

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

12T 2/2016

Décision du 16 octobre 2017
Commission administrative

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Meyer, Président, Niquille et Donzallaz,
M. le Secrétaire général Tschümperlin.

Participants à la procédure

A. _____,
dénoncateur,
représenté par Me Gian-Luigi Berardi, avocat, Fondation suisse du Service Social International,

contre

Tribunal administratif fédéral,
Commission administrative,
case postale, 9023 St-Gall,
autorité dénoncée.

Objet

Dénonciation à l'autorité de surveillance (LTF); non paiement de l'avance de frais,
déné de justice.

Faits :

A.

Le 5 octobre 2014, A. _____ (ci-après le dénonciateur) déposa, en sa qualité de citoyen érythréen, une demande d'asile en Suisse. Né le 14 janvier 1999, il s'est présenté comme un mineur non accompagné, fondant sa requête sur le risque allégué d'être enrôlé de force dans l'armée nationale et sur la circonstance qu'il avait auparavant été détenu deux mois au motif qu'il avait été soupçonné de vouloir quitter le pays sans autorisation. Le 12 février 2016, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a rejeté sa demande, tout en reconnaissant simultanément sa qualité de réfugié et en le mettant au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse au regard du caractère illicite de l'exécution de son renvoi. Le 16 mars 2016, A. _____ forma un recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre le rejet de sa requête d'asile. A cette occasion, il a d'une part requis l'octroi de l'assistance judiciaire partielle sous la forme d'une dispense d'avance des frais de procédure et, d'autre part, un délai supplémentaire pour compléter son recours.

Par décision incidente du 23 mars 2016, le juge instructeur rejeta sa requête d'assistance judiciaire au motif que le recours était dénué de chance de succès (art. 65 al. 1 PA). Il en est allé de même s'agissant de l'octroi d'un délai supplémentaire pour compléter son écriture de recours. Il lui fixa un délai échéant au 7 avril 2016 pour effectuer une avance de 900 francs sur le compte du Tribunal. Le recourant déposa alors une requête de récusation à l'encontre du magistrat instructeur, laquelle fut rejetée.

Suite au non-paiement de l'avance de frais, le Tribunal administratif fédéral lui fixa, le 20 avril 2016, un ultime délai pour agir de la sorte, avec échéance au 25 avril de la même année. A cette occasion, A. _____ a été rendu attentif au fait qu'à défaut de paiement, son recours serait déclaré irrecevable. Le 3 mai 2016, le Tribunal administratif fédéral déclara le recours irrecevable pour ce motif.

B.

La Fondation suisse du service social international adressa le 26 septembre 2016, au nom de A. _____, une dénonciation au Tribunal fédéral en sa qualité d'autorité de surveillance administrative du Tribunal administratif fédéral, à l'encontre de la décision incidente rendue par ce dernier le 23 mars 2016.

C.

Dans sa détermination du 25 novembre 2016, le Tribunal administratif fédéral demande au Tribunal fédéral de ne pas donner suite à la dénonciation. Le dénonciateur envoya encore divers courriers complémentaires au Tribunal fédéral, lequel procéda ultérieurement à l'instruction de la cause.

Considérant en droit :

1.

Saisi d'un litige, le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence. En l'espèce, c'est en sa qualité d'autorité de surveillance du Tribunal administratif fédéral, compétence ressortant de l'art. 1 al. 2 de la Loi sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110; cf. ég art. 3 al. 1 LTFA, RS 172.32 et 71 al. 1 PA, RS 172.021) que la présente cause doit être traitée. Selon l'art. 1 al. 1 du Règlement du Tribunal fédéral sur la surveillance par ce dernier (RSTF; RS 173.110.132), il incombe à la commission administrative du Tribunal fédéral d'assumer cette fonction. Selon l'art. 9 al. 1 RSTF, celle-ci traite les demandes critiquant la marche des affaires du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral ou du Tribunal fédéral des brevets.

2.

