



Arrêt du 28 avril 2016

Composition

Jean-Pierre Monnet (président du collège),
Yanick Felley, Markus König, juges,
Aurélie Gigon, greffière.

Parties

A. _____, né le (...),
et son épouse
B. _____, née le (...),
recourants,
pour eux-mêmes et pour leurs enfants
C. _____, né le (...),
D. _____, née le (...),
et E. _____, né le (...),
Yémen,
représentés par Elisa - Asile,

contre

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

Objet

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

Faits :**A.**

Par courrier du 17 octobre 2012, les recourants ont déposé par l'entremise de leur mandataire une demande d'asile auprès de l'ODM, pour eux-mêmes et leurs enfants. Ils ont expliqué que A. _____ travaillait depuis août 2008 à la F. _____ à G. _____ en tant que (...) et qu'en raison de "problèmes politiques", il s'était résolu à demander l'asile en Suisse pour lui-même et sa famille. Ils ont demandé à ce que la famille soit attribuée au canton de G. _____, où elle disposait d'un logement et où l'un des enfants était d'ores et déjà scolarisé, preuves à l'appui.

B.

Le 18 octobre 2012, les recourants se sont présentés au CEP de Vallorbe et leur demande d'asile y a été enregistrée.

C.

Les recourants ont été entendus sommairement le 1^{er} novembre 2012 et ont déposé plusieurs pièces relatives à leurs motifs d'asile.

Par décision du même jour, ils ont été attribués au canton de G. _____.

D.

Par courrier du 11 avril 2013, les recourants ont signalé à l'autorité inférieure qu'ils n'avaient pas encore été convoqués pour une audition sur leurs motifs d'asile.

Dans sa réponse du 24 avril 2013, l'autorité inférieure s'est référée à ses priorités et indiqué que les recourants allaient être convoqués pour une audition dans les meilleurs délais possibles. Elle a requis des intéressés la production des traductions, dans une langue officielle suisse, d'une douzaine de documents déposés lors de la première audition.

Par acte du 17 mai 2013, les intéressés ont transmis à l'autorité inférieure les traductions de douze documents sur quatorze, ainsi que des informations complémentaires relatives à cinq autres pièces.

E.

Par courrier du 17 octobre 2013, les recourants ont rappelé à l'autorité inférieure qu'ils avaient déposé leur demande d'asile douze mois auparavant ; ils ont demandé à l'ODM de procéder rapidement à leur audition sur leurs motifs d'asile, pour que cet office soit en mesure de statuer sur leur demande dans les meilleurs délais.

F.

Le 9 décembre 2013, les recourants ont été entendus sur leurs motifs d'asile.

Par courrier du 16 décembre 2013, ils ont produit quatre autres documents devant l'autorité inférieure.

G.

Par courrier du 20 mai 2014, les recourants ont attiré l'attention de l'ODM sur l'écoulement de plus de dix-huit mois depuis le dépôt de leur demande d'asile et sur leur appréhension quant à l'issue de la procédure. Une lettre d'explications signée par le recourant ainsi que deux articles de presse sur la situation au Yémen étaient joints à ce courrier.

Dans sa lettre du 22 mai 2014, l'ODM a répondu que le cas des recourants n'était pas considéré comme prioritaire vu la nécessité de traiter des demandes d'asile encore plus anciennes et leur a demandé de faire preuve de patience.

H.

Par courrier du 20 août 2014, les recourants ont fait parvenir à l'autorité inférieure une attestation médicale datée du 11 août 2014, dont il ressortait que A._____ souffrait d'un état de dépression anxieuse avec des ruminations suicidaires occasionnelles en raison de la précarité de son séjour en Suisse, de l'absence d'emploi malgré ses compétences professionnelles, de la rupture de ses contacts familiaux due au dépôt de sa demande d'asile et de l'incertitude sur son avenir.

Dans un second courrier du même jour, les recourants ont annoncé à l'ODM la naissance de leur enfant E._____.

I.

