



Arrêt du 19 mars 2014

Composition

Claudia Cotting-Schalch, présidente du collège,
Contessina Theis, Yanick Felley, juges,
Sonia Dettori, greffière.

Parties

A. _____, née le (...),
Erythrée,
représentée par (...),
recourante,

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 10 mai 2012, A._____, séjournant en Israël, a déposé, par l'intermédiaire de sa mandataire en Suisse, une demande d'asile auprès de l'ODM, concluant à ce que cet office lui octroie préalablement l'autorisation d'entrer en Suisse et principalement l'asile.

Elle a expliqué qu'après avoir fui l'Erythrée, elle avait été kidnappée puis torturée dans le désert du Sinaï, alors qu'elle tentait de se rendre en Israël. Ce n'est que suite au versement d'une somme de 20'000 dollars, récoltée par sa sœur en Suisse, qu'elle avait été relâchée. Elle se trouvait à présent hospitalisée en Israël et gardait de nombreux stigmates des violences subies.

A._____, mineure à l'époque, a fait valoir que sa situation en Israël était très difficile et que sa sécurité ainsi que sa survie n'étaient pas assurées. En effet, cet Etat, qui n'aurait pas ratifié la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (Conv. réfugiés, RS 0.142.30), ne prévoirait ni droits particuliers, ni statut pour les réfugiés, dans sa législation. Ainsi, ceux-ci seraient livrés à eux-mêmes et ne recevraient aucune aide étatique. En outre, Israël aurait récemment adopté une loi prévoyant que les réfugiés entrant illégalement sur son territoire via la frontière égyptienne pouvaient être emprisonnés.

L'intéressée a produit les documents suivants :

- une procuration signée par B._____ (la sœur de l'intéressée, réfugiée en Suisse au bénéfice de l'asile),
- une copie de la carte de titre de séjour de B._____,
- une copie du certificat de baptême de l'intéressée.

B.

Par courrier du 16 août 2012 adressé à l'ODM, la mandataire a rappelé les motifs de sa cliente et les conditions difficiles auxquelles les réfugiés étaient confrontés en Israël. Elle a informé que l'intéressée vivait à Tel Aviv, qu'elle n'était plus hospitalisée, mais nécessitait encore des soins ambulatoires.

C.

Par lettre du 7 novembre 2012, l'intéressée a produit la copie d'un

document de l'Etat israélien qui semble concerner sa demande d'asile en Israël. Elle a également demandé à l'ODM d'accuser réception du courrier du 10 mai 2012 concernant sa demande d'asile.

D.

Par courrier du 22 novembre 2012, la requérante a précisé qu'elle souffrait encore de problèmes de santé résultants des tortures qu'elle avait subies lors de sa captivité dans le désert du Sinaï. Elle a rappelé dans quelle précarité elle vivait en Israël, vu l'inexistence d'un système d'aide pour les requérants d'asile dans ce pays.

E.

Par acte du 29 novembre 2012, l'ODM a accusé réception de la demande d'asile et d'autorisation d'entrée en Suisse déposée le 10 mai 2012. Vu l'impossibilité structurelle et sécuritaire d'organiser une audition à l'Ambassade de Suisse à Tel Aviv, 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, son séjour au Soudan et en Israël, 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.

F.

Dans le délai imparti par l'office, la requérante a, par acte du 28 décembre 2012, transmis ses réponses. Elle a annoncé que la procuration signée de sa main et l'original de ses déclarations seraient communiqués à l'office dès leur réception.

G.

Le 17 janvier 2013, l'intéressée a produit des copies de ces documents signés de sa main, réitérant par ailleurs les difficultés qu'elle rencontrait pour transmettre les documents originaux.

H.

Par courrier du 14 mars 2013, elle a encore communiqué son nouveau numéro de téléphone en Israël.

I.

