



Arrêt du 17 février 2013

Composition

Claudia Cotting-Schalch, présidente du collège,
Gérard Scherrer, Daniele Cattaneo, juges,
Sonia Dettori, greffière.

Parties

A. _____, née le (...), et son fils
B. _____, né le (...),
Somalie,
représentés par (...),
recourants,

contre

Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure

Objet

Demande d'asile déposée à l'étranger et autorisation
d'entrée (déni de justice) / N (...).

Faits :**A.**

Par courrier daté du 16 juin 2011, A._____ et son fils B._____, domiciliés en Somalie, ont déposé, par l'intermédiaire de leur mandataire en Suisse, une demande d'asile auprès de l'ODM, concluant à ce que cet office leur octroie préalablement l'autorisation d'entrer en Suisse et principalement l'asile.

Les intéressés ont produit les documents suivants :

- une procuration signée par C._____ (époux de l'intéressée, actuellement au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse),
- une lettre de la recourante et sa traduction en français, dans laquelle celle-ci évoque son déplacement dans un camp de réfugiés (D._____) en raison de la violence des conflits armés à Mogadiscio, et le fait qu'elle a subi (...),
- une version dactylographiée en anglais de cette même déclaration portant en bas de page un tampon, une signature et l'attestation selon laquelle le Dr E._____, médecin du département de (...) à l'hôpital F._____ en Somalie, déclare que les propos relatés par la victime sont vrais et authentiques,
- un duplicata du certificat de mariage de l'intéressée et de son époux,
- un acte de naissance concernant B._____.

B.

Par courrier du 15 mai 2012 adressé à l'ODM, les intéressés ont requis qu'il soit statué le plus rapidement possible sur leur demande, mentionnant en particulier la péjoration de la situation sécuritaire en Somalie et l'absence de perspective d'amélioration future prévisible.

C.

Par acte du 27 mars 2013, l'office fédéral a accusé réception de la demande d'asile et d'autorisation d'entrée en Suisse, datée du 16 mai 2012 (recte : 16 juin 2011). Vu l'impossibilité d'organiser une audition à l'Ambassade de Suisse à Nairobi, il a invité l'intéressée à transmettre par écrit ses réponses à une série de questions relatives à ses données personnelles, sa famille, ses motifs d'asile, ainsi que l'éventualité d'une décision négative des autorités suisses, et à joindre les

documents et moyens de preuve utiles, ainsi qu'une procuration signée de sa main.

D.

Dans le délai imparti par l'office, les requérants ont, par acte du 29 avril 2013, produit les réponses d'A._____, transmises par la messagerie électronique d'une tierce personne, une traduction en français de celles-ci ainsi que la copie d'une procuration signée de sa main. Ils ont souligné les difficultés considérables qu'ils avaient rencontrées pour communiquer et ont annoncé qu'une solution était recherchée pour envoyer les documents originaux. Finalement, ils ont réitéré la requête visant à l'octroi en leur faveur d'une autorisation d'entrée en Suisse, afin d'assurer l'établissement de l'état de fait.

E.

Le 23 mai 2013, l'ODM a accusé réception du courrier du 29 avril 2013 et octroyé un nouveau délai aux requérants afin de compléter certaines questions figurant sur le formulaire transmis restées sans réponses.

F.

Les intéressés ont donné suite à la requête de l'office fédéral, par lettre du 20 juin 2013. Soulignant une fois encore les risques qu'ils encouraient sur place, ils ont annoncé être dans l'impossibilité de faire parvenir les originaux des pièces transmises.

G.

Par courrier du 30 septembre 2013 adressé à l'ODM, les intéressés ont rappelé avoir déposé leur demande d'asile depuis plus de deux ans, avoir répondu aux différentes requêtes de l'office et être toujours dans l'attente d'une décision. Ils ont précisé que la demande figurait parmi une liste de 31 dossiers signalés par G._____ à l'ODM, et que ce dernier avait pris l'engagement de le traiter en priorité. Ils ont également signalé à l'ODM qu'à défaut de décision rendue de sa part d'ici au 15 novembre 2013, un recours pour déni de justice serait déposé auprès du Tribunal administratif fédéral (le Tribunal).