Par courrier du 15 avril 2015 adressé au SEM (Secrétariat d'Etat aux migrations, anciennement ODM), les recourants se sont prévalus des recommandations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) d'avril 2015 invitant tous les Etats à renoncer aux renvois sous la contrainte de ressortissants yéménites, vu l'escalade récente du conflit ravageant ce pays. Ils ont rappelé qu'ils attendaient une décision depuis deux ans et demi.

Dans sa réponse du 24 avril 2015, le SEM a précisé que le dossier des intéressés était "toujours en cours d'instruction" et qu'il serait donné suite

à la requête de ceux-ci dans la mesure des possibilités, compte tenu des autres priorités de l'autorité.

J.

Par courrier du 22 juillet 2015, se référant à la réponse du 24 avril 2015, les recourants ont demandé au SEM des informations sur l'état de la procédure, rappelant que leur demande d'asile avait été déposée deux ans et neuf mois auparavant. Ils ont également informé l'autorité inférieure que le recourant avait organisé un rassemblement de soutien à la ville d'Aden, dénonçant l'intervention des Houthis, à G. _____ le (...) 2015 ; (...).

Le 29 juillet 2015, le SEM a accusé réception du courrier et des documents précités, tout en relevant qu'il n'était toujours pas en mesure de rendre une décision dans le cas d'espèce.

K.

Par courrier du 23 septembre 2015, les recourants ont observé qu'ils étaient en attente d'une décision depuis près de trois ans et requis du SEM qu'il statue sur cette demande d'asile, indiquant que l'incertitude sur leur avenir en Suisse était devenue pesante pour leur famille.

L.

Par courrier du 2 décembre 2015, les intéressés ont communiqué au SEM que le retard excessif dans le traitement de leur demande d'asile équivalait à un déni de justice et qu'ils envisageaient de saisir le Tribunal dans ce sens si aucune décision sur leur demande d'asile n'était rendue dans les plus brefs délais.

Dans sa réponse du 16 décembre 2015, le SEM a informé les recourants que la situation au Yémen avait conduit à une suspension provisoire (moratoire) de la prise de décision sur les demandes d'asile de ressortissants yéménites. Aussi, l'autorité inférieure n'était pas en mesure de donner une date à laquelle une décision pourrait être rendue dans le cas d'espèce, une évaluation de la situation dans le pays d'origine devant être effectuée le moment venu.

M.

Par acte du 21 janvier 2016, les intéressés ont déposé un recours pour déni de justice et retard injustifié devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), assorti d'une demande de dispense de paiement des frais de procédure. Ils ont soutenu que la durée de trente-neuf mois de leur procédure d'asile était excessive, le SEM disposant de tous les éléments

nécessaires à la prise d'une décision. Ils ont exposé que l'argument de l'autorité inférieure quant à la situation au Yémen n'était pas acceptable, dès lors que leur procédure d'asile était déjà en cours depuis vingt mois à l'été 2014, au moment où la situation s'était fortement dégradée dans leur pays. Ils ont conclu à l'admission de leur recours et à ce qu'il soit ordonné à l'autorité inférieure de statuer sans délai sur leur demande d'asile.

N.

Dans son ordonnance du 1^{er} février 2016, le juge instructeur a renoncé à percevoir une avance de frais, invité les recourants à remettre une attestation d'indigence et transmis une copie du recours au SEM, l'invitant à déposer une réponse.

O.

Par courrier du 4 février 2016, les recourants ont transmis au Tribunal une attestation d'aide financière du 3 février 2016.

P.