Par lettre du 23 mai 2013, l'intéressée a rappelé l'urgence de sa situation, le fait qu'elle avait répondu aux différentes requêtes de l'office et était, près d'un an après le dépôt de sa demande, toujours dans l'attente d'une décision de l'ODM.

J.

Par acte du 18 juin 2013, l'ODM a accusé réception du courrier du 23 mai 2013, et demandé à la requérante de faire preuve de patience, eu égard à la surcharge de travail et aux autres priorités de l'office.

K.

Le 27 janvier 2014, l'intéressée a souligné, en renvoyant à des articles de journaux et en citant un article du UNHCR, que suite à un nouvel amendement adopté par l'Etat d'Israël, les droits des demandeurs d'asile avaient été davantage restreints et qu'elle craignait, en conséquence, que sa situation se précarise encore plus. Elle a rappelé être dans l'attente d'une décision depuis 22 mois et a signalé à l'ODM qu'à défaut de décision rendue de sa part dans les 15 jours, un recours pour déni de justice serait déposé auprès du Tribunal.

L.

En date du 10 février 2014, A._____ a interjeté recours, par l'intermédiaire de sa mandataire, contre l'ODM pour déni de justice. A titre principal, elle a conclu à ce que le Tribunal admette son recours et ordonne à l'ODM de statuer le plus tôt possible sur sa demande d'asile. Elle a également requis, à titre préalable, l'assistance judiciaire partielle.

Elle a considéré que les faits de la cause (droits des réfugiés extrêmement tenus en Israël, problèmes de santé et situation de grande précarité de l'intéressée) étaient graves et exigeaient une décision rapide sur sa demande d'autorisation d'entrer en Suisse et d'asile déposée le 10 mai 2012. 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 sa cause, celui-ci n'avait pas réagi. Ce comportement constituait, selon elle, 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. 46 B bis (recte : art. 46a) de la 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, la recourante ne conteste pas une décision, mais se plaint d'un déni de justice formel, en raison d'un retard injustifié de l'ODM à rendre une décision quant à sa demande d'asile du 10 mai 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 10 mai 2012, la recourante fait valoir une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. et de l'art. 46 B bis PA (recte : 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. 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.

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 de l'intéressée déposée le 10 mai 2012 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 et d'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse, le 10 mai 2012, l'ODM est resté inactif durant une période de plus de six mois avant d'accuser réception, le 29 novembre 2012, de celle-ci et d'entreprendre la première et unique mesure d'instruction à ce jour. Depuis lors, la recourante a transmis diverses informations, par courriers du 28 décembre 2012, du 17 janvier 2013 et du 14 mars 2013. Suite à la lettre de l'intéressée du 23 mai 2013, indiquant être toujours dans l'attente d'une décision, l'autorité intimée a, par courrier du 18 juin 2013, demandé à la recourante de faire preuve de patience, faisant valoir sa surcharge de travail et les autres priorités de l'office. Par courrier du 27 janvier 2014, l'intéressée a menacé l'ODM d'introduire un recours pour déni de justice, en l'absence de décision de sa part dans un délai de 15 jours. Elle a interjeté recours à ce titre le 10 février 2014 auprès du Tribunal.

3.3 S'agissant tout d'abord de la période comprise entre l'ouverture de la procédure le 10 mai 2012 et l'accusé de réception de l'ODM, le 29 novembre 2012, il apparaît que cet office n'a fait valoir aucun motif susceptible de justifier son inactivité durant plus de six mois. Certes, la recourante indiquait dans sa demande vouloir transmettre au plus vite un rapport médical du médecin qui la suivait en Israël, document qu'elle n'a jamais produit. Toutefois, force est de constater que l'ODM aurait pu et dû entreprendre la première mesure d'instruction nettement plus promptement.