H.

Par acte du 8 novembre 2013, l'ODM, constatant l'absence au dossier d'une procuration originale signée de la main d'A._____, a demandé à la représentante de celle-ci si la demande d'asile était encore d'actualité et si elle-même était toujours mandatée dans cette affaire. Il lui a également fixé un délai au 29 novembre 2013, afin de transmettre, au cas

où le mandat de représentation était toujours d'actualité, un tel document, ainsi que toute information utile relative au lieu de séjour et à la situation personnelle actuel d'A._____ et de son fils. A défaut de telles informations, une décision serait prise par le dit office sur la base des éléments à disposition.

I.

Par lettre du 28 novembre 2013, la mandataire a constaté qu'en plus de la demande d'asile du 16 juin 2011, les quatre compléments d'information produits ultérieurement au nom des requérants, dont le dernier datait du mois de septembre 2013, répondaient déjà aux questions posées par l'office fédéral. Ces documents indiquaient clairement que la requête était maintenue et que le (...) [mandataire] représentait toujours les intérêts des intéressés. Elle a considéré que le courrier de l'ODM du 8 novembre 2013 visait à gagner du temps et a informé qu'à défaut de décision dudit office au 10 janvier 2014, un recours pour déni de justice serait déposé auprès du Tribunal.

J.

En date du 28 janvier 2014, les intéressés ont interjeté recours, par l'intermédiaire de leur mandataire, contre l'ODM pour déni de justice. A titre principal, ils ont conclu à ce que le Tribunal admette leur recours et ordonne à l'ODM de statuer le plus tôt possible sur leur demande d'entrée en Suisse et leur demande d'asile. Ils ont également requis, à titre préalable, l'assistance judiciaire partielle.

Ils ont considéré que les faits de la cause (déplacement dans un camp de réfugiés, [...], situation sécuritaire précaire de l'intéressée et de son fils) étaient graves et exigeaient une décision rapide sur la demande d'autorisation d'entrée en Suisse déposée le 16 juin 2011. Or, bien que l'intéressée ait fait tout son possible pour compléter son dossier afin d'accélérer la procédure, et ait requis à plusieurs reprises à l'office fédéral de statuer sur leur cause, celui-ci n'avait pas réagi. Ce comportement constituait, selon eux, une violation de l'art. 29 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), de l'art. 37 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi, RS 142.31) et de l'art. 46a loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

Droit :**1.**

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

1.2 En particulier, les décisions rendues par l'ODM concernant l'asile et le renvoi peuvent être contestées, par renvoi de l'art. 105 LAsi, devant le Tribunal, lequel statue de manière définitive, en l'absence d'une demande d'extradition déposée par l'Etat dont le requérant cherche à se protéger (cf. art. 83 let. d ch. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]), exception non réalisée en l'espèce.

1.3 La procédure devant le Tribunal est régie par la PA, pour autant que ni la LTAF (cf. art. 37 LTAF) ni la LAsi (cf. art. 6 LAsi) n'en disposent autrement.

1.4 En l'espèce, les recourants ne contestent pas une décision, mais se plaignent d'un déni de justice, en raison d'un retard injustifié de l'ODM à rendre une décision quant à leur demande d'asile du 16 juin 2011.

En vertu de l'art. 46a PA, le recours 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 (cf. ATAF 2009/1 consid. 3 p. 6 et ATAF 2008/15 consid. 3.2 p. 193 s.). Le refus de statuer tel que défini à l'art. 46a PA est également assimilé à une décision (cf. MARKUS MÜLLER, in : Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zurich / St-Gall 2008, n. 7 ad art. 46a p. 621).

