



Arrêt du 18 juin 2018

Composition

Gérard Scherrer (président du collège),
Gérald Bovier, Hans Schürch, juges,
Germana Barone Brogna, greffière.

Parties

A._____, né le (...),
Congo (Kinshasa),
représenté par Alfred Ngoyi Wa Mwanza,

recourant,

contre

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

Objet

Déni de justice / retard injustifié / N (...).

Vu

la demande d'asile déposée en Suisse par l'intéressé en date du 6 janvier 2016,

le procès-verbal de l'audition sommaire du 11 janvier 2016,

la décision incidente du SEM du 15 avril 2016, attribuant l'intéressé au canton de Berne,

le procès-verbal de l'audition sur les motifs d'asile du 20 janvier 2017, d'où il ressort notamment que l'intéressé a engagé une procédure de mariage avec la dénommée B. _____, résidant en Suisse au bénéfice d'un permis d'établissement (de type « C »),

l'écrit du 24 novembre 2017, par lequel l'intéressé a demandé au SEM à être attribué au canton de Zurich, où résidait la prénommée, qui était enceinte de ses œuvres et qu'il prévoyait d'épouser, soulignant qu'une procédure de mariage et une action en reconnaissance de paternité de l'enfant à naître étaient pendantes auprès des services cantonaux compétents,

le courrier du 15 février 2018, par lequel l'intéressé a prié le SEM de rendre une décision matérielle sur sa demande d'asile, étant sans nouvelles de celle-ci depuis son audition du 20 janvier 2017,

l'absence de réponse au courrier précité,

le recours interjeté, le 5 avril 2018, auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), par lequel le recourant, se prévalant des garanties procédurales de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), a reproché au SEM un déni de justice, concluant à ce que celui-ci soit invité à statuer sur sa demande d'asile,

les demandes de dispense de l'avance des frais de procédure et d'assistance judiciaire partielle assorties du recours,

l'ordonnance du 10 avril 2018, par laquelle le juge instructeur a renoncé à la perception d'une avance des frais de procédure présumés, précisant qu'il statuerait ultérieurement sur la demande d'assistance judiciaire partielle,

la détermination du 24 avril 2018, par laquelle le SEM, requis de se prononcer sur ledit recours, en a préconisé le rejet,

les observations du recourant du 8 mai 2018,

les autres pièces du dossier relatives à la demande de changement de canton introduite par l'intéressé, le 24 novembre 2017, en vertu de l'art. 27 al. 3 LAsi (RS 142.31),

et considérant

qu'en vertu de l'art. 31 LTAF, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA, prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF,

qu'en l'espèce, le recourant ne conteste pas une décision, mais se plaint d'un déni de justice formel, en raison d'un retard injustifié du SEM à statuer sur sa demande d'asile,

qu'un tel recours pour déni de justice ou retard injustifié, prévu à l'art. 46a PA, est de la compétence de l'autorité qui aurait été appelée à statuer sur le recours contre la décision attendue (cf. ATAF 2008/15 consid. 3.1.1 ; voir aussi MARKUS MÜLLER, in : Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zurich/St Gall 2008, art. 46a, n° 3),

que le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent recours,

que, selon l'art. 46a PA, le recours pour déni de justice ou retard injustifié est recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire,

que le dépôt d'un tel recours suppose que l'intéressé ait non seulement requis de l'autorité compétente qu'elle rende une décision, mais ait également un droit à se voir notifier une telle décision,

qu'un tel droit existe lorsqu'une autorité est tenue, de par le droit applicable, d'agir en rendant une décision, et que l'intéressé qui s'en prévaut a la qualité de partie, selon l'art. 6 PA en relation avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATAF 2010/29 consid. 1.2.2 ; ATAF 2009/1 consid. 3 ; ATAF 2008/15 consid. 3.2),

que ces conditions sont remplies dans le cas d'espèce,

que le recours pour déni de justice ou retard injustifié pouvant être déposé *en tout temps* (cf. art. 50 al. 2 PA), la mise en demeure préalable de l'autorité n'est pas une condition de recevabilité (cf. arrêt du Tribunal E 3196/2015 du 29 juin 2015 p. 3 et réf. cit.),

que, déposé par ailleurs dans la forme prescrite par la loi (cf. art. 52 al. 1 PA), le recours est recevable,

que le recourant fait valoir une violation de l'art. 29 al. 1 Cst., selon lequel toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable,

que cette disposition consacre le principe de célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer,

que l'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire, ainsi que toutes les autres circonstances, font apparaître comme raisonnable,

que le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie sur la base d'éléments objectifs, tels que le degré de complexité de l'affaire, le temps qu'exige l'instruction de la procédure, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé, ou encore le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes,