Dans sa réponse du 23 février 2016, le SEM a proposé le rejet du recours. Il a relevé que peu après l'audition des recourants en mai 2014, la situation s'était dégradée au Yémen ; aussi, c'était "principalement la situation sécuritaire volatile au Yémen (...), voire la complexité du cas d'espèce" qui avait prolongé la procédure des recourants, et non un retard injustifié de l'autorité. Le SEM a exposé qu'au mois de janvier 2015, il avait demandé à ses services de procéder à une analyse de la situation au Yémen et conclu, au vu des résultats qu'il a publiés un mois après, que celle-ci ne justifiait pas l'instauration d'un moratoire. Néanmoins, dès le mois de mars 2015, vu l'escalade du conflit, il a donné à ses collaborateurs l'instruction de renoncer "de manière superprovisoire" à la prise de décisions négatives en matière d'asile et de renvoi vers le Yémen. Sur la base du rapport du HCR d'avril 2015 et des réactions de plusieurs de ses partenaires, et en raison d'une nouvelle dégradation sécuritaire, il avait finalement ordonné, le 8 mai 2015, un moratoire pour une durée indéterminée ; celui-ci touchait 56 personnes au 31 janvier 2016. Etaient exclues du moratoire les personnes remplissant les conditions de la reconnaissance de la qualité de réfugié "relevant de critères indépendants de la situation générale au Yémen" ou d'une admission provisoire à titre individuel ; inversement, le moratoire n'était pas applicable aux personnes qui avaient commis des délits graves en Suisse ou qui représentaient un risque pour la sécurité du pays, ou encore qui disposaient d'un titre de séjour dans un Etat tiers ou auxquelles s'appliquaient un accord de réadmission ou la réglementation Dublin. En l'espèce, le moratoire s'appliquait aux recourants parce qu'un

"examen sommaire du dossier, effectué au mois de juillet 2015, n' [avait] pas permis de faire ressortir des éléments spécifiques au cas individuel qui seraient de nature à permettre une prise de décision".

Enfin, le SEM a précisé qu'aucune décision d'inexigibilité du renvoi en raison de la situation au Yémen n'avait été rendue entre 2015 et 2016. Il n'envisageait pas la levée du moratoire en l'état, une grande partie du territoire yéménite étant touchée par des conflits violents et rien ne laissant présager une accalmie durable ; la volatilité des événements ne permettait toutefois pas de qualifier la situation prévalant au Yémen de violence généralisée.

Q.

Par décision incidente du 25 février 2016, le juge instructeur a imparti aux recourants un délai pour déposer une réplique, faute de quoi il serait statué en l'état du dossier.

R.

Dans leur réplique du 9 mars 2016, les recourants ont maintenu les conclusions formulées dans leur recours. Ils ont relevé que si le SEM avait commencé à suivre de près l'évolution de la situation yéménite dès le mois de mai 2014, le moratoire n'était entré en vigueur qu'une année plus tard, le 8 mai 2015, intervalle dans lequel une décision au sujet de leur demande d'asile aurait pu être rendue. Ils se sont également interrogés sur l'opportunité de lever ce moratoire et de prononcer une admission provisoire en faveur des 56 Yéménites concernés. Enfin, ils ont critiqué le défaut de publicité de ce moratoire, se plaignant de ne pas en avoir été informés.

Droit :

1.

1.1 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. 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).

En l'espèce, les recourants ne contestent pas une décision, mais le retard, puis le refus du SEM, injustifiés à leur avis, de statuer sur leur demande d'asile déposée le 18 octobre 2012. 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).

Le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent recours.

1.2 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).

1.3 Aux termes de l'art. 46a PA, intitulé "déni de justice et retard injustifié", 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. 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. 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).

Ces conditions sont remplies dans le cas d'espèce.

1.4 Enfin, le recours est déposé dans la forme prescrite par la loi (cf. art. 52 al. 2 PA). La recevabilité du recours pour déni de justice n'est pas soumise à la condition du respect d'un quelconque délai (cf. art. 50 al. 2 PA).

1.5 Vu ce qui précède, le recours est recevable.

2.

2.1 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.

2.2 La disposition précitée consacre le principe de célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer.

2.2.1 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).

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.).

Il n'est pas important de savoir si l'autorité a, ou non, commis une faute. Est déterminant uniquement le fait que l'autorité agit ou non dans les délais légaux ou, à défaut, dans des délais raisonnables. Il convient donc d'examiner si les circonstances concrètes qui ont conduit à la prolongation de la procédure sont objectivement justifiées.

2.2.2 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. En ce qui concerne l'autorité, on ne saurait lui reprocher quelques "temps morts", qui sont inévitables dans une procédure. 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. 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).

3.

3.1 La question qui se pose en l'espèce est de savoir si le temps écoulé depuis le dépôt de la demande d'asile des recourants en octobre 2012 sans

qu'aucune décision n'ait été prise par le SEM peut être considéré comme raisonnable ou non, compte tenu des circonstances du cas, et si, en tardant à terminer la procédure, l'autorité inférieure a commis un déni de justice.