1.5 Comme condition préalable au dépôt d'un recours pour déni de justice, le recourant doit avoir requis de l'autorité compétente qu'elle rende une décision. Il doit également avoir le droit à se voir notifier une telle décision. Un tel droit existe lorsque, d'une part, une autorité est obligée de par le droit applicable d'agir en rendant une décision et que, d'autre part, la personne qui s'en prévaut a la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA en lien avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATAF 2009/1 précité ibidem et ATAF 2008/15 précité ibidem).

Ces conditions sont manifestement remplies dans le cas d'espèce.

1.6 Interjeté dans le respect des conditions relatives à la forme et au contenu du mémoire de recours (cf. art. 52 al. 1 PA), ainsi qu'aux autres conditions de recevabilité (cf. art. 46a ss PA), prescrites par la loi, le recours est recevable.

2.

2.1 En invoquant un déni de justice formel, soit un retard injustifié de l'autorité inférieure à statuer sur sa demande d'asile du 16 juin 2011, les recourants font valoir une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. et de l'art. 46a PA (cf. ATF 135 I 6 consid. 2.1 p. 9, ATF 134 I 229 consid. 2.3 p. 232s., ATF 114 V 358 consid. 2 p. 360s.).

2.2 Aux termes de l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Le caractère raisonnable ou adéquat s'apprécie au regard de la nature de l'affaire et de l'ensemble des circonstances. L'art. 29 al. 1 Cst. consacre le principe de la célérité, dans le sens où il prohibe le retard injustifié à statuer. 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 et les circonstances font apparaître comme raisonnable (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.1 p. 331s. et les réf. cit.). Cet article est la base constitutionnelle du recours selon l'art. 46a PA (cf. MÜLLER, op. cit., n. 2 ad art. 46a PA p. 617).

Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure ne peut pas être fixé de manière absolue, mais doit être apprécié dans chaque cas d'espèce en tenant compte de toutes les circonstances et de l'ensemble de la procédure (cf. arrêt du Tribunal fédéral 12T_1/2007 du 29 mai 2007 consid. 3.3). Doivent ainsi notamment être pris en considération 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 ainsi que le comportement de ce dernier et des autorités compétentes. Le comportement de l'intéressé s'apprécie avec moins de rigueur en procédure pénale et administrative qu'en procédure civile. Celui-ci doit toutefois entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, notamment en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié. Quant à l'autorité, on ne saurait lui reprocher quelques "temps morts", qui sont inévitables dans une procédure. Lorsqu'aucun d'eux n'est d'une durée vraiment choquante, c'est l'appréciation d'ensemble qui prévaut ; des périodes d'activités intenses peuvent donc compenser le fait

que le dossier a été laissé momentanément de côté en raison d'autres affaires (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.2 p. 332 et ATF 124 I 139 consid. 2c p. 142 ; JEAN-FRANÇOIS AUBERT / PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich / Bâle / Genève 2003, n. 4 ad art. 29 Cst. p. 265s.). Selon la jurisprudence européenne concernant la procédure pénale (cf. art. 6 par. 1 de la Convention du 4 novembre 1950 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 p. 56s. et les réf. cit.). Une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent justifier la lenteur excessive d'une procédure, dans la mesure où il appartient à l'Etat d'organiser ses juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de la justice conforme aux règles (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.2 et les réf. cit. ; cf. aussi arrêt du Tribunal fédéral 1P.449/2006 du 15 septembre 2006 consid. 3.1).

Il n'est pas important de savoir sur quels motifs est fondée la durée excessive de la procédure ou si l'autorité a commis une faute ou non ; est uniquement déterminant le fait que l'autorité agit ou non dans les délais ; il faut examiner si les circonstances qui ont conduit à la prolongation de la procédure sont objectivement justifiées (cf. ATF 130 IV 54 consid. 3.3.3 p. 57, ATF 125 V 188 consid. 2a p. 191s., ATF 117 Ia 193 consid. 1c p. 197s., ATF 108 V 13 consid. 4c p. 20, ATF 107 Ib 160 consid. 3b p. 164s. et ATF 103 V 190 consid. 3c p. 194s.).

