



## Arrêt du 18 mars 2014

---

Composition

Claudia Cotting-Schalch, présidente du collège,  
Martin Zoller, Gérald Bovier, juges,  
Sonia Dettori, greffière.

---

Parties

A.\_\_\_\_\_, né le (...), et son épouse B.\_\_\_\_\_, née le (...),  
Soudan,  
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 acte daté du 11 janvier 2012, A.\_\_\_\_\_ et sa femme B.\_\_\_\_\_, tous les deux ressortissants soudanais, résidant en République du Tchad (ci-après : Tchad), ont déposé, par l'intermédiaire de leur mandataire en Suisse, une demande d'asile auprès de l'ODM. Ils ont conclu à ce que cet office leur octroie préalablement l'autorisation d'entrer en Suisse et principalement l'asile.

Ils ont expliqué avoir dû fuir leur village, suite à une attaque menée par des soldats Janjawids, lors de laquelle ces derniers auraient brûlé leur maison, leurs terres, ainsi que leur bétail. Ils se trouveraient à présent dans le camp de réfugiés de C.\_\_\_\_\_ au Tchad, depuis environ sept ans.

Ils ont fait valoir que leur situation dans ce pays était très difficile, que leur sécurité était précaire, et qu'en raison de leur âge, ils craignaient pour leur santé. En effet, le camp précité avait fait l'objet d'attaques par des groupes rebelles armés. En outre, les intéressés dépendaient de l'aide financière de leur fils, réfugié reconnu en Suisse.

Ils ont produit les documents suivants :

- des copies de leurs cartes de réfugié, établies par l'UNHCR du Tchad,
- une copie du titre de séjour (permis B) de leur fils D.\_\_\_\_\_, au bénéfice de l'asile en Suisse,
- une copie du contrat de travail, ainsi que d'une fiche d'un décompte salaire de leur fils,
- une copie d'un échange de courriers concernant la recherche des intéressés par leur fils, au travers de la Croix-Rouge.

**B.**

Par lettre du 4 mai 2012, les requérants ont demandé à être informés de l'avancement de leur procédure d'asile. Citant l'extrait d'un rapport du Conseil de sécurité des Nations Unies du 29 avril 2011, ils ont également fait part de la péjoration de la situation sécuritaire dans le camp où ils se trouvaient, situé à la frontière entre le Tchad et le Sud du Soudan.

**C.**

Par courrier du 11 juin 2012, les intéressés, toujours dans l'attente d'une réponse de l'ODM, ont requis une nouvelle fois de celui-ci qu'il les informe sur l'état de leur procédure et accuse réception de leur demande du 11 janvier 2012.

**D.**

Par acte du 27 juin 2012, l'autorité de première instance a accusé réception de la demande d'asile et d'autorisation d'entrée en Suisse déposée par les intéressés le 11 janvier 2012. Elle leur a demandé de faire preuve de patience, eu égard à la surcharge de travail et aux autres priorités de l'office.

**E.**

Par lettre du 25 mars 2013, les requérants ont rappelé que cela faisait plus de 14 mois que leur demande était en attente. Ils ont, à nouveau, requis, de la part de l'ODM, des informations quant à l'avancement de leur procédure.

En outre, réitérant leurs craintes pour leur sécurité dans le camp de réfugiés soudanais de C. \_\_\_\_\_ au Tchad, ils ont mentionné que leur état de santé était "critique".

**F.**

Par courrier du 22 avril 2013, A. \_\_\_\_\_ et son épouse B. \_\_\_\_\_ ont renouvelé leur demande d'information. Ils ont mentionné que la requérante avait été hospitalisée et que les mauvaises conditions sanitaires et sécuritaires dans le camp n'étaient pas adaptées à la santé fragile de celle-ci. Ils ont produit une ordonnance médicale du 22 mars 2013 la concernant.

**G.**

Par lettre du 16 août 2013, les requérants ont rappelé à l'office fédéral leurs nombreux courriers demeurés sans réponse, ainsi que les conditions de vie difficiles dans lesquelles ils vivaient au Tchad. Ils ont requis de sa part une décision concernant leur procédure.

**H.**

Par acte du 31 octobre 2013, en tout point similaire à celui du 16 août 2013, ils ont encore informé l'ODM que leur fils D. \_\_\_\_\_ s'était rendu au Tchad et avait été témoin de l'importante péjoration de

l'état de santé de sa mère. Ils ont produit un billet d'avion établi à son nom, ainsi que la copie de son plan de vol.

**I.**

Le 20 janvier 2014, constatant une nouvelle fois l'absence de réaction de l'office fédéral à leurs nombreux courriers, les intéressés ont signalé à celui-ci qu'à défaut de décision prise dans les 15 jours, un recours pour déni de justice serait déposé auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal).

