



Cour V
E-5884/2016

Arrêt du 7 décembre 2016

Composition

Jean-Pierre Monnet (président du collège),
Emilia Antonioni Luftensteiner, Markus König, juges,
Aurélie Gigon, greffière.

Parties

A. _____, né le (...) et son épouse
B. _____, née le (...),
Pakistan,
recourants,

contre

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

Objet

Déni de justice - retard injustifié / N (...).

Vu

la demande de renseignements adressée par télécopie du 29 mars 2011 à l'Ambassade de Suisse à Islamabad, par le recourant ainsi que les comptes rendus des réponses téléphoniques des 11 et 12 avril 2011,

la lettre du recourant, du 13 mars 2012, à l'Ambassade de Suisse à Islamabad (ci-après : l'ambassade), par laquelle il a sollicité une autorisation d'entrée, au titre de l'asile, pour lui et sa famille,

la télécopie, les courriels et la lettre du recourant, datés des 16 avril et 10 juin 2012, des 10 mai, 8 septembre, 7, 15 et 25 octobre, ainsi que 11 et 12 novembre 2013 et les réponses intermédiaires données par l'ambassade, respectivement l'Office fédéral des migrations (aujourd'hui le SEM),

le courriel du 29 octobre 2013 du recourant par lequel il a donné, à la demande de l'ambassade et pour la première fois, l'identité des membres de sa famille concernés par ses démarches antérieures,

les procès-verbaux des auditions du 19 novembre 2013 du recourant et de son épouse,

les courriels du recourant des 17 janvier, 5 février, et 28 avril 2014,

la détermination de l'ambassade, du 10 juin 2014,

la lettre et le courriel du recourant des 22 juillet et 5 août 2014,

les autorisations d'entrée en Suisse en vue de la mise en œuvre («Durchführung») d'une procédure ordinaire d'asile, délivrées le 19 août 2014 au recourant, à son épouse et à ses deux fils C._____ et D._____,

les lettres et les courriels du recourant du 22 septembre, 14 et 20 octobre, et 2, 12 et 17 novembre 2014,

le procès-verbal de l'audition du 2 décembre 2014 du fils cadet du recourant, E._____, rentré au Pakistan le (...) septembre 2014 après un long séjour à Dubaï,

l'autorisation d'entrée en Suisse en vue de la mise en œuvre d'une procédure ordinaire d'asile, délivrée à celui-ci le 18 décembre 2014 et notifiée le 29 janvier 2015,

les courriels du recourant des 4 et 30 janvier ainsi que des 6 et 12 février 2015,

les demandes d'asile en Suisse, déposées par les recourants et leurs trois enfants, tous majeurs, et enregistrées le 26 mars 2015 au Centre d'enregistrement et de procédure de Vallorbe,

les procès-verbaux des auditions sommaires des 1^{er} avril (A._____) et 2 avril 2015 (B._____),

la décision incidente d'attribution cantonale, du 9 avril 2015, concernant le recourant et sa famille,

les courriels et lettres du recourant des 1^{er} avril, 26 mai, 14 septembre et 26 novembre 2015, ainsi que des 14 janvier 2016 adressés au SEM, par lesquels il a requis des précisions sur l'avancée de sa procédure et de celles de sa famille,

les courriers des 2 décembre 2015 et 25 janvier 2016, par lesquels le SEM a expliqué au recourant que la charge de travail et la nécessité d'une coordination «avec d'autres demandes» ne permettait pas un traitement plus rapide de sa demande d'asile, mais qu'il serait prochainement convoqué à une audition sur ses motifs d'asile,

les convocations adressées au recourant et à son épouse le 5 février 2016,

la lettre du recourant du 12 février 2015,

le procès-verbal de l'audition du 26 février 2016 sur les motifs d'asile de l'épouse du recourant,

le courrier du 12 mars 2016 du recourant,

la convocation du 18 mars 2016 pour une nouvelle audition du recourant (celle prévue pour le 24 février 2015 ayant été annulée),

le procès-verbal de l'audition du 6 avril 2016 sur les motifs d'asile du recourant,

les courriers des 22 avril et 12 mai 2016 du recourant,

le courrier du 30 mai 2016, par lequel le SEM a invité le recourant à la patience,