qu'est déterminant uniquement le fait que l'autorité agit ou non dans les délais légaux ou, à défaut, dans des délais raisonnables,

qu'il faut examiner si les circonstances concrètes qui ont conduit à la prolongation de la procédure sont objectivement justifiées,

qu'il appartient à la personne concernée d'entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, que ce soit en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié,

qu'en ce qui concerne l'autorité, on ne saurait lui reprocher quelques « temps morts », qui sont inévitables dans une procédure,

qu'ainsi, pour autant qu'aucun de ces temps morts ne soit d'une durée vraiment choquante, c'est l'appréciation d'ensemble qui prévaut,

que des périodes d'intense activité peuvent donc compenser le fait que le dossier ait été momentanément laissé de côté en raison d'autres affaires,

qu'en revanche, une organisation déficiente, un manque de personnel ou une surcharge structurelle ne peuvent justifier la lenteur excessive d'une procédure (cf. ATAF 2012/10 consid. 5.1.1 ; ATF 138 II 513 consid. 6.5 ; ATF 130 I 312 consid. 5 et réf. cit. ; ATF 130 IV 54 consid. 3.3.3 et réf. cit. ; ATF 108 V 13 consid. 4c ; voir également ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, 3^e éd., Berne 2013, p. 590 ss, §§ 1279 – 1297 ; FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLEBÄR, in : *Praxiskommentar VwVG*, Zurich/Bâle/Genève 2009, art. 46a, n^{os} 19 ss, p. 930 s. ; MARKUS MÜLLER, in: *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, Zurich/St Gall 2008, art. 46a, n^o 6, p. 620),

que selon la jurisprudence concernant la procédure pénale (cf. art. 6 par. 1 de la Convention du 4 novembre 1959 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH, RS 0.101]), apparaissent en particulier comme des carences choquantes une inactivité de treize ou quatorze mois au stade de l'instruction (cf. ATF 130 IV 54 consid. 3.3.3),

qu'aux termes de l'art. 37 al. 2 LAsi, la décision doit, en règle générale, être prise dans les dix jours ouvrables qui suivent le dépôt de la demande, étant précisé qu'il s'agit d'un délai d'ordre,

que ce délai d'ordre peut être dépassé si des mesures d'instruction nécessaires à l'établissement des faits prennent plus de temps ou si les ressources du SEM sont insuffisantes, par exemple en cas de fort afflux de demandes d'asile (cf. Message du Conseil fédéral du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile, FF 2010 4035, spéc. p. 4077),

que selon l'art. 37b LAsi, le SEM définit une stratégie de traitement des demandes d'asile dans laquelle il détermine un ordre de priorité, en tenant notamment compte des délais légaux de traitement, de la situation dans les Etats de provenance, du caractère manifestement fondé ou non des demandes ainsi que du comportement des requérants,

qu'en l'occurrence, l'intéressé a déposé sa demande d'asile en Suisse, le 6 janvier 2016,

qu'il a été auditionné les 11 janvier 2016 (audition sommaire) et 20 janvier 2017 (audition sur les motifs),

que le 15 février 2018, il s'est adressé au SEM pour lui demander de statuer sur sa demande,

que le SEM n'a certes pas répondu à ce courrier, ni à ce jour rendu de décision,

que cependant, une analyse du dossier du SEM montre que cette autorité, comme elle l'a elle-même souligné dans sa détermination du 24 avril 2018, n'est pas restée inactive depuis l'audition du 20 janvier 2017, puisque, consécutivement à la demande de changement d'attribution cantonale déposée par l'intéressé, le 24 novembre 2017, elle a aussitôt engagé, de manière suivie et régulière, des correspondances avec celui-ci, lui fixant des délais à réitérées reprises pour éclaircir la question des liens de filiation avec l'enfant à naître, et déterminer si l'attribution au canton de Berne constituait une atteinte au principe de l'unité de la famille au sens de l'art. 27 al. 3 LA_{si},

qu'ainsi, par courrier du 1^{er} décembre 2017, le SEM a imparti à l'intéressé un délai au 31 janvier 2018, afin d'établir la paternité alléguée,

que par écrit du 8 février 2018, constatant l'absence de réponse de la part de l'intéressé, il l'a informé qu'il allait au préalable inviter les cantons concernés à prendre position sur la demande de changement de canton d'attribution, avant de statuer lui-même sur cette demande,

que dans un courrier du 27 février 2018, il lui a fait savoir qu'il envisageait de refuser ladite demande, vu la proposition négative du canton de Zurich du 19 février 2018, et l'a invité à se déterminer à ce sujet,

que dans un nouveau courrier du 29 mars 2018, il lui a imparti un délai au 30 avril 2018 pour fournir la preuve de la reconnaissance officielle de l'enfant à naître, les moyens produits à l'appui des courriers des 27 février, 10 et 23 mars 2018, n'étant pas probants,

que par missive du 9 mai 2018, il a convié les autorités cantonales concernées à se déterminer à nouveau sur un éventuel « transfert » de l'intéressé dans le canton de Zurich, suite à la production, en date du 5 avril

