



## Arrêt du 29 septembre 2020

---

Composition

Gérard Scherrer, juge unique,  
avec l'approbation de William Waeber, juge;  
Michel Jaccottet, greffier.

---

Parties

A. \_\_\_\_\_,  
né le (...),  
Azerbaïdjan,  
représenté par Monika Böckle,  
HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende,  
recourant,

contre

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

---

Objet

Asile et renvoi;  
décision du SEM du 20 juillet 2020 / N (...).

**Faits :****A.**

A.\_\_\_\_\_, ressortissant azerbaïdjanais, a déposé, le 30 octobre 2018, une demande d'asile en Suisse.

**B.**

Entendu par le SEM, les 8 novembre 2018 et 6 novembre 2019, le requérant a déclaré avoir vécu à B.\_\_\_\_\_ où, membre depuis 2014 du Parti Galacak Azarbaycan (GAP), un parti politique d'opposition, il avait exercé des activités qui ont amené des problèmes avec les autorités. Ainsi, suite à une manifestation du (...) 2018, il aurait été arrêté, puis relâché, mais aurait reçu une convocation à une audition au poste de police pour le (...) 2018, à laquelle il n'aurait pas donné suite. Le (...) 2018, le ministère public l'aurait invité, par téléphone, à se présenter à son bureau, le (...) 2018. Il aurait alors quitté l'Azerbaïdjan deux jours avant et serait arrivé en Suisse le 30 octobre 2018. Là, il aurait également organisé, avec des collègues, des manifestations relatives à la situation régnant dans son pays.

A l'appui de sa demande d'asile, l'intéressé a produit son passeport du (...) 2013, sa carte d'identité du (...) 2010, son permis de conduire du (...) 2017, son acte de naissance, une carte de membre du GAP, une biographie, une convocation de la police du (...) 2018, une attestation du président du GAP, une convocation du Tribunal de B.\_\_\_\_\_, district de C.\_\_\_\_\_, du (...) 2018, un mandat d'arrêt du ministère de l'intérieur du (...) 2018, une attestation de l'hôpital du 31 mai 2017, deux jugements du Tribunal du district de D.\_\_\_\_\_ de 2016 et du Tribunal de B.\_\_\_\_\_, district de C.\_\_\_\_\_ de 2017, une clé USB contenant des articles sur les événements du (...) 2018, un entretien de lui-même et des vidéos sur le régime en Azerbaïdjan, ainsi que des photos de manifestations en Azerbaïdjan et en Suisse.

**C.**

Le 17 avril 2020, le SEM s'est adressé à l'Ambassade de Suisse à Bakou, l'interrogeant sur la situation du GAP, sur les activités politiques de l'intéressé, sur l'authenticité des jugements produits et de la convocation du (...) 2018, et sur l'existence d'une procédure concernant l'intéressé, respectivement d'un mandat d'arrêt à son encontre.

Le 4 mai 2020, la représentation suisse a communiqué que les activités politiques du GAP étaient très restreintes, qu'un compte-rendu relatif à la manifestation du (...) 2018, dans lequel l'intéressé était mentionné, se

trouvait sur Internet, que celui-ci intervenait également sur une vidéo du site « Youtube » au cours de laquelle il décrivait les événements du (...) 2018, que les mesures prises par les autorités suite à son arrestation ne correspondait pas à la procédure habituelle, que la personne qui aurait signé la convocation n'avait pas pu être trouvée, que les numéros des jugements n'existaient pas et qu'il n'existait pas d'autres arrestations connues de l'intéressé.

**D.**

Le 28 mai 2020, le SEM a informé l'intéressé qu'il avait fait effectuer des recherches auprès de l'Ambassade de Suisse à Bakou. Il a précisé que, tant sa demande que le rapport d'ambassade contenaient des informations revêtaient un intérêt public majeur et exigeaient que le secret soit gardé, de sorte que ces écrits ne pouvaient lui être transmis tels quels, en application de l'art. 27 al. 1 let. a PA (RS 172.021). Il a toutefois communiqué au requérant leur contenu qu'il considérait comme essentiel et lui a imparti un délai au 8 juin 2020 pour se déterminer.

**E.**

Le recourant a remis au SEM sa détermination le 3 juin 2020. Il a sollicité la consultation complète de la demande d'ambassade et du rapport d'enquête ainsi que la fixation d'un délai pour déposer une nouvelle prise de position, rappelant au SEM qu'il lui était loisible d'occulter les passages des indications reçues, si l'intérêt public le commandait.