le courrier du 5 juillet 2016 par lequel le SEM a invité le recourant et son épouse à produire chacun un certificat médical détaillé dans le délai échéant au 31 août 2016,

le courrier du 12 juillet 2016 du recourant, de son épouse et de leurs trois fils exigeant le prononcé dans les dix jours d'une décision collective pour eux (cf. recours connexes E-6145/2016, E-6146/2016 et E-6147/2016) et contestant la nécessité d'une production de rapports médicaux, vu les explications qu'ils avaient données sur leur état de santé lors de leurs auditions,

le courrier de rappel du 27 juillet 2016 des précités, exigeant derechef le prononcé dans les dix jours d'une décision collective pour eux,

les deux certificats médicaux, datés du 14 juillet 2016 (B._____) et 27 juillet 2016 (A._____), transmis au SEM par courrier du 9 août 2016 par leurs signataires, chef de clinique et médecins assistantes de F._____,

le courrier du 18 août 2016 du recourant, de son épouse et de leurs fils, rappelant leurs précédentes lettres des 12 et 27 juillet 2016,

le recours interjeté le 26 septembre 2016 devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) pour déni de justice ou retard injustifié,

l'ordonnance du 11 octobre 2016, par laquelle le juge instructeur a invité l'autorité inférieure à déposer sa réponse au recours ainsi que des explications complémentaires,

la réponse du SEM du 26 octobre 2016,

la décision incidente du 28 octobre 2016, par laquelle le juge instructeur a imparti aux recourants un délai pour faire part de l'éventuel retrait sans condition de leur recours ou du maintien de celui-ci, et dans ce cas, à déposer une réplique, faute de quoi il serait statué en l'état du dossier,

la réplique du 8 novembre 2016, dans laquelle les recourants ont maintenu les conclusions formulées dans leur recours et fourni des documents complémentaires relatifs à leurs motifs d'asile,

et considérant

qu'en vertu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal 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,

qu'en particulier, les décisions rendues par le SEM concernant l'asile et le renvoi peuvent être contestées devant le Tribunal conformément à l'art. 33 let. d LTAF et à l'art. 105 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi, RS 142.31),

qu'en l'espèce, les recourants ne contestent pas une décision, mais le retard du SEM, injustifié à leur avis, à statuer sur leurs demandes d'asile déposées «le 15 mars 2012»,

que le recours pour déni de justice ou retard injustifié, prévu à l'art. 46a PA, est de la compétence de l'autorité qui serait appelée à statuer sur le recours contre la décision attendue (cf. ATAF 2008/15 consid. 3.1.1),

que le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent recours,

qu'il statue de manière définitive, le présent arrêt devant être considéré comme une décision rendue en matière d'asile (cf. art. 83 let. d ch. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110] ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_201/2009 du 22 juin 2009),

qu'aux termes 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,

que, selon la jurisprudence, le dépôt d'un recours pour déni de justice ou retard injustifié suppose que l'intéressé ait non seulement requis de l'autorité compétente qu'elle rende une décision, mais ait également un droit à se voir notifier une telle décision,

qu'un tel droit existe lorsqu'une autorité est tenue, de par le droit applicable, d'agir en rendant une décision, et que l'intéressé qui s'en prévaut a la qualité de partie, selon l'art. 6 PA en relation avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATAF 2010/29 consid. 1.2.2 et ATAF 2008/15 consid. 3.2),

que ces conditions sont remplies dans le cas d'espèce,

qu'enfin, le recours est déposé dans la forme prescrite par la loi (cf. art. 52 al. 2 PA), étant précisé que la recevabilité du recours pour déni de justice ou retard injustifié n'est pas soumise à la condition du respect d'un quelconque délai (cf. art. 50 al. 2 PA),

que, vu ce qui précède, le recours est recevable,

que les recourants font valoir une violation de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), selon lequel toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable,

que la disposition précitée consacre le principe de célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer,

que l'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle refuse de statuer alors qu'elle en a l'obligation ou ne statue que partiellement (*Rechtsverweigerung*), de même que lorsqu'elle tarde sans droit à statuer, c'est-à-dire 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, ainsi que toutes les autres circonstances, font apparaître comme raisonnable (*Rechtsverzögerung*), ou encore lorsqu'elle décide à tort de suspendre la procédure (cf. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève/Zurich/Bâle 2011, § 19, n^{os} 1499 s. p. 501),

