



Cour IV
D-4862/2015

Arrêt du 7 janvier 2016

Composition

Claudia Cotting-Schalch (présidente du collège),
Emilia Antonioni Luftensteiner, Fulvio Haefeli, juges,
Chantal Jaquet Cinquegrana, greffière.

Parties

A. _____,
Ethiopie,
alias B. _____,
Erythrée,
représentée par le Centre Social Protestant (CSP),

recourante,

Contre

Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM; anciennement
Office fédéral des migrations, ODM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

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

Faits :**A.**

A.a Le 8 septembre 2008, C._____ et son enfant D._____ – respectivement mari et fils de A._____ – ont déposé une demande d'asile en Suisse.

Lors de ses auditions des 12 septembre 2008 et 1^{er} juillet 2009, C._____ a fait valoir, outre ses motifs d'asile, avoir quitté le Soudan avec son fils à la fin de l'année 2007, alors que son épouse, A._____, avec laquelle il était officiellement marié depuis février 2007, était restée au Soudan.

A.b Par décision du 8 mars 2011, l'Office fédéral des migrations (ODM ; actuellement Secrétariat d'Etat aux migrations [ci-après : SEM]) a rejeté la demande d'asile de C._____ et de son enfant D._____ et prononcé leur renvoi de Suisse. En revanche, il leur a reconnu la qualité de réfugié, au premier en vertu de l'art. 54 LAsi (RS 142.31) et au second en vertu du principe de l'unité de la famille (enfant mineur inclus dans la demande d'asile de son père), motif pour lequel il les a admis provisoirement.

B.

Par acte du 9 février 2012 adressé au SEM, le Centre social protestant (CSP) a informé le SEM qu'il avait été mandaté par C._____ en vue de représenter son épouse, A._____, auprès des autorités fédérales dans le cadre du dépôt d'une demande d'asile avec demande d'autorisation d'entrée en Suisse, à la requête expresse de celle-ci.

Par décision incidente du 2 mai 2012, le SEM, ayant estimé qu'il était saisi d'une demande d'asile présentée à l'étranger au sens de l'ancien art. 20 LAsi (RO 2012 5359) et qu'il était impossible pour l'Ambassade de Suisse à Khartoum de procéder à l'audition de A._____, l'a invitée, par l'intermédiaire du CSP, à répondre à des questions concrètes et à exposer par écrit ses motifs d'asile, en lui signalant son obligation de collaborer. En outre, l'autorité de première instance lui a rappelé que le dépôt d'une demande d'asile était un droit strictement personnel et que l'intéressée devait donc lui transmettre une procuration dûment signée par elle et le CSP, habilitant ce dernier à la représenter.

Par courrier du 5 juin 2012, le CSP a fait part de son impossibilité à donner suite aux requêtes contenues dans la décision incidente du 2 mai 2012, dans la mesure où il ne pouvait plus contacter A._____. Il a expliqué que celle-ci avait été arrêtée, quelques semaines auparavant, par les autorités

soudanaises en raison de son séjour clandestin au Soudan, et qu'elle était à ce jour toujours détenue.

Le 19 juin 2012, le SEM a suspendu la procédure d'asile de A._____ et requis du CSP de l'informer dès qu'il serait en mesure de joindre sa mandante, afin que dite procédure puisse se poursuivre.

Par courrier du 29 janvier 2013, le CSP a avisé le SEM que A._____ avait été relaxée, en novembre 2012, grâce à l'intervention du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR).

Par décision incidente du 19 février 2013, le SEM a invité A._____, par l'intermédiaire du CSP, à répondre à des questions concrètes et à exposer par écrit ses motifs d'asile, en lui signalant son obligation de collaborer. En outre, il lui a rappelé que le dépôt d'une demande d'asile était un droit strictement personnel et qu'elle devait donc lui transmettre une procuration dûment signée par elle et le CSP l'habilitant à la représenter.

Par lettre du 21 mars 2013, le CSP a transmis au Secrétariat d'Etat les réponses signées par A._____ ainsi qu'une copie de la procuration requise.