**F.**

Par courrier du 17 juin 2020, le SEM a refusé de transmettre lesdits documents, a rappelé à l'intéressé qu'un résumé du contenu de ceux-ci lui a été communiqué le 28 mai 2020 et lui a imparti un nouveau délai au 29 juin 2020 pour déposer sa prise de position.

**G.**

Le 29 juin 2020, le recourant a contesté l'appréciation du SEM, tant sur sa demande de consultation de l'intégralité des documents relatifs à la demande d'ambassade, que sur les conclusions du rapport de celle-ci. Il a également produit deux photocopies d'extraits de jugements numérotés.

**H.**

Par décision du 20 juillet 2020, notifiée le lendemain, le SEM, faisant application des art. 3 et 7 LAsi (RS 142.31), a rejeté la demande d'asile de l'intéressé, prononcé son renvoi de Suisse et ordonné l'exécution de cette mesure.

S'agissant de la violation invoquée du droit d'être entendu, le SEM a rappelé que les thématiques soumises à l'ambassade et le résumé des investigations avaient été transmis à l'intéressé, conformément aux art. 26 à 28 PA et, qu'ainsi, il avait eu la possibilité de s'expliquer avant la prise de décision.

#### **I.**

Interjetant recours contre cette décision, le 19 août 2020, l'intéressé a demandé, principalement, son annulation, la reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile, éventuellement, le prononcé d'une admission provisoire en raison de l'illicéité de l'exécution du renvoi, subsidiairement, pour cause d'inexigibilité de cette mesure, ainsi que le renvoi de la cause à l'autorité de première instance. Il a également sollicité la dispense de l'avance de frais et l'octroi de l'assistance judiciaire partielle et totale.

A l'appui de son recours, l'intéressé a invoqué la violation de son droit d'être entendu, le SEM ayant refusé à tort la transmission intégrale des documents relatifs l'enquête menée. En outre, il a contesté les éléments d'in vraisemblance retenus par le SEM et mis en exergue les risques auxquels il serait exposé en cas de retour dans son pays d'origine.

#### **J.**

Le 20 août 2020, le Tribunal administratif fédéral (ci-après, le Tribunal) a accusé réception du recours.

### **Droit :**

#### **1.**

**1.1** Le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF (RS 173.32), connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions rendues par le SEM concernant l'asile peuvent être contestées, par renvoi de l'art. 105 LAsi, devant le Tribunal, lequel statue alors définitivement, sauf demande d'extradition déposée par l'Etat dont le requérant cherche à se protéger (art. 83 let. d ch. 1 LTF [RS 173.110]), exception non réalisée en l'espèce. Le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent litige.

**1.2** Les dispositions de la modification du 25 septembre 2015 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019 (cf. RO 2018 2855). La présente procédure est régie par l'ancien droit (cf. al. 1 des dispositions transitoires de la modification du 25 septembre 2015, RO 2016 3101).

**1.3** Les dispositions de la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019 (cf. RO 2018 3171). Les dispositions applicables dans le cas particulier (art. 83 et 84) ont été reprises de la LEtr dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) sans modification, raison pour laquelle le Tribunal fera référence aux nouvelles dispositions.

**1.4** L'intéressé a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme (cf. art. 52 al. 1 PA) et le délai (cf. anc. art. 108 al. 1 LAsi) prescrits par la loi, le recours est recevable.

**1.5** En matière d'asile et sur le principe du renvoi (art. 44 1<sup>ère</sup> phr. LAsi), le Tribunal examine, en vertu de l'art. 106 al. 1 LAsi, les motifs de recours tirés d'une violation du droit fédéral, notamment pour abus ou excès dans l'exercice du pouvoir d'appréciation (let. a), et d'un établissement inexact ou incomplet de l'état de fait pertinent (let. b). En matière d'exécution du renvoi, le Tribunal examine en sus le grief d'inopportunité (art. 112 al. 1 LEI en relation avec l'art. 49 PA; voir aussi ATAF 2014/26 consid. 5).

## **2.**

**2.1** En l'espèce, il convient d'examiner les griefs tirés de la violation du droit d'être entendu soulevés par le recourant.

