



---

Cour IV  
D-2021/2014

## Arrêt du 14 mai 2014

---

Composition

Claudia Cotting-Schalch (présidente du collège),  
Esther Karpathakis, Gérald Bovier, juges,  
Chantal Jaquet Cinquegrana, greffière.

---

Parties

A.\_\_\_\_\_, né le (...),  
Erythrée,  
représenté par B.\_\_\_\_\_,  
recourant,

contre

**Office fédéral des migrations (ODM),**  
Quellenweg 6, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

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

**Faits :****A.**

Le 4 décembre 2011, A.\_\_\_\_\_ a déposé une demande d'asile au Centre d'enregistrement et de procédure (CEP) de C.\_\_\_\_\_.

Entendu au CEP lors d'une audition sommaire du 21 décembre 2011, il a pour l'essentiel fait valoir avoir fui son pays d'origine en raison de l'obligation de servir non limitée dans le temps et de l'absence de travail, de démocratie et de liberté de mouvement.

**B.**

Par décision incidente du 23 décembre 2011, l'ODM a attribué l'intéressé au canton D.\_\_\_\_\_.

**C.**

Par lettre du 29 juin 2012 adressée à l'ODM, le requérant s'est enquis du stade d'avancement de sa procédure. Il s'est notamment étonné que, contrairement à la plupart de ses compatriotes ayant déposé une demande d'asile à la même époque que lui, il n'avait plus eu de nouvelles de l'office fédéral depuis décembre 2011, en particulier n'avait pas été convoqué à une deuxième audition.

**D.**

Par courrier du 4 juillet 2012, l'ODM a informé l'intéressé qu'en raison du grand nombre de demandes d'asile et des directives organisationnelles, il ne lui était pas possible de donner suite à sa requête dans l'immédiat, qu'il devait donc faire preuve de patience, mais que sa demande serait traitée aussi rapidement que possible.

**E.**

Par écrit du 24 avril 2013, A.\_\_\_\_\_ s'est à nouveau adressé à l'autorité de première instance, en lui rappelant qu'il n'avait toujours pas été invité à une audition sur ses motifs d'asile, et en la priant de le convoquer dans les plus brefs délais à un tel entretien.

**F.**

Par lettre du 2 août 2013, B.\_\_\_\_\_ a informé l'ODM avoir été mandaté par A.\_\_\_\_\_ et lui a transmis à cet effet une procuration datée du 26 juin 2012. Il lui a en outre demandé si des mesures d'instruction avaient été prises et s'il lui était possible de statuer à court terme sur la demande d'asile de son mandant.

**G.**

Par acte du 20 septembre 2013, l'autorité de première instance a adressé directement au requérant, et sans en informer le mandataire, une convocation à une audition prévue le 11 octobre 2013.

**H.**

Le 11 octobre 2013, A.\_\_\_\_\_ a été entendu sur ses motifs d'asile.

**I.**

Par courrier du 25 octobre 2013 adressé à B.\_\_\_\_\_, l'ODM, après avoir constaté qu'il avait malencontreusement omis de convoquer celui-ci à l'audition précitée, lui a demandé s'il était d'accord que le procès-verbal de cette dernière lui soit transmis, en lieu et place d'une nouvelle convocation en bonne et due forme.

**J.**

Par écrit du 5 novembre 2013, B.\_\_\_\_\_ a implicitement donné son aval et requis la transmission du procès-verbal de l'audition du 11 octobre 2013.

**K.**

Par courrier du 8 novembre 2013, l'office fédéral lui a fait parvenir une copie dudit procès-verbal et imparti un délai au 24 novembre 2013 pour déposer ses éventuelles observations à ce sujet.

**L.**

Par lettre du 18 novembre 2013, B.\_\_\_\_\_ a reproché à l'ODM de ne pas lui avoir précisé dans son courrier du 25 octobre 2013 que le procès-verbal en question était rédigé en langue allemande. Au motif que ses ressources étaient limitées dans cette langue, il a demandé à ce qu'une version en langue française dudit procès-verbal lui soit envoyée, afin d'être en mesure de pouvoir prendre position.

**M.**

Par écrit du 7 mars 2014, transmis à l'ODM par télécopie et courrier postal, B.\_\_\_\_\_, constatant que la demande d'asile de son mandant était pendante depuis plus de deux ans, a informé cet office qu'à défaut de décision rendue de sa part dans les quinze jours, un recours pour déni de justice serait déposé auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : Tribunal).

**N.**

Par lettre du 20 mars 2014, l'ODM a fait savoir à B.\_\_\_\_\_ que A.\_\_\_\_\_ serait "prochainement" convoqué en vue d'une audition fédérale complémentaire.

**O.**

En date du 14 avril 2014, A.\_\_\_\_\_, par l'intermédiaire de son mandataire, a interjeté recours contre l'ODM pour déni de justice. A titre principal, il a conclu à ce que le Tribunal admette son recours et ordonne à l'ODM de statuer sans délai sur sa demande d'asile. Il a également requis, à titre préalable, l'assistance judiciaire.