3.2 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).

Ces articles ont été modifiés ou abrogés au 1^{er} février 2014. 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. Il s'agit d'un délai d'ordre (cf. Message du Conseil fédéral du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile, FF 2010 4035, p. 4077).

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.

3.3 Les recourants se sont adressés à l'autorité inférieure à deux reprises avant d'être auditionnés sur leurs motifs d'asile, le 9 décembre 2013. Par la suite, ils ont demandé à cinq reprises au SEM des informations sur l'avancement de leur procédure d'asile (en mai 2014, avril 2015, juillet 2015, septembre 2015 et décembre 2015). Finalement, le 21 janvier 2016, ils ont recouru au Tribunal pour déni de justice et retard injustifié. Ainsi, ils ont manifestement entrepris ce qui était en leur pouvoir pour que l'autorité fasse diligence.

3.4 Le SEM n'a, quant à lui, entrepris aucune mesure concrète et reconnaissable d'instruction depuis l'audition sur les motifs d'asile des recourants en décembre 2013.

3.5 Dans un premier temps, il convient donc de vérifier si, comme le soutiennent les recourants, l'autorité inférieure s'est déjà rendue coupable d'un retard à statuer en ne rendant aucune décision sur leur demande d'asile entre octobre 2012 (date de dépôt de la demande d'asile) et mars 2015 (date à partir de laquelle la prise de décisions sur les demandes

d'asile de ressortissants yéménites a été suspendue de manière superprovisoire), ou si ce délai doit être considéré comme raisonnable.

Dans un second temps, le Tribunal examinera si, comme le prétend le SEM, le moratoire instauré depuis mai 2015 est une circonstance de nature à justifier une inaction d'une si longue durée ou s'il faut constater un refus de statuer.

3.5.1 S'agissant de la période comprise entre le 18 octobre 2012, date à laquelle la demande d'asile des recourants a été enregistrée, et mars 2015, au moment où la suspension du traitement des dossiers de requérants d'asile yéménites a été décidée de manière superprovisoire, force est de constater que l'audition des intéressés sur leurs motifs d'asile, le 9 décembre 2013, a été la dernière mesure concrète et reconnaissable d'instruction. A partir de cette date, l'autorité inférieure était en possession de l'ensemble des documents requis et des informations nécessaires à l'examen au fond de cette demande.

Ne sont méconnus ni la surcharge de travail de l'autorité inférieure ni le fait qu'elle n'est pas en mesure de traiter toutes les demandes d'asile dans les délais de traitement prévus par la loi, de sorte qu'il est inévitable que ceux-ci ne puissent être scrupuleusement respectés dans chaque cas. Il n'en reste pas moins que dans le cas d'espèce, le SEM est resté inactif durant quinze mois, entre début décembre 2013 et début mars 2015. Cette durée est excessive au regard de l'art. 37 al. 2 LAsi, d'autant plus que le recourant a signalé en souffrir (cf. rapport médical du 11 août 2014 dont il ressort qu'il souffre d'un état de dépression anxieuse, état de fait let. H) et que le comportement des intéressés a du reste été irréprochable ; ceux-ci ont notamment fourni les pièces et les traductions de celles-ci dans les délais impartis. Surtout, l'autorité inférieure n'a fourni aucune raison objective, liée au cas particulier des recourants, et non à l'organisation de l'office, de nature à justifier une inaction d'une telle durée.

Il découle de ce qui précède que, déjà au moment de la suspension superprovisoire du traitement des demandes d'asile de ressortissants yéménites en mars 2015, la procédure concernant les recourants n'avait pas été menée dans un délai raisonnable au sens de l'art. 29 al. 1 Cst.

3.5.2 Reste à déterminer si, pour la période consécutive comprise entre mars 2015 et le moment où le Tribunal statue sur le recours pour déni de justice, la suspension superprovisoire de la prise de décisions de refus d'asile et de renvoi concernant les ressortissants yéménites, puis le

moratoire décidé le 8 mai 2015 par le SEM, sont des circonstances de nature à justifier un si long délai, ou s'il faut considérer que l'autorité a, en réalité, durant ce laps de temps, refusé de statuer sur la demande d'asile des recourants.