que le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie sur la base d'éléments objectifs, tels que 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, ou encore le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.2 ; voir aussi JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, Bâle 2013, p. 74 s.),

qu'il n'est pas important de savoir si l'autorité a, ou non, commis une faute,

qu'est déterminant uniquement le fait que l'autorité agit ou non dans les délais légaux ou, à défaut, dans des délais raisonnables,

qu'il convient donc d'examiner si les circonstances concrètes qui ont conduit à la prolongation de la procédure sont objectivement justifiées,

qu'il appartient à la personne concernée d'entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, que ce soit en l'invitant à

accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié, mais sans exagération,

qu'en effet, en ce qui concerne l'autorité, on ne saurait lui reprocher quelques temps morts, qui sont inévitables dans une procédure,

qu'ainsi, pour autant qu'aucun de ces temps morts ne soit d'une durée vraiment choquante, c'est l'appréciation d'ensemble qui prévaut : des périodes d'intense activité peuvent donc compenser le fait que le dossier ait été momentanément laissé de côté en raison d'autres affaires,

qu'en revanche, une organisation déficiente, un manque de personnel ou une surcharge structurelle ne peuvent justifier la lenteur excessive d'une procédure (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.2 et les références citées),

qu'aux termes de l'art. 37 al. 2 aLAsi, les décisions prises en vertu des art. 38 à 40 LAsi (dans leur teneur d'avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 2014, de la modification législative du 14 décembre 2012) devaient, en règle générale, être rendues dans les vingt jours ouvrables qui suivaient le dépôt de la demande ; lorsque d'autres mesures d'instruction s'imposaient, conformément à l'art. 41 aLAsi, la décision devait être prise dans les trois mois qui suivaient le dépôt de la demande (art. 37 al. 3 aLAsi),

que ces articles ont été modifiés ou abrogés au 1^{er} février 2014,

que l'art. 37 al. 2 LAsi dispose désormais que la décision doit, en règle générale, être prise dans les dix jours ouvrables qui suivent le dépôt de la demande, étant précisé qu'il s'agit d'un délai d'ordre,

que ce délai d'ordre peut être dépassé si des mesures d'instruction nécessaires à l'établissement des faits prennent plus de temps ou si les ressources du SEM sont insuffisantes, par exemple en cas de fort afflux de demandes d'asile (cf. Message du Conseil fédéral du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile, FF 2010 4035, spéc. p. 4077),

que selon l'art. 37b LAsi, le SEM définit une stratégie de traitement des demandes d'asile dans laquelle il détermine un ordre de priorité, en tenant notamment compte des délais légaux de traitement, de la situation dans les Etats de provenance, du caractère manifestement fondé ou non des demandes ainsi que du comportement des requérants,

qu'en l'occurrence, c'est à tort que, dans leur recours, les intéressés se prévalent du laps de temps écoulé entre le dépôt, par le recourant, de sa demande d'asile à l'étranger, le 15 mars 2012, le dépôt, par son épouse, de sa propre demande strictement personnelle, le 19 novembre 2013 (date de son audition à l'ambassade, cf. ATAF 2011/39) et, enfin, le dépôt de leurs demandes d'asile en Suisse, le 26 mars 2015,

qu'en effet, la procédure de demande d'asile à l'étranger s'est terminée par l'octroi d'autorisations d'entrée aux recourants en date du 19 août 2014,

qu'il s'est agi d'une procédure *sui generis*, distincte de la procédure d'asile en Suisse, laquelle repose sur une instruction plus approfondie et peut aboutir à une décision aussi bien négative (avec renvoi) que positive, nonobstant l'autorisation d'entrée en Suisse préalablement accordée (cf. ATAF 2012/3 consid. 2.5),

que les recourants ne sont ainsi fondés à se plaindre que d'un éventuel retard de la part du SEM à statuer depuis le 26 mars 2015, date de dépôt et d'enregistrement de leurs demandes d'asile *en Suisse*,