Par courrier du 25 mars 2013, le CSP a fait parvenir au SEM les originaux de la procuration du 4 mars 2013 signée par A._____ et des transcriptions de ses déclarations.

C.

Par décision du 15 août 2013, le SEM a autorisé A._____ à entrer en Suisse en vue de poursuivre la procédure d'asile.

D.

Le 19 décembre 2013, l'Ambassade de Suisse à Khartoum a délivré à l'intéressée un laissez-passer valable jusqu'au 18 mars 2014.

E.

Par écrit du 23 décembre 2013, A._____, par l'intermédiaire de son mandataire, a sollicité du SEM la prise en charge des frais liés à son entrée en Suisse.

Par décision du 8 janvier 2014, le SEM a pris en charge ses frais d'entrée en Suisse.

F.

Le 19 février 2014, A. _____ est entrée légalement en Suisse.

G.

Le 19 [recte : 24] février 2014, A. _____ a déposé une demande d'asile au Centre d'enregistrement et de procédure (CEP) de Vallorbe.

H.

Le 6 mars 2014, elle a été entendue dans le cadre d'une audition sommaire sur la personne.

Le même jour, elle a été attribuée au canton E. _____.

I.

Par courrier du 20 avril 2015 adressé au SEM, A. _____, relevant qu'elle n'avait plus de nouvelles concernant sa procédure d'asile depuis plus d'un an, a demandé à ce qu'un délai pour être entendue dans le cadre d'une audition sur ses motifs soit fixé sans tarder, ou qu'une décision soit rapidement rendue.

J.

Par lettre du 5 juin 2015 adressée au SEM, A. _____ a constaté que son précédent courrier était resté sans réponse et a requis du Secrétariat d'Etat qu'il lui communique, d'ici au 20 juin 2015, la date de son audition sur les motifs.

K.

Le 18 juin 2015, A. _____ a prolongé le délai précité au 20 juillet 2015, tout en rappelant au SEM la jurisprudence ayant trait au déni de justice et au retard injustifié. Elle a également précisé qu'elle pouvait être entendue non seulement en langue tigrinya, mais également en langue amharique.

L.

Le 19 juin 2015, le SEM a accusé réception des courriers de l'intéressée des 20 avril et 5 juin 2015 et fait valoir qu'il ne pouvait fixer une date pour une audition sur les motifs d'asile, en raison d'une importante charge de travail ainsi que d'une pénurie d'interprètes en langue tigrinya. Il a précisé qu'il s'efforcerait de donner suite à sa requête dans la mesure de ses possibilités.

M.

En date du 11 août 2015, A. _____, par l'intermédiaire de son mandataire, a interjeté recours contre le SEM pour déni de justice. A titre

principal, elle a conclu à ce que le Tribunal administratif fédéral (ci-après : Tribunal) admette son recours et ordonne au SEM de fixer sans délai la tenue d'une audition au sens de l'art. 29 al. 1 LAsi. Elle a également requis, à titre préalable, la dispense d'une avance de frais ainsi que l'assistance judiciaire partielle.

A l'appui de son recours, elle a produit les copies de ses courriers des 20 avril, 5 et 18 juin 2015, ainsi que de l'écrit du SEM du 19 juin 2015.

N.

Par ordonnance du 12 août 2015, le Tribunal a accusé réception du recours.

O.

Invité à se déterminer sur le recours, par ordonnance du 3 septembre 2015, le SEM en a proposé le rejet, dans sa réponse du 11 septembre 2015.

P.

Après y avoir été invitée par ordonnance du 17 septembre 2015, A. _____ a déposé sa réplique, en date du 28 septembre 2015.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, 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 le SEM 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 LTF), exception non réalisée en l'espèce.

1.3 Aux termes de l'art. 37 LTAF, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose 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 du SEM à rendre une décision quant à sa demande d'asile déposée le 24 février 2014.

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 ; 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 VwVG, 2008, art. 46a n° 7 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 ; 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 24 février 2014, la recourante fait 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 ; 134 I 229 consid. 2.3 p. 232s.).