2018, d'un jugement rendu par le « Bezirksgericht » de Zurich, le 22 mars 2018, constatant la paternité de l'intéressé,

que par décision du 4 juin 2018, le SEM a finalement accepté la requête de changement de canton,

qu'il est vrai que la demande d'attribution cantonale engagée par l'intéressé, le 24 novembre 2017, est une procédure totalement distincte de la procédure d'asile déposée par celui-ci en Suisse, le 6 janvier 2016,

que pourtant, contrairement à ce que soutient le recourant dans sa réplique du 8 mai 2018, il ne fait aucun doute que l'issue de la procédure de changement de canton peut avoir une incidence sur la procédure en matière d'asile, l'intéressé pouvant se prévaloir - au cas où sa relation avec une étrangère bénéficiant d'un droit de présence assuré en Suisse et l'enfant commun à naître entrerait dans le champ de protection du droit au respect de la « vie familiale » ancré à l'art. 8 CEDH - d'un droit à l'obtention d'une autorisation de séjour auprès des autorités cantonales compétentes, droit qui ferait alors exception à la règle générale du renvoi, ou invoquer d'éventuels obstacles à l'exécution du renvoi au regard de cette disposition,

que le SEM était donc fondé à clarifier l'état d'avancement de la procédure en reconnaissance de paternité avant de statuer sur la demande d'asile, la présence d'un enfant commun constituant un élément important à prendre en considération pour déterminer si une relation en dehors du mariage s'analyse en vie familiale (cf. ATF 2012/4, consid. 3.3.3),

qu'il paraît autrement dit légitime qu'il ait attendu de trancher la question de l'unité familiale pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause sur les questions du renvoi et d'exécution de cette mesure,

que les démarches entreprises par le SEM à partir du 1^{er} décembre 2017 dans le contexte de l'art. 8 CEDH n'ont du reste pas été facilitées, voire ont été freinées, par l'attitude de l'intéressé, qui n'a pas toujours donné suite aux injonctions de l'autorité dans les délais impartis,

que cette situation, indépendante de sa volonté, ne saurait toutefois être reprochée au SEM, celui-ci n'étant pas resté passif mais ayant à chaque fois relancé l'intéressé par la fixation d'un nouveau délai,

que l'on pourrait au plus reprocher au SEM de ne pas avoir répondu au courrier de l'intéressé du 15 février 2018, lui demandant de statuer sur sa demande d'asile,

que le SEM aurait pu aussi informer l'intéressé qu'il entendait auparavant éclaircir la question de l'art. 8 CEDH, et donc suspendre momentanément, notamment par économie de procédure, le traitement de la demande d'asile, ce qu'il a omis de faire,

que ces informalités n'ont toutefois pas porté à conséquence, l'intéressé étant parfaitement en mesure de comprendre que le SEM était en train d'instruire la procédure de changement d'attribution cantonale, depuis le dépôt de sa demande en novembre 2017,

que cela dit, il ne peut être ignoré que le SEM n'a mené aucune action reconnaissable entre l'audition sur les motifs d'asile, le 20 janvier 2017, et la première mesure d'instruction du 1^{er} décembre 2017 visant à obtenir de l'intéressé la preuve de sa paternité,

que cette période de onze mois durant laquelle le SEM est resté inactif n'apparaît toutefois pas déraisonnable, des « temps morts » étant inévitables dans le traitement d'une procédure,

qu'en définitive, l'analyse du déroulement de la présente procédure dans son ensemble démontre que l'instruction n'a jusqu'à présent pas connu de durée excessive assimilable à un retard injustifié au sens de l'art. 46a PA, étant précisé que le SEM ne pouvait pas annoncer, dans sa détermination du 24 avril 2018, être en mesure de statuer sur-le-champ sur la demande d'asile du recourant, la décision positive de changement d'attribution cantonale n'ayant été rendue que le 4 juin 2018,

qu'en conséquence, le recours est rejeté et le dossier est transmis au SEM sans délai pour suite utile,

que, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce, il se justifie de renoncer à la perception de frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 PA),

que la demande d'assistance judiciaire partielle est dès lors sans objet,

(dispositif page suivante)

le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Le présent arrêt est adressé au recourant et au SEM.

Le président du collège :

La greffière :

Gérard Scherrer

Germana Barone Brogna

Expédition :