L'art. 2 RSTF énonce l'objet et le but de la surveillance. Relèvent ainsi de la surveillance tous les domaines de la gestion, en particulier la direction du Tribunal, l'organisation, la liquidation des dossiers ainsi que les questions relatives au personnel et aux finances (art. 2 al. 1 RSTF). L'alinéa 2 de cette disposition précise toutefois expressément que la jurisprudence est exclue de cette surveillance. Enfin la surveillance a pour but une exécution conforme à la loi, efficace et économique des tâches incombant aux tribunaux concernés (art. 2 al. 3 RSTF). L'article 3 lit. f RSTF mentionne le traitement des demandes adressées à l'autorité de surveillance au rang des moyens de surveillance dont dispose la commission administrative. Si le Tribunal fédéral peut être saisi de critiques relatives à la marche des affaires des tribunaux fédéraux dont il assume la surveillance, les interventions relatives à la surveillance ne confèrent aucun droit de partie (art. 9 al. 2 RSTF). Pour le reste, le RSTF réserve expressément en son article 9 al. 3 la procédure en cas de déni de justice et de retard injustifié relative aux décisions sujettes à recours selon l'art. 94 LTF.

Ce n'est donc que dans la mesure où la décision incidente du 23 mars 2016 ne porte pas sur le sort concret et individuel de la requête de A._____, ce qui conduirait à introduire un contrôle administratif de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, mais bien en tant qu'elle permet de mettre au jour un mécanisme généralisé mise en place par ce tribunal et qui entraverait l'accès à la justice que la commission administrative est compétente pour se saisir de la cause. La voie de la dénonciation ne saurait ainsi avoir pour effet de doubler celle du recours au Tribunal fédéral dans les causes où une telle voie de droit existe, respectivement à suppléer l'absence d'une telle voie de droit là où le législateur l'a exclue. Il convient dès lors de confronter ces principes aux différents griefs soulevés par le dénonciateur.

3.

Le dénonciateur fait valoir que le Tribunal administratif fédéral a restreint de manière indue son droit d'accès à la justice et cela à divers titres: absence d'appréciation des chances de succès du recours quant au fond; refus d'accorder un délai pour compléter son recours; octroi d'un délai de grâce " objectivement impossible à respecter " pour régler l'avance de frais et montant prohibitif de cette dernière, s'agissant d'un requérant d'asile mineur non accompagné. Se déterminant sur cette écriture, le Tribunal administratif fédéral estime en substance que ces griefs relèvent tous du pouvoir d'appréciation du juge dans un cas particulier et que les décisions prises l'ont toutes été en conformité avec la loi et la pratique du Tribunal. En tant que tel, il n'y aurait pas lieu à réformer l'arrêt dans le cadre de la surveillance administrative qui incombe au Tribunal fédéral.

4.

4.1.

Sur 13 pages environ, le dénonciateur discute de manière fort détaillée le traitement de sa cause par le Tribunal administratif fédéral du point de vue procédural. Dès lors que certaines questions, et en particulier celle de l'assistance judiciaire, impliquaient de la part du Tribunal administratif fédéral une évaluation des chances de succès concrètes, le dénonciateur critique également l'appréciation au fond à laquelle le Tribunal a dû procéder à cette occasion. Au regard des principes susmentionnés, ces critiques ne sont pas susceptibles de fonder la compétence de la commission administrative du Tribunal fédéral qui n'est légalement pas habilitée à revoir une cause particulière. A défaut, les réquisits explicites de l'art. 2 al. 2 RSTF ne seraient pas respectés et la différence entre autorité de

surveillance et autorité de recours serait gommée.

Dès lors, par trop dépendants de la situation concrète du dénonciateur, les griefs relatifs à l'absence d'appréciation des chances de succès du recours quant au fond, de refus d'accorder un délai pour compléter son recours ou encore de l'octroi d'un délai de grâce " objectivement impossible à respecter " pour régler l'avance de frais ne seront pas examinés dans la présente décision. Le fait que l'autorité de haute surveillance sur les tribunaux fédéraux examine la mise en oeuvre du principe de légalité d'accès de chaque citoyen à un tribunal (ATF 136 II 380 considérant 2; décision 12T 3/2008, avec références), ne change rien à cette approche, dès lors qu'elle ne saurait, pas plus que la commission administrative, entrer en matière sur un cas particulier qui ne serait pas révélateur d'un dysfonctionnement administratif des tribunaux limitant de manière excessive l'accès à la justice.

4.2.

4.2.1.

Savoir s'il convient de requérir une avance de frais et, le cas échéant, la fixation de son montant sont en principe également des questions qui relèvent de l'application du droit dans des cas concrets et qui échappent à la cognition de la commission administrative. Il en va potentiellement différemment dès lors qu'une avance de frais - ici de 900 francs - est requise après refus de l'assistance judiciaire, s'agissant d'un requérant d'asile mineur et non accompagné. En effet, dans la mesure où une telle somme serait systématiquement requise dans de telles situations, l'accès à la justice de ces personnes mineures serait dans l'immense majorité des cas complètement dénié. Ces considérations ont conduit la commission administrative à mener enquêtes (art. 3 lit. d RSTF) auprès du Tribunal administratif fédéral afin de s'assurer si ce mode de procédé était usuel ou, au contraire, lié aux faits de la cause dénoncée. Ce n'est que dans la première de ces hypothèses que la commission administrative est autorisée à entrer en matière.