2.3 En droit d'asile, l'ancien art. 37 al. 3 LAsi (RO 2006 4745, 4751) prévoyait que lorsque des mesures d'instruction s'imposaient conformément à l'art. 41 LAsi (RO 1999 2262, 2272), la décision [à rendre par la première instance] devait, en règle générale, être prise dans les trois mois qui suivaient le dépôt de la demande. Ces articles ont été abrogés le 1^{er} février 2014, suite à l'entrée en vigueur partielle de la modification du 14 décembre 2012 de la loi sur l'asile [RO 2013 5357]). Ils étaient toutefois en vigueur au moment du dépôt de la demande d'asile et jusqu'au recours pour déni de justice le 28 janvier 2014.

3.

3.1 En l'espèce, la question se pose de savoir si la durée de la procédure tendant à rendre une décision sur la demande d'asile des intéressés déposée le 16 juin 2011 peut être considérée comme raisonnable ou non,

compte tenu des circonstances du cas, et si, en tardant à statuer dans cette affaire, l'ODM a commis un déni de justice.

3.2 L'analyse du dossier fait apparaître que depuis le dépôt de la demande d'asile, l'ODM est resté inactif durant une période de plus d'un an et neuf mois, laissant sans réponse un courrier des intéressés du mois de mai 2012 s'enquérant de l'avancement de la procédure. Ce n'est que le 27 mars 2013, qu'il a accusé réception de la demande et a entrepris la première mesure d'instruction. Par la suite, l'autorité intimée a, par courrier du 23 mai 2013, demandé un complément d'information, ce que les intéressés ont considéré avoir fourni par courrier du 20 juin 2013. Elle a encore, suite à un courrier du 30 septembre 2013 menaçant d'introduire un recours pour déni de justice en l'absence de décision rendue dans un délai raisonnable, requis par acte du 8 novembre suivant, la production de la procuration originale signée par la recourante, ainsi que l'actualisation de la situation personnelle de celle-ci. Après avoir, par courrier du 28 novembre 2013, réitéré les motifs pour lesquels il leur était impossible de transmettre le document demandé, précisé avoir déjà fourni les informations requises et sommé une nouvelle fois l'office de rendre une décision dans un délai donné, les intéressés ont, par acte du 28 janvier 2014, interjeté un recours contre l'ODM pour déni de justice, auprès du Tribunal.

3.3 Ainsi, deux périodes distinctes peuvent être observées dans la présente cause. La première s'étend sur plus de 21 mois entre l'ouverture de la procédure, le 16 juin 2011, et l'accusé de réception de l'ODM du 27 mars 2013, lequel marque le début d'une période d'instruction active de l'office. La seconde, d'une durée d'environ sept mois, se déploie depuis la notification du courrier des intéressés du 20 juin 2013 à l'ODM, jusqu'au recours pour déni de justice introduit le 28 janvier 2014.

3.4 S'agissant de la première période mentionnée, il apparaît clairement qu'aucun motif n'est susceptible de justifier une telle durée d'inactivité de l'ODM. Celui-ci aurait pu et dû entreprendre la première mesure d'instruction nettement plus promptement, réalisant ainsi d'emblée les conditions d'un déni de justice, telles qu'elles ont été indiquées ci-avant (cf. consid. 2.2 s.).

3.5 Quant à la seconde période, il sied d'admettre que la phase d'instruction a été close le 20 juin 2013 déjà, dans la mesure où les intéressés ont donné suite, par ce courrier, à la possibilité octroyée pour la seconde fois par l'office fédéral de compléter leurs réponses aux

questions posées par acte du 23 mai 2013 et ont expliqué être dans l'impossibilité de transmettre des documents originaux. Dans leur courrier du 30 septembre 2013, les recourants ont d'ailleurs précisé qu'ils considéraient avoir répondu aux différentes requêtes de l'office et ont réitéré leur demande d'une décision transmise rapidement, sous peine d'introduire une procédure pour déni de justice. Ainsi, à ce moment-là, aucun élément concret au dossier ne justifiait de remettre en cause la validité du mandat de représentation ou encore la volonté des recourants de maintenir leur demande. En outre, l'autorité intimée disposait déjà des éléments nécessaires lui permettant de statuer sur la demande des intéressés.