**2.2** Le droit d'être entendu, inscrit à l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit de s'exprimer, le droit de consulter le dossier, le droit de faire administrer des preuves et de participer à leur administration, le droit d'obtenir une décision motivée et le droit de se faire représenter ou assister. Il est consacré, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 28 (droit de consulter les pièces), les art. 29 à 33 (droit d'être entendu stricto sensu) et l'art. 35 PA (droit d'obtenir une décision motivée).

**2.2.1** Aux termes de l'art. 26 al. 1 PA, la partie et son mandataire ont le droit de consulter les mémoires des parties et les observations responsives des autorités (let. a), tous les actes servant de moyens de preuve (let. b)

et la copie des décisions notifiées (let. c). Le droit constitutionnel à la tenue d'un dossier respectant les droits procéduraux des parties oblige les autorités à veiller à ce que tous les actes établis et produits en cours de procédure soient classés de manière claire et ordonnée ; il leur appartient en principe également de paginer leur dossier et d'effectuer un bordereau au plus tard lors du prononcé de la décision (cf. arrêt du TAF F-1954/2017 du 8 avril 2019 consid. 4.2, 2<sup>ème</sup> par. et les réf. cit.). La sauvegarde du droit de consulter le dossier (et du droit de participer à l'administration de preuves) d'une personne touchée par une décision exige que l'autorité concernée constitue préalablement un dossier de manière adéquate. Elle a l'obligation d'intégrer dans le dossier toutes les pièces qui appartiennent à la cause et qui par essence peuvent influencer sur l'issue de la décision (cf. ATAF 2013/23 consid. 6.4.2 ; arrêt du TAF D-1573/2019 du 4 avril 2019).

**2.2.2** L'art. 27 al. 1 PA précise que la consultation d'une pièce peut être refusée si des intérêts publics importants (let. a), des intérêts privés importants (let. b) ou l'intérêt d'une enquête officielle non encore close (let. c) l'exigent. Les restrictions au droit de consulter le dossier doivent cependant respecter le principe de la proportionnalité (cf. par exemple STEPHAN C. BRUNNER, in : AUER/MÜLLER/SCHINDLER [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2<sup>ème</sup> éd., 2019, ad. art. 27 PA n° 6 ss p. 435). Aussi, l'autorité n'a pas le droit de choisir certaines pièces à communiquer et d'en soustraire d'autres à la consultation, sous réserve des documents internes qui ne concernent pas l'administré (cf. ATF 132 II 485 consid. 3.4 ; arrêt du TF 1C\_651/2015 du 15 février 2017 consid. 2.3), à savoir notamment les notes de service dans lesquelles l'administration consigne ses réflexions sur l'affaire en cause, en général afin de préparer les interventions et décisions nécessaires, ou l'avis personnel donné par un fonctionnaire à un autre (cf. arrêt du TAF F-349/2016 du 10 mai 2019 consid. 3.1).

En outre, l'art. 28 PA prescrit qu'une pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre-preuves. La communication du contenu essentiel du document en question doit permettre à la partie de prendre position sur les éléments déterminants (cf. BRUNNER, op. cit., ad. art. 28 PA n° 5 p. 446).

**2.2.3** S'agissant plus particulièrement des documents relatifs à une demande de renseignements à l'ambassade, le droit de consulter le dossier s'étend non seulement à la réponse écrite de la représentation

suisse à l'étranger, mais encore au questionnaire à elle adressé par le SEM. De tels documents ne constituant pas des pièces internes, ce droit ne peut être restreint qu'exceptionnellement, lorsque les conditions de l'art. 27 al. 1 PA sont réalisées (cf. JICRA 1994/1 consid. 3).