3.5.2.1 A cet effet, il convient d'abord de s'intéresser au contexte dans lequel la suspension superprovisoire, puis le moratoire ont été décidés par mesure interne de l'autorité inférieure.

La situation au Yémen peut être résumée comme suit : depuis 2014, un violent conflit y oppose, d'un côté, les forces gouvernementales, fidèles au président Abd Rabbo Mansour Hadi et, de l'autre côté, les rebelles houthistes, de confession chiite et originaires du nord du pays, alliés à l'ancien président yéménite Ali Abdallah Saleh (qui a été forcé de quitter ses fonctions en février 2012 et a trouvé en eux le moyen de se venger de sa chute). En septembre 2014, les Houthistes se sont emparés de la capitale, Sanaa ; dès janvier 2015, ils ont pris le pouvoir, obligeant le président Hadi à fuir dans le sud du pays. Le 6 février 2015, ils ont dissous le parlement et publié une déclaration constitutionnelle prévoyant la création d'un conseil présidentiel de transition chargé de gouverner le Yémen durant deux ans. Le 15 février 2015, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a adopté la résolution 2201 exigeant que les rebelles s'engagent dans un processus de négociation, retirent leurs troupes des institutions gouvernementales et s'abstiennent de toute nouvelle action unilatérale susceptible de compromettre la transition politique et la sécurité du Yémen. Les Houthistes ont néanmoins poursuivi leurs actions dans le sud du pays, conquérant Taëz, puis Aden.

En mars 2015, le président Hadi a fui à Riyad. Le 26 mars 2015, une coalition de neuf États emmenée par l'Arabie saoudite est intervenue au Yémen pour soutenir le gouvernement internationalement reconnu contre les Houthistes et leur allié, l'Iran. La coalition a lancé une campagne de frappes aériennes, envoyé des troupes au sol dans le sud du pays et imposé un blocus aérien et maritime. En juillet 2015, avec l'appui des forces de la coalition, les groupes armés antihouthistes ont repris le contrôle d'Aden. Des pourparlers de paix organisés sous l'égide de l'ONU se sont déroulés à G._____ en décembre 2015, sans permettre la résolution du conflit. Les troupes houthistes continuent de tenir fermement la capitale, Sanaa.

Selon l'ONU, le bilan du conflit à la fin de l'année 2015 s'élevait à plus de 2'700 morts dans la population civile, tandis que plus de 2,5 millions de

personnes avaient été contraintes de quitter leur foyer, déclenchant une crise humanitaire. Le conflit a également amplifié la menace djihadiste, Al-Qaïda et DAECH ayant renforcé leurs positions dans différentes régions du Yémen depuis le début des hostilités (cf., entre autres, Amnesty International, Yémen 2015/2016, disponible en ligne sous <<https://www.amnesty.org/fr/countries/middle-east-and-north-africa/yemen/report-yemen/>> ; Le Monde, 17.04.2015, Comprendre les origines de la guerre au Yémen, disponible en ligne sous <http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/04/17/comprendre-les-origines-de-la-guerre-au-yemen_4617215_4355770.html> [consultés le 16.03.2016] ; voir aussi LAURENT BONNEFOI, Au Yémen, une année de guerre pour rien, in : Le Monde diplomatique, mars 2016).

Aussi, dans un rapport publié en avril 2015, le HCR a appelé tous les Etats à suspendre les renvois forcés de ressortissants yéménites, compte tenu de la dégradation de la situation humanitaire due au conflit armé (cf. UNHCR position on returns to Yemen, avril 2015, disponible en ligne sous <<http://www.refworld.org/docid/5523fdf84.html>> [consulté le 16.03.2016]).

Dans ce contexte, en mai 2015, le SEM a pris la décision de suspendre de manière générale la prise de décisions de refus d'asile et de renvoi concernant les ressortissants yéménites (cf. état de fait, let. P).

3.5.2.2 Cela étant, le Tribunal doit se pencher sur la nature juridique de ce moratoire et les conséquences de celle-ci dans le cas d'espèce.