Au vu de ces éléments, l'acte du 8 novembre 2013, par lequel l'ODM semble relancer l'instruction en invitant les recourants à confirmer le maintien de la demande d'asile, ainsi que le mandat de représentation, à faire parvenir une procuration originale dûment signée par l'intéressée et à mentionner le lieu de séjour actuel de celle-ci et de son fils, de même que tout renseignement ou information concrète sur leur situation personnelle, apparaît comme une tentative de l'autorité intimée de gagner du temps devant la menace imminente d'une procédure pour déni de justice.

Ainsi, indépendamment de la mesure d'instruction du 8 novembre 2013, qui peut être qualifiée de mesure "alibi", la seconde période d'inactivité de l'ODM, d'une durée de sept mois, remplit également les conditions d'un déni de justice.

3.6 Dans le cadre de l'appréciation de l'ensemble des éléments du cas d'espèce, il convient ainsi de relever que les recourants ont toujours répondu aux injonctions de l'autorité intimée dans les délais impartis par celle-ci. Ainsi, ils ont entrepris de multiples démarches pour que l'autorité fasse diligence et statue rapidement dans leur cas.

3.7 Cela étant, il est certes indéniable qu'une demande d'asile présentée à l'étranger, compte tenu des spécificités inhérentes à celle-ci, nécessite plus de temps pour être instruite, puis tranchée, qu'une demande déposée en Suisse. Une durée de 21 mois, entre le dépôt de la demande d'asile le 16 juin 2011 et l'accusé de réception de l'ODM du 27 mars 2013, puis un ultérieur délai de sept mois entre la fin de l'instruction et l'introduction du recours pour déni de justice, apparaît à l'évidence trop long, au vu des circonstances particulières du cas d'espèce.

3.8 Dans ces conditions, il y a lieu d'admettre qu'en ne statuant pas dans un délai approprié, l'autorité inférieure a violé le droit des intéressés à ce que leur cause soit jugée dans un délai raisonnable.

3.9 Partant, le recours pour déni de justice doit être admis et la cause renvoyée à l'autorité inférieure avec l'injonction de se prononcer rapidement sur la demande d'asile du 16 juin 2011.

4.

Compte tenu des circonstances du cas d'espèce, il est renoncé à un échange d'écriture.

5.

5.1 Vu l'issue de la cause, il n'est pas perçu de frais (cf. art. 63 al. 1 et 2 PA), de sorte que la demande d'assistance judiciaire partielle est sans objet.

5.2 Conformément à l'art. 64 al. 1 PA, aux art. 7 al. 1, 8, 9 al. 1 et 10 al. 1 et 2 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), les recourants, qui ont eu gain de cause et qui ont fait appel à une représentante, ont droit à des dépens pour les frais nécessaires causés par le litige.

Au vu du décompte de prestation joint au mémoire de recours, lequel n'apparaît pas comme étant excessif, il se justifie de leur octroyer un montant de 850 francs, à titre de dépens, pour l'activité indispensable déployée par leur mandataire dans la présente procédure de recours.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours pour déni de justice est admis.

2.

Il est ordonné à l'ODM de statuer sans délai sur la demande d'asile déposée à l'étranger et d'autorisation d'entrée en Suisse du 16 juin 2011.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. Partant, la demande d'assistance judiciaire partielle est sans objet.

4.

L'ODM versera à la mandataire des recourants un montant de 850 francs à titre de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé à la mandataire des recourants, à l'ODM et à l'autorité cantonale.

La présidente du collège :

La greffière :

Claudia Cotting-Schalch

Sonia Dettori

Expédition :