**2.3** En l'occurrence, le SEM, saisi à deux reprises d'une demande de consultation n'a pas transmis à l'intéressé, conformément à l'art. 26 al. 1 PA, l'intégralité des documents relatifs à la demande d'ambassade, motif pris que ceux-ci contenaient des informations revêtant un intérêt public majeur et exigeant que le secret soit gardé. Il a par contre transmis un résumé du contenu de la demande d'ambassade et du rapport de celle-ci. Or, le Tribunal constate que le SEM n'a nullement indiqué de quel intérêt public majeur il était question et n'a donc pas motivé son refus de transmission de la demande à l'ambassade et de la réponse qui lui est parvenue de manière suffisante. De son côté, il cherche en vain ce qui aurait justifié la non transmission des pièces en question par application de l'art. 27 al. 1 PA. Cela étant, rien n'empêchait ledit Secrétariat d'en caviarder certains passages, notamment la source précise des renseignements, si le secret le commandait. De plus, l'exposé du « mandat d'enquête » de ladite demande du 17 avril 2020, un écrit de plus de deux pages, est sommaire, l'état de fait relaté à la représentation suisse faisant défaut dans le courrier du 28 mai 2020 et les nombreuses questions qui lui ont été posées par le SEM y étant résumées en quelques lignes, de manière concise et incomplète. Aussi, l'intéressé n'a pas été en mesure de se prononcer de manière correcte sur les conclusions du rapport de l'ambassade, alors que celles-ci ont constitué l'essentiel de la motivation du dispositif de la décision entreprise.

**2.4** Au vu de ce qui précède, c'est à bon droit que le recourant fait valoir une violation de son droit d'être entendu.

### **3.**

Le droit d'être entendu représente une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 126 V 130 consid. 2b, ATF 125 I 113 consid. 3). Pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée ; cela

étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit traitée dans un délai raisonnable (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2, 135 I 279 consid. 2.6.1 ; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 3.1.4).

#### **4.**

En l'occurrence, au vu de la gravité de l'informalité commise par le SEM (cf. consid. 2.3.2 ci-dessus), de la jurisprudence établie de longue date applicable en la matière - qui devrait pourtant être connue de cet office - et du caractère répété de ce genre d'erreurs de procédure, il y a lieu d'ordonner la cassation. Il convient dès lors d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause au SEM pour qu'il donne accès de manière appropriée au dossier. Si ledit Secrétariat, après un nouvel examen du cas, devait estimer que la demande de renseignements qu'il a envoyée à l'Ambassade et le rapport que celle-ci a établi (cf. pièces A 14 et A 16) ne peuvent réellement être communiqués sous forme de copies, même en occultant certains passages, il devra veiller à expliquer quelles raisons précises justifient que les pièces en question ne peuvent être transmises en application de l'art. 27 al. 1 PA. Dans ce cas, il devra exposer leur contenu essentiel de manière détaillée et précise (cf. aussi à ce sujet le consid. 2.3.2 ci-avant) et indiquer aussi les annexes de ces documents, pour que l'intéressé puisse se déterminer en connaissance de cause et fournir, si nécessaire, des contre-preuves.

#### **5.**

S'avérant manifestement fondé, le recours est admis dans une procédure à juge unique, avec l'approbation d'un second juge (art. 111 let. e LAsi), sans échange d'écritures, le présent arrêt n'étant motivé que sommairement (art. 111a al. 1 et 2 LAsi).

#### **6.**

**6.1** L'arrêt final étant rendu, la demande de dispense de l'avance de frais est sans objet.

**6.2** Lorsque l'affaire est renvoyée à l'instance précédente pour nouvelle décision, dont l'issue reste ouverte, la partie recourante est considérée comme ayant obtenu gain de cause, conformément à la jurisprudence du

Tribunal fédéral (cf. ATF 141 V 281 consid. 11.1 ; 137 V 210 consid. 7.1 ; 133 V 450 consid. 13 ; 132 V 215 consid. 6.1 ; MARCEL MAILLARD, commentaire ad art. 63 PA, in : Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [éd.], 2ème éd., 2016, n° 14, p. 1314). Dès lors, il n'est pas perçu de frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 et 2 PA).

**6.3** Dans la mesure où le recourant obtient gain de cause, il a droit à des dépens, de sorte que les demandes d'assistance judiciaire partielle et totale sont sans objet.

**6.4** Tenant compte de l'activité indispensable et utile déployée dans le cadre de la présente procédure de recours, le Tribunal fixe le montant des dépens à 750 francs.

(dispositif page suivante)

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est admis.

**2.**

La décision du SEM du 20 juillet 2020 est annulée et la cause lui est renvoyée pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants.

**3.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

**4.**

Les demandes de dispense de l'avance de frais, d'assistance judiciaire partielle et totale sont sans objet.

**5.**

Le SEM versera un montant de 750 francs au recourant à titre de dépens.

**6.**

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

Le juge unique

Le greffier :

Gérard Scherrer

Michel Jaccottet

Expédition: