc être confronté à l'éventualité où le délai pour accomplir un acte de procédure coïncide avec un jour qui n'est pas férié selon le droit cantonal, mais au cours duquel les bureaux de

l'administration ou de la Poste sont fermés sans qu'il soit possible d'y déposer un pli contre quittance. Selon l'arrêt précité, on aurait fait preuve de formalisme excessif en admettant que le délai de recours arrivait néanmoins à échéance ce jour-là (arrêt du TF 9C_396/2018 du 20 décembre 2018, consid. 2.4, citant l'arrêt 6B_730/2013 du 10 décembre 2013). Le Tribunal fédéral a ainsi retenu que, dans la mesure où les bureaux de l'administration cantonale neuchâteloise et de la Poste à La Chaux-de-Fonds étaient fermés le lundi 21 mai 2018, soit le lundi de Pentecôte, ce qui était aussi le cas des bureaux du Tribunal fédéral (destinataire de l'envoi) à Lucerne et à Lausanne (art. 40 OPers), le délai de recours était parvenu à échéance le jour suivant.

3.5 Le Tribunal cantonal neuchâtelois a également constaté que le lundi de Pentecôte devait être considéré comme un jour férié « malgré l'opacité du droit cantonal », au sens de l'art. 142 al. 3 du code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC, RS 272). La Cour d'appel civile a relevé que ce jour n'était effectivement pas un jour férié de droit fédéral, mais l'avait clairement été selon la loi sur la supputation des délais de droit cantonal, du 16 décembre 1963 (RLN III 370), que le législateur neuchâtelois a abrogée, le 20 janvier 2015, dans une « loi portant adaptation de la législation cantonale à la notion de jours fériés utilisée dans les codes de procédure fédéraux ». Celle-ci a pris effet au 1^{er} avril 2015 et institue désormais une règle répartie dans trois lois cantonales, à savoir l'art. 10a LI-CPC, l'art. 9a LI-CPP ainsi que l'art. 20 al. 2 LPJA précité (arrêt de la Cour d'appel civile du Tribunal du canton de Neuchâtel [CACIV.2015.58] du 22 septembre 2016, consid. 1).

4.

4.1 En l'occurrence, le droit cantonal déterminant est le droit du canton de Neuchâtel, dans la mesure où, selon la procuration établie le 18 mars 2019, la requérante a élu domicile auprès de la Protection juridique de Caritas Suisse, dont l'adresse est située au Centre fédéral de procédure pour requérants d'asile (CFA) de Boudry/Chevrières. Dans ces conditions, on ne comprend pas pour quelle raison, la législation lucernoise devrait trouver application, le prestataire de service et, a fortiori son employée, exerçant leur activité dans le canton de Neuchâtel.

4.2 A l'instar du lundi de Pentecôte, le lundi de Pâques n'est actuellement pas inscrit comme étant un jour férié légal dans ce canton, selon la liste officielle établie par l'OFJ (actualisée au 1^{er} janvier 2011). Cela étant, au vu de la jurisprudence précitée, il doit être « considéré comme tel », dans la

mesure où la loi cantonale neuchâteloise prévoit expressément que les jours où les bureaux de l'administration cantonale sont fermés à raison d'au moins une demi-journée sont considérés comme fériés (art. 20 al. 2 LJA-NE). La règle prévue par cette disposition, et appliquée par le Tribunal fédéral pour le lundi de Pentecôte, doit donc également s'appliquer pour le lundi de Pâques, le lundi du Jeûne fédéral, la veille de Noël et la St-Sylvestre (<https://www.ne.ch/themes/travail/Pages/jours-feries.aspx>).

Un tel raisonnement se justifie d'autant plus dans le cadre de l'application de la LAsi, dont l'art. 108 al. 3 prévoit un délai très court pour recourir, à savoir cinq jours ouvrables à compter de la notification de la décision. Bien que son caractère extrêmement bref soit critiqué par la doctrine (voir l'étude réalisée par le Centre suisse de compétence pour les droits humains [CSDH] « Mise en œuvre des droits humains en Suisse », Berne 2013, p. 89), un tel délai est compatible avec le droit à un recours effectif garanti par l'art. 13 de la Convention du 5 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101). Cela étant, au regard de la jurisprudence du Tribunal, le respect de ce droit implique que le recourant puisse effectivement bénéficier de cinq jours ouvrables afin de pouvoir s'adresser à un mandataire (art. 11 PA) qui, à son tour, doit pouvoir disposer du temps nécessaire pour consulter le dossier et rédiger un mémoire de recours (JICRA 2004 n° 25 consid. 3c).

4.3 Il ressort du présent dossier que le recours a été déposé au bureau de poste le 25 avril 2019 contre la décision du SEM du 16 avril 2019. Or, le Tribunal a commis une inadvertance en omettant que les bureaux de l'administration cantonale neuchâteloise sont fermés le lundi de Pâques. Celui-ci étant considéré comme un jour férié dans le canton de Neuchâtel, le 22 avril 2019 ne devait donc pas être compté dans le calcul des cinq jours ouvrables de l'art. 108 al. 3 LAsi, de sorte que le délai de recours a été respecté.

Partant, le Tribunal a considéré à tort le recours du 25 avril 2019 comme étant tardif. Il s'ensuit que la demande de révision doit être admise et l'arrêt d'irrecevabilité du Tribunal du 10 mai 2019 annulé.

La question soulevée par la mandataire de la requérante relative à l'éventuelle application de l'art. 66 al. 2 OPers au personnel de l'association Caritas Suisse peut ainsi rester indécise.

5.

Le Tribunal prononce la réouverture de la procédure de recours antérieure sous le nouveau numéro E-4120/2019 (art. 128 al. 1 LTF applicable par renvoi de l'art. 45 LTAF). La requérante et sa fille sont replacées dans la situation juridique qui était la leur au moment du prononcé de l'arrêt présentement annulé.

6.

6.1 La demande de révision étant admise, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 63 al. 2 PA applicable par renvoi de l'art. 68 al. 2 PA). La demande d'assistance judiciaire partielle – et a fortiori de dispense d'avance de frais - est dès lors sans objet.

6.2 Le prononcé de l'arrêt E-1956/2019 du 10 mai 2019 ayant mis fin à la représentation juridique (art. 102*h* al. 3 LAsi), ladite représentation ne couvre pas la présente procédure. En conséquence, au vu de l'issue de la présente procédure, il y a lieu d'allouer des dépens pour les frais engendrés par celle-ci (art. 64 al. 1 PA et art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Le tarif horaire appliqué est de 200 à 400 francs pour les avocats, et de 100 à 300 francs pour les mandataires professionnels n'exerçant pas la profession d'avocat (art. 12 du règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2] qui renvoie à l'art. 10 al. 2 FITAF).

6.3 En l'absence d'un décompte de prestations à l'appui de la demande de révision du 24 mai 2019, le Tribunal fixe le montant des dépens, sur la base du dossier (art. 14 al. 2 FITAF), *ex aequo et bono*, à la somme de 400 francs, à payer par la caisse du Tribunal, étant précisé que l'argumentation de la demande est identique à celle déposée le même jour dans la cause E-2540/2019.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

La demande de révision est admise.

2.

L'arrêt E-1956/2019 du 10 mai 2019 est annulé.

3.

Il est constaté que la procédure de recours antérieure est rouverte sous le nouveau numéro E-4120/2019.

4.

Il est statué sans frais.

5.

La demande d'assistance judiciaire partielle est sans objet.

6.

Le Tribunal versera à la requérante et sa fille la somme totale de 400 francs à titre de dépens.

7.

Le présent arrêt est adressé aux requérantes, au SEM et à l'autorité cantonale.

La présidente du collège :

Le greffier :

Sylvie Cossy

Ismaël Albacete