



Cour V
E-5154/2013

Arrêt du 30 octobre 2013

Composition

François Badoud (président du collège),
Claudia Cotting-Schalch, Markus König, juges,
Beata Jastrzebska, greffière.

Parties

A. _____, né le (...),
Syrie,
représenté par Me Philippe Currat, avocat,
(...),
recourant,

contre

Office fédéral des migrations,
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

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

Faits :**A.**

Le 26 juin 2012, A._____, ressortissant Syrien, a déposé une demande d'asile auprès de l'Ambassade de Suisse en Egypte.

B.

Topographe de formation, aujourd'hui écrivain, l'intéressé a obtenu en Syrie un diplôme de maîtrise en littérature arabe. Après avoir travaillé comme fonctionnaire, il a exercé le métier de professeur d'arabe. Au cours de son travail, il se serait rendu compte que le milieu d'enseignement et, plus généralement, tout le secteur d'administration publique en Syrie étaient très corrompus et qu'il n'était pas possible d'exercer son métier honnêtement. Cela l'a amené à quitter la Syrie. Le recourant aurait séjourné à plusieurs occasions à l'étranger, notamment en Libye (1989), en l'Italie (1990), en Suisse (1992), puis en Belgique (1996). En 1997, il serait arrivé en France où il aurait rencontré son future épouse (contrat de mariage syrien enregistré à Damas, en 1999), B._____, ressortissante française. Se sentant surveillé également en France, il aurait décidé de rentrer en Syrie. Il aurait souhaité se consacrer à une activité culturelle et artistique mais y aurait renoncé après avoir rencontré beaucoup de problèmes avec les autorités syriennes. L'intéressé se serait dès lors rendu en Liban où il aurait séjourné entre 2002 et 2008. Il serait par la suite parti pour Jordanie où il aurait dû faire face à "des intimidation sauvages".

Découragé par l'ampleur de celles-ci, il aurait quitté ce pays pour l'Egypte, en avril 2011. Pour régler sa situation administrative, il aurait demandé de l'aide auprès de bureau de UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) au Caire.

Dix jours après son arrivée en Egypte, son appartement aurait été fouillé ; son ordinateur portable ainsi que son matériel informatique auraient été volés. Craignant pour sa sécurité, il a décidé d'introduire une demande d'asile devant les autorités suisses.

C.

Entre juillet et septembre 2012, plusieurs échanges d'écritures ont eu lieu entre l'Ambassade de Suisse en Egypte et l'ODM.

D.

Entre juin et septembre 2012, plusieurs échanges des courriers électroniques entre l'épouse de l'intéressé et l'Ambassade de Suisse en Egypte ont également eu lieu.

E.

Le 10 octobre 2012, l'Ambassade de Suisse en Egypte a auditionné l'intéressé sur ses motifs d'asile. Le même jour, elle a transmis à l'ODM le procès-verbal de cette audition.

F.

Lors de son audition, le recourant a déclaré bénéficiaire en Egypte d'une carte du UNHCR pour requérants d'asile (Asylum Seeker Registration Card).

G.

Par écrit envoyé depuis la France, le 12 janvier 2013, et parvenu à l'ODM, le 21 février 2013, l'épouse de l'intéressé a demandé à ce que son témoignage écrit soit joint à la demande d'asile de celui-ci.

H.

Le 2 mai 2013, l'intéressé a demandé, par l'intermédiaire de son mandataire nouvellement constitué, la consultation des pièces de son dossier.

I.

Par lettre du 27 mai 2013, l'ODM a rejeté cette demande au motif que l'enquête n'a pas encore été close (art. 27 al. 1 let. c PA). L'office a déclaré qu'il répondrait à la demande de consultation des pièces du dossier dès la clôture de l'instruction.

J.

Par lettre du 28 mai 2013, l'intéressé a demandé à l'ODM d'indiquer, pour chaque pièce du dossier, le motif précis qui s'opposait à sa consultation.

K.

Le 16 juillet 2013, le recourant a sommé l'ODM d'accélérer la procédure sur sa demande d'asile au motif qu'en Egypte, il n'était pas en sécurité.

L.

Le 2 août 2013, l'ODM a informé l'intéressé que sa demande allait être traitée dans le meilleur délai possible.

M.

M.a Le 13 septembre 2013, l'intéressé a interjeté recours pour retard injustifié. Il a souligné que sa demande d'asile ne présentait pas de complexité particulière et que le prolongement de la procédure dans son cas n'était pas justifié.