4.2.2.

Le 24 avril 2017, le Président du Tribunal administratif fédéral a fait parvenir à la commission administrative du Tribunal fédéral, toute une série de documents datant de l'année 2002 et ayant servi de base à la décision du 10 décembre 2002 de la Conférence des Présidents de l'ancienne Commission suisse de recours en matière d'asile. Cette décision a conduit à un changement de pratique annoncé dans le bulletin d'information numéro 1/2003 de la JICRA. Il ressort ainsi des documents archivés que ladite décision a été prise dans le cadre d'une série de mesures élaborées afin de répondre à une charge de travail en constante augmentation. Ces mesures ont été adoptées par la Conférence des Présidents après consultation des juges sur la base des propositions formulées dans un document daté du 1er octobre 2001 et rédigé par le secrétariat présidentiel. Ce document a été rédigé au terme de maintes discussions entre les présidentes et les présidents de Cour. C'est à l'occasion de ces discussions que la décision a été prise de prélever également des frais auprès des mineurs non accompagnés en cas de refus d'assistance judiciaire, étant posé qu'il a expressément été affirmé que l'analyse de chance de succès devait alors être effectuée avec retenue.

4.2.3.

Au vu de ce qui précède, il est établi que la volonté de prélever des avances de frais auprès des mineurs non accompagnés relève d'une décision adoptée au terme d'un processus visant à restreindre la charge de travail du Tribunal administratif fédéral. La commission administrative du Tribunal fédéral est en conséquence compétente pour traiter de la dénonciation sur ce point dès lors qu'il ne vise pas exclusivement un cas particulier.

Il convient en conséquence d'analyser la compatibilité du régime auquel les mineurs non accompagnés sont soumis avec les dispositions fondant le droit à l'accès à la justice.

5.

5.1.

Au plan interne, l'art. 63 al. 4 PA prévoit que l'autorité de recours, son président ou le juge instructeur perçoit du recourant une avance de frais équivalent aux frais de procédure présumés. Elle lui impartit pour le versement de cette créance un délai raisonnable en l'avertissant qu'à défaut de paiement elle n'entrera pas en matière. Si des motifs particuliers le justifient, elle peut renoncer à percevoir la totalité ou une partie de l'avance de frais. L'art. 63 al. 1 PA retient qu'en règle générale, les frais de procédure comprenant l'émolument d'arrêt, les émoluments de chancellerie et les débours sont mis, dans le dispositif, à la charge de la partie qui succombe. Si celle-ci n'est déboutée que partiellement, ces frais sont réduits. A titre exceptionnel, ils peuvent être entièrement remis.

Au vu du texte légal, la question se pose de savoir si la situation des mineurs non accompagnés déboutés ne relève pas, d'une manière générale et sous réserve d'exception liée à l'état de fortune de la personne considérée, des motifs particuliers auxquels se réfère l'art. 63 al. 4 PA.

5.2.

Le droit interne connaît toute une série de lois spécifiques aux mineurs - p. ex. s'agissant du droit pénal, cf. la loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs, DPMIn, RS 311.1 - ou prenant en compte leur situation spécifique - p. ex. en droit civil, la loi fédérale du 22 juin 2001 relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale, LF-CLaH, RS 211.221.31 -. La loi sur l'asile (LAsi; RS 142.31) énonce également des règles spécifiques à cette population, p. ex. en son art. 17 al. 2bis prévoyant que les demandes d'asile des requérants mineurs non accompagnés sont traitées en priorité.