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., art. 46a PA n° 2 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 TF 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 (cf. JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, 2013, p. 74). 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 ; 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, 2003, art. 29 Cst. n° 4 p. 265s.).

Selon la jurisprudence européenne concernant la procédure pénale (cf. art. 6 par. 1 CEDH), apparaît en particulier comme une carence choquante 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. également arrêt du TF 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 ; 125 V 188 consid. 2a p. 191s. ; 117 la 193 consid. 1c p. 197s. ;

108 V 13 consid. 4c p. 20 ; 107 Ib 160 consid. 3b p. 164s. ; 103 V 190 consid. 3c p. 194s.).

3.

3.1 Cela dit, la question qui se pose en l'espèce est de savoir si le temps écoulé pour fixer une audition de la recourante en vue de l'entendre sur ses motifs d'asile, suite à sa demande d'asile déposée le 24 février 2014, peut être considéré comme raisonnable ou non, compte tenu des circonstances du cas, et si, en tardant à poursuivre la procédure, le SEM a commis un déni de justice.

3.2 En l'occurrence, A. _____ est entrée légalement en Suisse le 19 février 2014 et y a déposé une demande d'asile le 24 février 2014. Elle a ensuite été entendue sommairement le 6 mars 2014 et attribuée, le même jour, au canton E. _____. Quasi deux ans plus tard, aucune autre mesure d'instruction concernant cette procédure n'a été entreprise.

Le 11 août 2015, l'intéressée a interjeté recours pour déni de justice, faisant valoir une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. et de l'art. 46a PA, et concluant à ce que le SEM soit astreint à fixer immédiatement une date pour être entendue dans le cadre d'une audition fondée sur l'art. 29 al. 1 LAsi.

Constatant que sa procédure d'asile était ouverte depuis plus de 18 mois, A. _____ a estimé qu'une telle durée, sans obtenir ni audition sur les motifs d'asile, ni information permettant de connaître le délai dans lequel dite audition pourrait être fixée ou une décision prise, était excessive, ce d'autant plus qu'elle s'était adressée, par le biais de son mandataire, à plusieurs reprises à l'autorité de première instance, afin de la mettre en demeure d'agir en ce sens. A l'appui de son recours, elle a produit les copies de ses courriers des 20 avril, 5 et 18 juin 2015, ainsi que de l'écrit du SEM du 19 juin 2015.

Dans sa détermination du 11 septembre 2015, le SEM s'est tout d'abord référé à la jurisprudence du Tribunal, dans laquelle celui-ci y rappelle de manière constante ne pas ignorer la surcharge de l'autorité de première instance due aux dossiers en souffrance, ni le fait qu'il est inévitable que les délais de traitement prévus par la loi ne soient pas scrupuleusement observés dans tous les cas de figure. Le Secrétariat d'Etat a également souligné que la problématique du manque de ressources due à l'arrivée massive de ressortissants érythréens était de notoriété publique. S'agissant plus particulièrement du cas concret, le SEM a considéré que

les retards accumulés étaient admissibles, étant donné qu'il avait expliqué, tant oralement que par écrit, à l'intéressée la situation de surcharge invoquée précédemment, et que des mesures "nécessaires" – dont le caractère prioritaire avait été précisé – en vue de procéder à son audition avaient été prises pour ce faire.

Le Tribunal constate que, malgré l'apparente priorité mise sur les démarches entreprises par le SEM en vue d'entendre la requérante sur ses motifs d'asile, celui-ci ne lui a pas, à ce jour, fixé une date pour procéder à une audition au sens de l'art. 29 al. 1 LAsi, ni n'a, a fortiori, rendu de décision.