Les décisions sont définies à l'art. 5 al. 1 PA comme les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce qui, fondées sur le droit public fédéral, ont pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b), ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Les décisions doivent respecter les règles de forme énoncées aux art. 34 ss PA. Elles doivent ainsi être notifiées par écrit aux parties, être motivées et mentionner les voies de droit (cf. art. 34 al. 1 et 35 al. 1 PA). En d'autres termes, est une décision l'acte émanant d'une autorité, prise dans un cas particulier et à l'égard d'une personne déterminée (décision individuelle) ou d'un cercle de personnes (décision de portée générale) et qui a pour objet de régler une situation juridique concrète de manière contraignante.

En l'occurrence, le moratoire instauré par le SEM est un acte unilatéral par lequel cet office a donné à ses collaborateurs une instruction générale et abstraite quant à la manière d'accomplir sa tâche, c'est-à-dire la consigne de suspendre, pour une durée indéterminée, la prise de décisions concernant les ressortissants yéménites ainsi que la mise en œuvre de l'exécution de renvois entrés en force (à l'exception de certaines catégories de dossiers). Cet acte ne vise donc pas un cas d'espèce (comme le ferait une décision individuelle) ni un cercle de personnes spécifiquement définies (comme cela serait le cas d'une décision de portée générale) ; il n'est pas non plus adressé individuellement à un ou plusieurs administrés ou à un cercle d'administrés. Il n'est donc pas une décision au sens de l'art. 5 PA. Au contraire, en tant que comprenant des normes générales et abstraites qui nécessitent un tri des dossiers mis en suspens et de ceux ne l'étant pas (cf. consid. 3.5.2.3), ce moratoire ne saurait être considéré que comme constituant une ordonnance administrative.

Les ordonnances administratives sont destinées à orienter les activités de l'administration et visent à garantir une application uniforme du droit en donnant des indications sur l'exercice du pouvoir d'appréciation ; elles s'adressent aux fonctionnaires et ne déploient pas d'effets externes directs. Elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser ; en d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (cf. ATAF 2007/48 consid. 6, ATF 133 II 305 consid. 8.1, ATF 128 I 167 consid. 4.3). Il s'ensuit que ces ordonnances n'ont pas à être motivées ni publiées pour déployer leurs effets. Enfin, les ordonnances administratives ne lient pas les tribunaux (cf. FELIX UHLMANN, in : Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, Waldmann / Weissenberger [éd.], Zurich / Bâle / Genève 2016, ad art. 5, n^{os} 45-46 p. 70 et n^{os} 103 ss p. 84 ss ; PETER HETTICH, in : Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Expertenwissen für die Praxis, Biaggini / Häner / Saxer / Schott [éd.], Zurich / Bâle / Genève 2015, Handlungsformen, n^{os} 20.27 ss, p. 832 ss ; JACQUES DUBEY / JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Droit administratif général, Bâle 2014, § 15, II. Les ordonnances administratives, n^{os} 836, 840, 842 et 846, p. 301 ss).

3.5.2.3 En application de cette ordonnance administrative du 8 mai 2015, les collaborateurs du SEM ont d'abord effectué un examen individuel et un tri des dossiers : des décisions au fond ont pu apparemment être rendues pour les requérants d'asile remplissant les conditions de la qualité de réfugié ou de l'admission provisoire pour des motifs personnels, extrinsèques à la situation générale du Yémen, tandis que le traitement des

affaires qui ne correspondaient pas aux cas de figure précités (cf. état de fait, let. P) ou, semble-t-il, plus complexes a été suspendu.