M.b L'intéressé a en outre mis l'accent sur le fait que depuis l'escalade de conflit en Syrie et un afflux grandissant des réfugiés, les autorités égyptiennes étaient devenues hostiles envers les réfugiés syriens et que désormais sa sécurité dans ce pays était menacée.

M.c L'intéressé a conclu à la reconnaissance de statut de réfugié et à l'octroi de l'asile. Il a également assorti son recours d'une demande de consultation des pièces du dossier. Il a demandé de bénéficier de l'assistance judiciaire totale. Au titre des mesures provisionnelles urgentes, il a requis une autorisation d'entrée en Suisse.

N.

Par lettre du 17 septembre 2013, le recourant a informé le Tribunal administratif fédéral (le Tribunal) que son permis de séjour en Egypte expirait le 17 octobre 2013 et que le renouvellement de ce document s'avérait difficile du fait qu'il devait se rendre à Caire pour le faire. Le recourant a également déclaré craindre un non renouvellement de son permis de séjour du fait de l'afflux de réfugiés syriens en Egypte.

O.

Par décision incidente du 26 septembre 2013, le Tribunal a rejeté la demande des mesures provisionnelles urgentes. Il a dispensé le recourant du paiement de l'avance des frais de justice.

P.

Requis de se prononcer sur le recours, l'ODM en a préconisé le rejet dans une réponse du 7 octobre 2013. L'office a déclaré avoir informé l'intéressé du fait que sa demande d'asile allait être traitée dans les meilleures délais.

Q.

Faisant usage de son droit de réplique, le recourant a mis l'accent sur le fait que la Constitution garantissait à tout un chacun le droit à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable, et que, dans son cas, le retard n'était pas justifié.

Droit :**1.**

1.1 Le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), en vertu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions rendues par l'ODM concernant l'asile peuvent être contestées, par renvoi de l'art. 105 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi, RS 142.31), 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 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

1.2 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.

2.

2.1 En l'espèce, s'agissant d'abord du grief de déni de justice, il convient d'observer que le recourant ne conteste pas une décision, mais se plaint d'un retard injustifié de l'ODM à rendre une décision quant à sa demandes d'asile.

En vertu de l'art. 46a PA, entré en vigueur le 1er janvier 2007, 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).

2.2 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 ; aussi ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2ème éd., Zürich 1998, p. 78 et 255 ; ANDRÉ MOSER / PETER UEBERSAX, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Bâle / Frankfurt-sur-le-Main 1998, par. 5.1ss).

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

2.4 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.

3.

3.1 En invoquant un déni de justice, soit un retard injustifié de l'autorité inférieure à statuer sur sa demande d'asile du 26 juin 2012, le recourant fait valoir une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. et de l'art. 46a PA.

3.2 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).

3.3 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. 197ss, 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.).

3.4 En droit d'asile, l'article 37 al. 3 LAsi prévoit que lorsque des mesures d'instruction s'imposent conformément à l'art. 41 LAsi, la décision [à rendre par la première instance] doit, en règle générale, être prise dans les trois mois qui suivent le dépôt de la demande.

4.

4.1 En l'espèce, la question qui se pose est en conséquence celle de savoir si la durée de procédure d'asile de l'intéressé peut être considérée comme excessive.

4.2 L'analyse du dossier fait apparaître que le recourant a déposé sa demande d'asile, le 26 juin 2012, auprès de l'Ambassade de Suisse en Egypte. Après le dépôt de celle-ci, la représentation diplomatique a entrepris des mesures d'instruction adéquates consistant notamment en un échange d'écritures avec l'ODM, entre juillet et septembre 2012. Le 10 octobre 2012, l'intéressé a été auditionné par l'Ambassade de Suisse en Egypte ; le procès verbal de cette audition a été transmis à l'ODM le même jour.

4.3 Il ressort ainsi des faits précités que durant la période suivant directement le dépôt de la demande d'asile par l'intéressé, à savoir entre le 26 juin 2012 et date son audition, le 10 octobre 2012, les autorités chargées de connaître de son cas n'ont pas été inactives. Au contraire, plusieurs mesures procédurales entreprises durant cette période démontrent un traitement diligent du dossier en question.

4.4 A cela s'ajoute qu'à partir du mois de juin 2012, l'épouse de l'intéressé a manifesté, par de nombreux courriers électroniques envoyés à l'Ambassade de Suisse en Egypte, sa volonté d'apporter des éléments de preuve à la procédure d'asile de son époux. Cet échange des courriers électroniques a été communiqué et transmis à l'ODM. Le 21 février 2013, l'épouse de l'intéressé a encore fait parvenir à l'ODM son témoignage écrit, demandant de le verser au dossier de celui-ci.