Se référant à la pratique du Tribunal en matière de déni de justice, et en s'appuyant tout particulièrement sur l'un de ses arrêts, le recourant a considéré qu'une décision aurait dû être prise sur sa demande d'asile, en souffrance depuis plus de deux ans, et que l'autorité de première instance ne pouvait lui opposer des problèmes organisationnels ou de surcharge pour justifier son impossibilité à statuer.

**P.**

Par ordonnance du 15 avril 2014, le Tribunal a accusé réception du recours.

**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 l'ODM concernant l'asile et le renvoi peuvent être contestées, par renvoi de l'art. 105 LAsi (RS 142.31), 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** 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, le recourant 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 déposée le 4 décembre 2011.

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 4 décembre 2011, le recourant 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.).

**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<sup>er</sup> 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** La question qui se pose en l'espèce est de savoir si la durée de la procédure tendant à rendre une décision sur la demande d'asile de l'intéressé déposée le 4 décembre 2011 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** En l'occurrence, le recourant a déposé sa demande d'asile en Suisse le 4 décembre 2011, puis a été entendu sommairement le 21 décembre 2011 avant d'être attribué au canton D.\_\_\_\_\_ deux jours plus tard, soit le 23 décembre 2011. Le 29 juin 2012, il s'est adressé à l'ODM en le priant de poursuivre l'instruction de sa demande. Le 4 juillet 2012, cet office lui a répondu qu'en raison du grand nombre de demandes d'asile et des directives organisationnelles, il ne lui était pas possible de donner suite à sa requête dans l'immédiat et qu'il devait donc faire preuve de patience, tout en ajoutant que sa demande serait traitée "aussi rapidement que possible". Dix mois plus tard, soit le 24 avril 2013, le recourant a à nouveau écrit à l'autorité de première instance pour lui rappeler qu'il n'avait toujours pas été convoqué à une audition sur ses motifs d'asile et pour lui demander instamment de procéder à une telle convocation. L'ODM n'ayant donné aucune suite à ce courrier, B.\_\_\_\_\_, mandataire de A.\_\_\_\_\_ depuis juin 2012, a informé cet office, par écrit du 2 août 2013, qu'il représentait celui-ci et requis de connaître l'état d'avancement de la procédure, en particulier si une décision était susceptible d'être prise à brève échéance. Nonobstant la constitution de ce mandat de représentation, dit office a adressé, par

courrier du 20 septembre 2013, une convocation à une audition prévue le 11 octobre 2013 directement au recourant, en omettant ainsi d'y convoquer le mandataire de ce dernier. Cette audition ayant ainsi eu lieu sans la présence du mandataire de A.\_\_\_\_\_, l'ODM, après avoir réalisé son erreur, s'est adressé au mandataire désigné, le 25 octobre 2013, pour lui proposer un arrangement en guise de réparation du vice de procédure, à savoir lui transmettre une copie du procès-verbal de l'audition du 11 octobre 2013 afin d'éviter de devoir organiser une nouvelles audition dans les règles. B.\_\_\_\_\_ ayant approuvé cet arrangement dans un courrier du 5 novembre 2013, l'office fédéral lui a fait parvenir, le 8 novembre 2013, une telle copie, tout en lui impartissant un délai au 24 suivant pour déposer ses éventuelles observations. Par courrier du 13 novembre 2013, B.\_\_\_\_\_ a toutefois requis de l'autorité de première instance une traduction en langue française dudit procès-verbal, afin de pouvoir, le cas échéant, user de son droit d'être entendu. N'ayant reçu aucune réponse de la part de l'ODM près de quatre mois plus tard, le mandataire de l'intéressé a informé cet office, par lettre du 7 mars 2014, qu'à défaut de décision rendue de sa part dans les quinze jours, il déposerait auprès du Tribunal un recours pour déni de justice.

**3.3** Cela étant, le Tribunal ne méconnaît pas la surcharge de l'ODM due en particulier 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. Malgré cette conjonction de facteurs pouvant influencer négativement sur la durée de traitement des procédures d'asile, il convient néanmoins d'examiner si, dans le cas concret, les retards successifs accumulés par ledit office dépassent ou non l'admissible.

**3.3.1** Tout d'abord, depuis le dépôt de la demande d'asile de l'intéressé le 4 décembre 2011 et les deux mesures d'instruction qui ont rapidement suivi, à savoir une audition sommaire le 21 décembre 2011 et l'attribution au canton D.\_\_\_\_\_ deux jours plus tard, l'autorité de première instance est restée inactive durant près de deux ans (21 mois plus précisément) jusqu'à la prochaine mesure d'instruction, à savoir l'audition de A.\_\_\_\_\_ sur ses motifs d'asile, le 11 octobre 2013. Celle-ci n'a d'ailleurs eu lieu qu'après l'intervention, en août 2013, du mandataire de l'intéressé, ce dernier s'étant auparavant adressé en vain à deux reprises (en juin 2012 et avril 2013) à l'ODM pour qu'ait lieu l'audition sur les motifs d'asile.