3.3 Cela étant, comme relevé par l'autorité de première instance dans sa détermination du 11 septembre 2015, le Tribunal, de manière générale, ne méconnaît pas la surcharge du SEM due en particulier au nombre de nouvelles demandes d'asile introduites au cours de ces derniers mois et aux dossiers encore en souffrance, ni le fait qu'il est inévitable que les délais de traitement prévus par la loi ne puissent être scrupuleusement respectés dans chaque cas. Il n'en demeure pas moins qu'en l'espèce, le Secrétariat d'Etat n'a fourni aucune raison valable, liée au cas de la requérante et non à des questions d'organisation, de nature à justifier une inaction d'une si longue durée. En particulier, le fait que l'intéressée ait été informée, tant par écrit qu'oralement, des problèmes de surcharge précités ne peut, en tant que tel, expliquer son retard à statuer sur son dossier. En outre, le SEM ne saurait se satisfaire d'annoncer avoir mentionné le caractère prioritaire des mesures qu'il dit avoir engagées dès réception des courriers de la requérante le menaçant de recourir pour déni de justice, ce d'autant moins qu'il s'est contenté de qualifier ces mesures de "nécessaires", sans pour autant indiquer en quoi précisément elles ont consisté. Du reste, à ce jour, soit sept mois après que A. _____ lui a adressé son ultime lettre d'avertissement, il n'a toujours pas fixé de date précise en vue d'une audition. Enfin, de manière à permettre une résolution diligente de sa procédure d'asile, A. _____ l'a informé, le 18 juin 2015, qu'elle pouvait être entendue non seulement en langue tigrinya mais également en langue amharique. L'argument du SEM avancé dans son courrier du 19 juin 2015 et tendant à justifier son inaction en raison d'une pénurie d'interprètes en langue tigrinya tombe ainsi à faux.

Partant, une période d'inactivité de presque deux ans du SEM est manifestement excessive et ne répond à l'évidence pas aux délais posés à l'art. 37 al. 1 à 4 LAsi. Elle ne correspond pas non plus à des délais que

la nature de l'affaire ferait apparaître comme raisonnables, aucun élément objectif ne permettant en effet de justifier une telle durée.

Au vu de ce qui précède et dans le cadre de l'appréciation de l'ensemble des éléments du cas d'espèce, la durée de 22 mois d'inactivité du SEM apparaît à l'évidence trop longue.

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

Partant, le recours pour déni de justice doit être admis et la cause renvoyée à l'autorité inférieure avec l'injonction de fixer au plus vite une date en vue d'entendre la recourante sur ses motifs d'asile, puis de statuer sans tarder sur sa demande d'asile, sous réserve d'autres actes d'instruction encore nécessaires.

4.

4.1 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 (au sens de l'art. 65. al. 1 PA), en tant qu'elle porte sur la dispense de ces frais, est sans objet.

4.2 Conformément à l'art. 64 al. 1 PA et aux art. 7 à 15 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), le recourant, qui a eu gain de cause et qui a fait appel à un mandataire, a droit à des dépens pour les frais nécessaires causés par le litige.

Seuls les frais indispensables engendrés par la procédure de recours y donnent droit (cf. art. 64 al. 1 PA ainsi que les art. 8 et 10 al. 1 FITAF).

Le mandataire de l'intéressée a inclus dans les conclusions de son recours une note d'honoraires pour un montant de 650 francs (3 heures à 200 francs et un forfait de 50 francs pour les frais généraux).

En l'espèce, il y a lieu de rappeler que le tarif horaire retenu par la Tribunal est en règle générale de 100 à 150 francs pour les mandataires professionnels n'exerçant pas la profession d'avocat (cf. art. 10 al. 2 FITAF).

En l'occurrence, compte tenu des pièces au dossier, du recours de six pages et demi (dont une page et demi citant un arrêt du Tribunal du 15 septembre 2010), de la détermination du 28 septembre 2015 et d'un tarif horaire de 150 francs, il paraît équitable d'allouer une indemnité d'un montant de 600 francs (TVA comprise) pour les frais nécessaires à la défense des intérêts de la recourante (art. 14 al. 2 FITAF [1^{ère} phr.]).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours pour déni de justice est admis.

2.

Il est enjoint au SEM de clore la procédure d'instruction et de statuer sans délai sur la demande d'asile de l'intéressée.

3.

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

4.

Le SEM versera à la recourante le montant de 600 frs à titre de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé à la recourante, au SEM et à l'autorité cantonale.

La présidente du collège :

La greffière :

Claudia Cotting-Schalch

Chantal Jaquet Cinquegrana

Expédition :