3.4 Depuis l'écrit de l'office fédéral du 29 novembre 2012, demandant en particulier la production d'une procuration originale et d'une réponse comportant une signature olographe de la part de la requérante, celle-ci a transmis quatre courriers successifs. Tout d'abord, elle a fourni une version de ses réponses au questionnaire de l'ODM non signée (le 28 décembre 2012), puis des copies signées de celles-ci ainsi que de la procuration requise (le 17 janvier 2013). Le 14 mars 2013, sans faire mention des documents déjà produits à la demande de l'ODM, la recourante lui a fait part de son nouveau numéro de téléphone. Dans un écrit du 23 mai 2013, elle a encore précisé qu'elle craignait une nouvelle précarisation de sa situation et demandé à ce qu'une décision soit rendue le plus rapidement possible.

3.5 Concernant cette seconde période, force est d'admettre que jusqu'au courrier du 17 janvier 2013, voire celui du 14 mars 2013, l'ODM était fondé à attendre la production non seulement des pièces originales qu'il avait requises, mais également d'un rapport médical établi par un médecin israélien, étant relevé que la recourante avait mentionné à plusieurs reprises être encore suivie médicalement, sous forme ambulatoire, en lien avec les graves blessures qu'elle s'était vue infliger lors de sa captivité au Sinaï. On ne saurait dès lors lui reprocher jusque-là une période d'inactivité qui excéderait des "temps morts" inhérents à la procédure.

3.6 Cela dit, depuis la lettre de l'intéressée du 14 mars 2013 et en l'absence d'une ultérieure mesure d'instruction ordonnée par l'autorité intimée, la phase d'instruction pouvait être considérée comme étant close. Le courrier du 23 mai 2013, par lequel la recourante considère avoir répondu aux différentes requêtes de l'office, soutient également cette appréciation.

3.7 Or, depuis le mois de mars 2013 et jusqu'à l'introduction du recours pour déni de justice le 10 février 2014, s'est écoulée une période de 11 mois, durant laquelle l'ODM n'a déployé aucune activité dans le dossier de l'intéressée, à l'exception d'un courrier du 18 juin 2013, par lequel il demandait à celle-ci de bien vouloir faire preuve de patience.

3.8 La motivation avancée dans cet écrit pour expliquer qu'il ne lui serait pas possible de rendre une décision dans un bref délai, liée à l'organisation et à une surcharge structurelle, ne constitue toutefois pas un motif pertinent (cf. consid. 2.2 ci-dessus).

3.9 Au vu de ce qui précède et dans le cadre de l'appréciation de l'ensemble des éléments du cas d'espèce, il convient de relever que l'autorité intimée est restée inactive dans le dossier durant les six premiers mois ayant suivi le dépôt de la demande, puis une nouvelle fois durant 11 mois au terme de l'instruction, sans fournir de justification pertinente à ce sujet. La recourante a, pour sa part, répondu aux injonctions de l'autorité intimée et a entrepris plusieurs démarches pour que l'autorité fasse diligence et statue rapidement dans son cas.

3.10 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. Toutefois, au vu des circonstances particulières du

cas d'espèce et notamment du fait que la recourante était apparemment mineure à l'époque du dépôt de sa demande, la durée totale de près de 17 mois d'inactivité de l'ODM, apparaît à l'évidence trop long.

3.11 Dans ces conditions, il y a lieu d'admettre qu'en ne statuant pas dans un délai approprié, l'ODM a violé le droit de l'intéressée à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable.

3.12 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'autorisation d'entrée en Suisse et d'octroi de l'asile présentée le 10 mai 2012.

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), la recourante, qui a eu gain de cause et qui a fait appel à une mandataire, a droit à des dépens pour les frais nécessaires causés par le litige.

5.3 Au vu du cas d'espèce, il se justifie de lui octroyer un montant de 400 francs (soit 4 heures à 100 francs ; TVA comprise), à titre de dépens, pour l'activité indispensable déployée par sa 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 celle d'autorisation d'entrée en Suisse du 10 mai 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 de la recourante un montant 400 francs à titre de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé à la mandataire de la recourante et à l'ODM.

La présidente du collège :

La greffière :

Claudia Cotting-Schalch

Sonia Dettori

Expédition :