Certes, dans un courrier du 4 juillet 2012, l'ODM a cherché à justifier son inaction par le grand nombre de demandes d'asile et les directives organisationnelles internes. Or, comme relevé précédemment (cf. consid. 2.2 par. 2 in fine ci-avant), de tels motifs ne sont pas pertinents.

Ainsi, durant la première période comprise entre l'attribution cantonale le 23 décembre 2011 et l'audition du 11 octobre 2013, il apparaît que cet office n'a fait valoir aucun motif valable pour justifier son inactivité durant 21 mois.

**3.3.2** Une période d'instruction active de l'office fédéral s'en est ensuite suivie, due essentiellement à l'irrégularité commise par celui-ci (omission de convoquer le mandataire de l'intéressé à l'audition sur les motifs et à sa tentative de guérir le vice de forme en question). Elle s'est toutefois interrompue après que dit mandataire a envoyé, le 18 novembre 2013, un courrier à l'autorité de première instance pour lui demander une traduction en langue française du procès-verbal de l'audition du 11 octobre 2013. N'ayant reçu aucune réponse de l'ODM près de quatre mois plus tard, B.\_\_\_\_\_ a alors informé cet office, par lettre du 7 mars 2014, qu'à défaut de décision rendue de sa part dans les quinze jours, il déposerait auprès du Tribunal un recours pour déni de justice.

En date du 20 mars 2014, l'office fédéral lui a finalement adressé une lettre dans laquelle il l'informait que A.\_\_\_\_\_ serait "prochainement" convoqué en vue d'une audition fédérale complémentaire. Dit office n'a toutefois fixé aucune date précise en vue d'une telle audition, s'étant satisfait d'annoncer la convocation prochaine à une telle mesure d'instruction complémentaire. Depuis lors, il n'a ni entendu le recourant dans le cadre d'une audition complémentaire sur ses motifs d'asile ni rendu de décision.

Indépendamment de la communication du 20 mars 2014, laquelle ne constitue du reste pas une mesure d'instruction, il y a lieu de constater que, pendant la seconde période comprise entre le courrier de B.\_\_\_\_\_ du 18 novembre 2013 jusqu'au recours pour déni de justice introduit le 14 avril 2014, d'une durée de cinq mois, l'autorité de première instance a une nouvelle fois fait preuve d'inaction, sans avoir fourni de raison valable.

**3.3.3** Cela étant, il convient de constater que l'autorité intimée est restée inactive dans le traitement du dossier, une première fois durant 21 mois

ayant suivi l'attribution cantonale, puis une seconde fois durant les cinq mois qui ont suivi la demande de B.\_\_\_\_\_ tendant à lui fournir une traduction du procès-verbal de l'audition de l'intéressé, à chaque fois sans fournir de justification pertinente à ce sujet. Cette inaction qui a duré globalement plus de deux ans est de toute évidence excessive. En outre, le recourant, respectivement son mandataire, ont, pour leur part, répondu aux différentes injonctions de l'autorité intimée et entrepris plusieurs démarches pour que l'autorité fasse diligence et statue rapidement dans le cas de A.\_\_\_\_\_. En vue d'une résolution diligente de cette procédure, ils ont même accédé à la demande de l'ODM tendant à réparer un vice de forme commis par ce dernier.

Au vu de ce qui précède et dans le cadre de l'appréciation de l'ensemble des éléments du cas d'espèce, la durée totale de 26 mois d'inactivité de l'ODM 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, l'ODM a violé le droit de l'intéressé à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable.

**3.5** Partant, le recours pour déni de justice doit être admis et la cause renvoyée à l'autorité inférieure avec l'injonction de se prononcer dans les meilleurs délais sur la demande d'asile du recourant, sous réserve d'actes d'instruction encore nécessaires, en particulier la convocation en bonne et due forme de l'intéressé à une audition sur ses motifs d'asile, ainsi qu'à son audition à proprement parler, deux mesures d'instruction qu'il est invité à entreprendre immédiatement.

#### **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, en tant qu'elle porte sur la dispense de ces frais, 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), le recourant, 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, les dépens sont, à défaut de décompte de prestations de son mandataire, arrêtés ex equo et bono, à 300 francs (soit 2 heures à 150 francs).

**5.4** Ce montant couvrant l'indemnité pour l'activité indispensable déployée en tant que mandataire dans la présente procédure de recours, la demande d'assistance judiciaire, en tant qu'elle porte sur la nomination d'un mandataire d'office, devient également sans objet.

(dispositif page suivante)

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours pour déni de justice est admis.

**2.**

Il est enjoint à l'ODM de clore la procédure d'instruction et de statuer sans délai sur la demande d'asile de l'intéressé.

**3.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

**4.**

L'ODM versera au recourant le montant de 300 francs à titre de dépens.

**5.**

La demande d'assistance judiciaire est sans objet.

**6.**

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

La présidente du collège :

La greffière :

Claudia Cotting-Schalch

Chantal Jaquet Cinquegrana

Expédition :