que leurs auditions sommaires ont eu lieu dans les cinq, respectivement six jours après ce dépôt,

que le recourant s'est adressé au SEM à quatre reprises entre son audition sommaire et celle sur ses motifs d'asile (soit les 26 mai, 14 septembre et 26 novembre 2015 ainsi que le 14 janvier 2016) pour demander des précisions sur l'avancée de la procédure, puis à nouveau à deux reprises entre le 2 avril et le 5 juillet 2016 (date de la demande du SEM de production de certificats médicaux),

que dans leurs courriers des 12 et 27 juillet 2016, les recourants ont contesté la nécessité de produire les certificats médicaux requis, estimant avoir donné toutes les informations utiles sur leur état de santé lors de leurs auditions, et exigé le prononcé d'une décision collective pour eux et leurs trois fils majeurs dans un délai de dix jours,

qu'après l'envoi au SEM par leurs médecins, le 9 août 2016, de deux certificats médicaux les concernant, ils ont encore écrit à l'autorité inférieure, le 18 août 2016, pour l'inviter à statuer sur leurs demandes d'asile, avant de déposer un recours pour retard injustifié à statuer, le 26 septembre 2016,

qu'une analyse du dossier du SEM montre que cette autorité n'est pas restée inactive depuis le début de la procédure d'asile des recourants en Suisse, en mars 2015,

qu'il ressort des pièces internes du dossier que l'autorité a fait face à des difficultés dans l'organisation des auditions sur les motifs d'asile, compte tenu de la nécessité d'interroger cinq adultes de manière coordonnée et aussi du nombre très restreint d'interprètes en langue ourdoue, ce qui explique le délai de dix mois entre les auditions sommaires et celles sur les motifs d'asile,

qu'à cela s'ajoute l'absence pour maladie, le jour prévu de l'audition de A. _____ (à la fin février 2016), du collaborateur du SEM préposé à mener l'audition, laquelle a dû être reportée et la nouvelle convocation pour le mois d'avril 2016, envoyée le 18 mars 2016 à l'intéressé,

qu'après ces auditions, le SEM a requis, par acte du 5 juillet 2016, la production de rapports médicaux, demande à laquelle les intéressés ont donné suite – par l'intermédiaire de leurs médecins – le 9 août 2016,

qu'en outre, il ressort de la réponse du 26 octobre 2016 que l'autorité inférieure traite les dossiers des membres de la famille de manière coordonnée et en consultation avec des analystes disposant de connaissances approfondies sur la situation régnant au Pakistan,

que cette tâche est ardue, compte tenu des nombreux écrits du recourant, du volume particulièrement important des pièces déposées depuis le 13 mars 2012 ainsi que des motifs d'asile spécifiques des recourants,

qu'elle n'est pas facilitée par les interventions systématiques du recourant, dont certaines aussi inutiles que véhémentes,

qu'enfin, force est de constater que l'autorité inférieure a répondu aux nombreuses sollicitations des intéressés en expliquant la situation particulière due à l'arrivée massive de demandeurs d'asile en 2015 et en exposant ses priorités de traitement des dossiers, par courriers des 2 décembre 2015, 25 janvier 2016 et 30 mai 2016,

qu'en l'occurrence, la durée de traitement des demandes d'asile des recourants n'entre pas dans les prévisions de la règle générale de l'art. 37 al. 2 LAsi fixant un délai d'ordre de dix jours, au vu de la surcharge de manière générale de travail de l'autorité inférieure et, dans le cas particulier, du nombre de demandes concernées, des spécificités des motifs de chaque demande, du nombre extraordinairement important de

pièces à examiner, de la certaine complexité factuelle de la cause principale (celle du recourant) et de celles connexes, lesquelles doivent être éclaircies ensemble avec l'aide de spécialistes, sans compter leur potentielle complexité juridique,

qu'il est vrai qu'aucune action reconnaissable n'a été menée par le SEM entre la décision d'attribution cantonale du 9 avril 2015 et le courrier du 2 décembre 2015 répondant à une demande de renseignements des recourants, soit durant huit mois, voire durant dix mois en comptant le temps supplémentaire écoulé jusqu'à l'envoi des convocations à l'audition sur les motifs d'asile, début février 2016,