**J.**

En date du 5 février 2014 (date du sceau postal), A.\_\_\_\_\_ et son épouse B.\_\_\_\_\_ ont, par l'intermédiaire de leur mandataire, interjeté recours contre l'ODM pour déni de justice. Ils ont conclu à ce que le Tribunal admette leur recours et ordonne à l'ODM de statuer le plus rapidement possible sur leur demande d'entrée en Suisse et leur demande d'asile. Ils ont également requis l'assistance judiciaire partielle.

Ils ont considéré que les faits de la cause (déplacement dans un camp de réfugiés, situation sécuritaire précaire des intéressés au demeurant âgés et problèmes de santé de la recourante) étaient graves et exigeaient une décision rapide sur leur demande déposée le 11 janvier 2012. Or, bien qu'ils aient fait tout leur possible pour compléter leur dossier et accélérer la procédure, en demandant à l'office fédéral de statuer à plusieurs reprises dans leur cause, celui-ci n'avait rien entrepris à ce jour. 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. 46b bis (recte : art. 46a) de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

**K.**

Après avoir commandé le dossier N (...) auprès de l'ODM, en date du 6 février 2014, le Tribunal a accusé réception du recours, le 11 février 2014.

**L.**

Par courrier du 25 février 2014 adressé à l'ODM, le Tribunal a constaté que, malgré de nombreux rappels depuis la commande du dossier, celui-ci n'avait toujours pas été transmis. Il a, en conséquence, ordonné à l'office de transmettre immédiatement l'intégralité des pièces du dossier.

**M.**

Le dossier de l'autorité intimée est parvenu au Tribunal en date du 7 mars 2014.

**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 formel, en raison d'un retard injustifié de l'ODM à rendre une décision quant à leur demande d'asile du 11 janvier 2012.

En vertu de l'art. 46a PA, le recours pour déni de justice et 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 (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 la 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. Selon l'ancien art. 41 al. 2 LAsi, si le requérant attend à l'étranger le résultat de la procédure, l'office établit les faits par l'entremise de la représentation

suisse compétente. Ces articles ont été abrogés le 1<sup>er</sup> février 2014, suite à l'entrée en vigueur 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.

### **3.**

**3.1** A titre préliminaire et au vu des différents échanges intervenus avec l'ODM depuis la commande du dossier de la cause, le 6 février 2014, il est regrettable de constater que dit dossier est resté introuvable au siège de l'office fédéral durant plus d'un mois.

**3.2** En outre, étant donné l'absence de toute mesure d'instruction de celui-ci dans cette procédure introduite le 11 janvier 2012, à l'exception d'un accusé de réception le 27 juin 2012 (cf. consid. D.), il est à craindre que cette "perte de vue" du dossier soit bien plus ancienne que la seule période d'un mois.

**3.3** Cela étant, pour ce qui a trait au déni de justice, il ressort des pièces du dossier des intéressés que l'ODM n'a encore entrepris aucune mesure d'instruction dans cette cause. Il n'a, en particulier, pas contacté la Représentation suisse au Tchad afin d'organiser une audition des recourants sur place ni n'a, au cas où une telle audition s'avérait impossible (cf. ATAF 2007/30 consid. 5.4 et 5.5), transmis à ceux-ci une série de questions, dans le but de compléter leur demande d'asile (cf. ancien art. 41 al. 2 LAsi).

**3.4** Ainsi, plus de 25 mois après l'introduction de la demande d'asile par les intéressés, force est de constater que ledit office n'a pas été à même de statuer dans cette procédure, l'état de fait pertinent de la cause n'étant, au stade actuel, pas complet.

**3.5** Une telle durée d'inactivité, nullement imputable aux recourants et qui n'est fondée sur aucune circonstance particulière inhérente au cas d'espèce, est à l'évidence excessive. Au vu de la jurisprudence citée plus haut (cf. consid. 2.2), il y a par conséquent lieu d'admettre que l'autorité inférieure a violé le droit des intéressés à ce que leur cause soit jugée dans un délai raisonnable.

**3.6** Partant, le recours pour déni de justice doit être admis et la cause renvoyée à l'autorité inférieure avec l'injonction d'entreprendre rapidement les mesures d'instruction qui s'imposent et de statuer au plus

vite sur les demandes d'autorisation d'entrée en Suisse déposées par les intéressés. Dite autorité veillera également à se prononcer dans les meilleurs délais sur les demandes d'asile de ceux-ci.

**4.**

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

**5.**

**5.1** Vu l'issue de la cause, il n'est pas perçu de frais de procédure (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 mandataire, ont droit à des dépens pour les frais nécessaires causés par le litige.

**5.3** Au vu du cas d'espèce, il se justifie de leur octroyer un montant de 600 francs (soit 6 heures à 100 francs ; TVA comprise), 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 d'entreprendre sans délai l'instruction du dossier et de statuer sur les demandes d'autorisation d'entrée en Suisse et d'asile déposées par les recourants en date du 11 janvier 2012.

**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 600 francs à titre de dépens.

**5.**

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

La présidente du collège :

La greffière :

Claudia Cotting-Schalch

Sonia Dettori

Expédition :