Si la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est semble-t-il jamais expressément exprimée sur la question mentionnée précédemment dans le cadre de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme - au demeurant inapplicable en ce domaine du droit, (cf. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2e éd. 1999, N° 391; MEYER-LADEWIG/NETTESHEIM/VON RAUMER (Hrsg.), EMRK Handkommentar, 4e éd. 2017, no 13 et 22 ad art. 6 CEDH) - d'autres textes internationaux sont susceptibles d'orienter les tribunaux. Il en va en particulier ainsi de la Convention des Nations Unies relative aux droits des enfants, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997 (CDE; RS 0.107) dont le préambule se réfère notamment à la déclaration des droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale le 20 novembre 1959. Selon ce dernier texte, l'enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuel, a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux, notamment d'une protection juridique appropriée, avant comme après la naissance. L'art. 3 § 1 de la CDE précise que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des

tribunaux, des autorités administratives ou les organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. L'art. 22 § 1 CDE prévoit de manière plus spécifique encore que les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de tout autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties.

La jurisprudence du Tribunal fédéral s'est en général montrée restrictive quant à admettre un effet direct à cette convention des Nations Unies. Si un tel effet a été reconnu s'agissant de son art. 7 § 1 (ATF 125 I 257 consid. 3c; 128 I 63 consid. 3.2.2) ainsi que de l'art. 12 (ATF 124 III 90 consid. 3a), tel n'est pas le cas de l'art. 3 paragraphe 1, à l'instar de ce qui a également pu être décidé dans d'autres États (par exemple arrêt de la Cour de cassation belge du 4 novembre 1999, Pas. 1999 I 599). Le fait qu'un traité international ne soit pas d'application directe n'implique pourtant nullement que le juge puisse simplement ignorer son existence. Il en va spécialement ainsi dans les matières relatives aux droits de l'homme, qui plus est dans un domaine où l'on a affaire à des personnes en état de faiblesse, par exemple au regard de leur âge. Le § 38 des lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 17 novembre 2010 énonce p. ex. une règle voulant que les enfants devraient avoir accès à une aide judiciaire gratuite sous les mêmes conditions ou sous des conditions plus indulgentes que pour les adultes. Le Conseil de l'Europe a également très largement pris en compte les spécificités liées au statut

d'enfant en promouvant nombre de conventions y relatives (voir les références in Manuel de droit européen en matière de droits de l'enfant, édition de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, 2015, page 25).

5.3.

La procédure d'asile ne relève pas de mécanismes portant sur des bagatelles. Les enjeux qui en résultent ont trait au respect de l'intégrité physique et psychique des personnes concernées, respectivement à leur droit à la dignité, voire même à la vie. Dans un tel contexte, exiger des avances de frais de mineurs non accompagnés, même en procédure de recours, se révèle une mesure restreignant de manière démesurée l'accès à la justice de personnes en situation de grande vulnérabilité. Il suffit de rappeler les quelques textes internationaux ci-dessus mentionnés et qui sont loin de représenter l'intégralité des documents visant à assurer la protection spécifique et accrue des mineurs, pour être persuadé que, pour le moins depuis l'adoption de la décision de principe du 10 décembre 2002 de la Conférence des Présidents de l'ancienne Commission suisse de recours en matière d'asile, les exigences en la matière vont dans le sens d'une protection toujours renforcée de

cette population. Dans de telles circonstances, la Commission administrative estime que la pratique prévalant au sein du Tribunal administratif fédéral restreint de manière inadmissible l'accès à la justice des mineurs non accompagnés.

5.4. Sous réserve de situations spéciales, notamment en présence de mineurs disposant de fortune personnelle ou d'autres ressources avérées, il conviendra dès lors à l'avenir de renoncer à percevoir de telles avances de frais.

6.

La dénonciation s'avère ainsi partiellement fondée. Eu égard à sa nature, la décision rendue par l'autorité de surveillance ne saurait avoir pour conséquence l'annulation de l'arrêt rendu par le Tribunal administratif fédéral. Ce dernier est par contre invité à faire application de l'art. 63 al. 4 PA et à considérer à l'avenir, confronté à des recours de mineurs non accompagnés, qu'il s'agit d'un motif justifiant une dispense d'avance de frais.

7.

Les décisions rendues par l'autorité de surveillance sur la base d'une dénonciation le sont en principe sans frais. Il n'y a pas lieu en l'espèce de déroger à la règle.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral décide :

1.

Le Tribunal administratif fédéral est enjoint de modifier sa pratique concernant les avances de frais perçues auprès de mineurs non accompagnés dans le cadre de la procédure d'asile en ce sens qu'il est dans la règle renoncé à percevoir des avances de frais.

2.

Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

3.

La décision sera notifiée au Tribunal administratif fédéral, le dénonciateur en recevant copie.

Lausanne, le 16 octobre 2017

Au nom de la Commission administrative
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Le Secrétaire général :

Meyer Tschümperlin