qu'il sied cependant de relever les difficultés auxquelles l'autorité inférieure a fait face pour trouver des interprètes de confiance en langue ourdoue et organiser l'audition des cinq membres de la famille de manière coordonnée,

que dans un arrêt D-4862/2015 du 7 janvier 2016, un délai de 15 mois entre l'audition sommaire et l'audition sur les motifs d'asile – dont la date n'avait pas encore été fixée au moment du recours pour retard injustifié – a été jugé comme excessivement long par le Tribunal (cf. arrêt précité, consid. 3.2 et 3.3),

que, dans le même sens, le Tribunal a admis un retard injustifié dans le traitement d'une demande d'asile dans un cas où 21 mois s'étaient écoulés entre les deux auditions et s'étaient cumulés à une période supplémentaire de cinq mois durant laquelle le SEM était resté inactif (cf. arrêt du Tribunal D-2021/2014 du 14 mai 2014, consid. 3.3.1 ss),

que les autres cas récents dans lesquels le Tribunal a admis un retard injustifié à statuer comprenaient des périodes d'inactivité du SEM allant de 14 mois à plusieurs années (cf. par exemple arrêts du TAF E-3397/2016 du 11 juillet 2016, D-2654/2016 du 2 juin 2016, E-2053/2016 du 24 mai 2016, E-429/2016 du 28 avril 2016 et E-7250/2015 du 18 janvier 2016),

qu'à la lumière de ce qui précède et compte tenu des particularités du cas présent, la durée de la première période durant laquelle aucune mesure d'instruction n'a été menée (c'est-à-dire dix mois) demeure raisonnable,

que le temps écoulé entre l'audition sur les motifs d'asile (le 26 février 2016 pour B._____ et le 6 avril 2016 pour A._____) et la mesure d'instruction du SEM du 5 juillet 2016 visant à obtenir des rapports médicaux, soit quatre mois en ce qui concerne l'intéressée, respectivement

trois mois en ce qui concerne l'intéressé, n'est pas non plus d'une durée excessive,

qu'il en va de même de la période postérieure à cette dernière mesure d'instruction du SEM, soit du 5 juillet 2016 au moment du dépôt du recours, le 26 septembre 2016,

qu'en effet, il peut être retenu que ce n'est qu'à partir du 10 août 2016, date de réception des certificats médicaux requis, que l'autorité inférieure était en possession d'informations sur l'état de santé des recourants qu'elle jugeait nécessaires à l'examen au fond de cette demande d'asile,

que moins de deux mois se sont écoulés entre ce moment et le dépôt du recours pour retard injustifié,

qu'il convient également de rappeler que la demande d'autorisation d'entrée en Suisse déposée au Pakistan est une procédure *sui generis*, indépendante de la procédure ordinaire d'asile initiée en Suisse, si bien que l'argument des recourants selon lequel ils avaient déjà déposé un dossier complet à l'Ambassade de Suisse au Pakistan (position non partagée par le SEM dans sa réponse au recours) et leur situation avait déjà été examinée avant la délivrance des autorisations d'entrer en Suisse est dénué de pertinence dans le cadre de l'examen de la durée de la procédure d'asile en Suisse,

qu'en définitive, l'analyse du déroulement de la présente procédure dans son ensemble démontre que l'instruction n'a jusqu'à présent pas connu de durée excessive assimilable à un retard injustifié au sens de l'art. 46a PA, bien que le SEM ait annoncé dans sa réponse n'être pas encore en mesure de statuer sur-le-champ sur les demandes d'asile des recourants,

qu'il est pris note de l'intention affichée du SEM de vérifier, dès l'issue de la présente procédure de recours, la nécessité d'autres mesures d'instruction en vue de statuer au fond sur les demandes des recourants,

que le recours doit donc être rejeté,

que, vu l'issue de la cause, les frais de procédure doivent être mis à charge des recourants (cf. art. 63 al. 1 PA),

le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 600 francs, sont mis à la charge des recourants. Ce montant doit être versé sur le compte du Tribunal dans les 30 jours dès l'expédition du présent arrêt.

3.

Le présent arrêt est adressé aux recourants, au SEM et à l'autorité cantonale compétente.

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Pierre Monnet

Aurélie Gigon

Expédition :