4.5 L'analyse de déroulement de la présente procédure démontre ainsi que l'instruction n'a pas connu de durée excessive assimilable à une retard injustifié au sens de l'art. 46a PA.

4.6 Sur ce point, il convient de souligner que l'intéressé vient de Syrie, pays dans lequel la situation est actuellement particulièrement instable et que son cas doit être apprécié à la lumière des changements constants qui s'y produisent. En deuxième lieu, il convient d'observer que la cause de l'intéressé présente une certaine complexité factuelle laquelle doit être éclaircie. Enfin, une demande d'asile déposée à l'étranger implique, par sa nature, la participation à la procédure de plusieurs autorités, dont des représentations diplomatiques suisses et, partant, un échange d'écritures

plus considérable, ce qui, par la force de choses, a une incidence sur la durée d'instruction de l'affaire.

4.7 Certes, le requérant soutient qu'il y a une urgence dans son cas dans la mesure où son permis de séjour en Egypte expire le 17 octobre 2013 et qu'il lui sera difficile de le renouveler. Il convient toutefois d'observer que cette affirmation doit être relativisée dans la mesure où l'intéressé a déclaré avoir pu bénéficier de l'aide de UNHCR pour régler les questions administratives liées à son séjour en Egypte. Au bénéfice d'une carte pour requérants d'asile délivrée par cette organisation, il pourra dès lors de nouveau solliciter son aide pour régler les formalités administratives nécessaires.

4.8 Cela dit, le 2 août 2013, l'ODM a informé l'intéressé que sa demande d'asile allait être traitée dans les meilleurs délais et que la période d'attente résultait également d'un nombre élevé de cas dont l'office était saisi. Le requérant ne peut donc pas se prévaloir dans son cas de l'incurie des autorités d'asile.

4.9 Dans ces conditions, force est de constater qu'aucun retard injustifié ne peut être reproché à l'ODM dans la présente affaire et que le grief soulevé par l'intéressé doit dès lors être écarté et le recours rejeté sur ce point.

5. A l'occasion de son recours, l'intéressé conteste encore la décision par laquelle l'ODM rejette sa demande de consultation des pièces du dossier.

5.1 Il convient toutefois de constater qu'est ici en cause une décision incidente au sens de l'art. 107 al. 1 LAsi, laquelle ne peut être contestée que dans le cadre d'un recours contre la décision finale.

5.2 Dès lors, articulé dans un recours pour retard injustifié, le grief de violation du droit d'accès au dossier est irrecevable.

6. Le requérant conclut enfin à la reconnaissance de la qualité de réfugié et à l'octroi de l'asile.

6.1 Sur ce point, il convient toutefois de rappeler que, dans un recours introduit pour retard injustifié, la question litigieuse se limite à déterminer si le silence de l'autorité contrevient au droit (cf. DONZALLAZ YVES, Loi sur le Tribunal fédéral, Commentaire, Berne 2008, n° 3423, p. 1273 et références citées ; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, 3^e éd., Berne

2011, ch. 2.2.7.8, p. 339 et références citées). Ainsi, saisie d'un tel recours, l'autorité ne peut pas se substituer à l'autorité intimée et trancher l'affaire directement sur le fond (cf. DONZALLAZ YVES, *op.cit.* p. 1273).

6.2 Partant, les conclusions de l'intéressé tendant à la reconnaissance de statut de réfugié et à l'octroi de l'asile sont irrecevables.

7.

7.1 L'intéressé a demandé de bénéficier de l'assistance judiciaire totale.

7.2 Selon l'art. 65 al. 1 et 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), l'autorité de recours peut dispenser du paiement des frais de procédure, à sa demande, une partie qui ne dispose pas de ressources suffisantes et dont les conclusions ne paraissent pas d'emblée vouées à l'échec, et peut en outre attribuer un avocat d'office à cette partie si la sauvegarde de ses droits le requiert.

Force est toutefois de constater qu'en l'espèce, ni la situation de fait ni les questions juridiques qui se posent ne sont d'une difficulté particulière, si bien que la requête d'assistance judiciaire tendant à couvrir les frais de représentation est rejetée.

7.3 Vu l'issue de la cause, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge de recourant, conformément aux art. 63 al. 1 PA et 2 et 3 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2),

Toutefois, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce, il se justifie de renoncer à titre exceptionnel à la perception des frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 i.f. PA et art. 6 let. b FITAF).

(dispositif : page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

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

Le président du collège :

La greffière :

François Badoud

Beata Jastrzebska

Expédition :