Dans le cas d'espèce, le traitement de la demande d'asile des intéressés a été suspendu ; le SEM aurait dû les informer par écrit et sans tarder de cette suspension, dès lors qu'ils avaient requis à plusieurs reprises le prononcé d'une décision, la première fois plus de 18 mois déjà avant le moratoire, et invoqué en particulier les conséquences de l'inaction de l'autorité sur l'état de santé psychique de l'un d'entre eux. Ensuite, s'ils avaient persisté dans leur revendication qu'il soit statué sur leur demande, comme ils l'ont fait par le dépôt de leur recours, le SEM aurait dû rendre à leur endroit un acte d'application du moratoire par une décision incidente de suspension susceptible de recours aux conditions des art. 107 al. 2 let. b et 108 al. 1 LAsi. Cette décision de suspension écrite aurait dû leur être notifiée conformément à l'art. 34 al. 1 PA et respecter les exigences de motivation posées à l'art. 35 al. 1 et 2 PA. En effet, les ordonnances administratives n'étant généralement pas susceptibles de recours, seul ce procédé permettait de leur garantir le droit à l'accès à un juge (cf. art. 29a Cst.) en cas de préjudice irréparable, l'examen de cette dernière condition ressortissant à la compétence exclusive du Tribunal en cas de recours.

Or, les recourants ne savaient rien de l'application du moratoire à leur cas jusqu'au courrier du 16 décembre 2015 du SEM. Ce courrier les a simplement informés de l'existence d'une mise en suspens de leur demande, décidée de manière interne (en été 2015) pour une durée indéterminée, sans leur donner plus de détails ; il ne répondait donc manifestement pas aux exigences précitées d'une décision incidente et leur a de surcroît été adressé sept mois après l'instauration du moratoire. Dans ces conditions, il faut retenir que c'est à tort que l'autorité inférieure a omis de rendre une décision de suspension (concrétisant l'application à leur cas de l'ordonnance administrative instaurant le moratoire), voire une décision au fond.

3.5.2.4 Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que le SEM n'était pas fondé, une fois l'instruction portant sur les questions de la reconnaissance de la qualité de réfugié et de l'asile arrivée à son terme, à suspendre de fait, pendant plus de neuf mois, le traitement de la demande des recourants sur la base d'instructions générales et abstraites tenant compte de la situation générale prévalant dans leur pays d'origine, dans l'attente d'une évolution ou d'une modification de cette situation, sans rendre pour le moins une décision formelle de suspension ni la leur communiquer de manière conforme aux art. 34 et 35 PA.

Il s'ensuit que l'autorité inférieure ne saurait se prévaloir de la suspension superprovisoire, en mars 2015, du traitement des demandes d'asile de ressortissants yéménites, respectivement du moratoire de mai 2015, pour justifier son inaction durant près d'une année supplémentaire dans le traitement de la demande d'asile des recourants.

3.6 Compte tenu de tout ce qui précède et de la durée totale, au 21 janvier 2015, de plus de trois ans et demi (39 mois) de la procédure d'asile des recourants, le Tribunal retient que la procédure n'a pas été menée dans un délai raisonnable au sens de l'art. 29 al. 1 Cst.

4.

4.1 Par conséquent, le recours pour déni de justice doit être admis.

4.2 La cause est renvoyée à l'autorité inférieure. Le SEM est invité à se saisir sans délai de la présente cause, soit en se prononçant sur le fond, soit en rendant une décision incidente de suspension de la procédure, motivée et comprenant l'indication des voies de droit, étant rappelé que l'autorité de recours confrontée à un déni de justice ne doit ni trancher elle-même le litige ni se prononcer sur la manière dont l'autorité inférieure doit rendre sa décision (cf. FELIX UHLMANN / SIMONE WÄLLE-BÄR, in : Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [précité], ad art. 46a, n° 38 p. 947).

5.

Vu ce qui précède, le Tribunal n'a pas à examiner plus avant l'argument des recourants selon lequel une admission provisoire devrait être octroyée aux demandeurs d'asile yéménites concernés par le moratoire, vu la durée de celui-ci depuis mai 2015 et la possibilité que cette situation d'instabilité au Yémen persiste pour une durée indéterminée (par référence implicite à la jurisprudence de l'ancienne Commission suisse de recours en matière d'asile publiée sous JICRA 1995/14, cons. 8e ; cf. aussi ATAF 2008/34 consid. 12 in fine).

6.

6.1 Les recourants ayant obtenu gain de cause, il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure (cf. art. 63 al. 2 PA).

6.2 La demande d'assistance judiciaire partielle est, par conséquent, devenue sans objet.

6.3 Les recourants ont droit à des dépens pour les frais indispensables encourus en raison de la présente procédure de recours (cf. art. 64 al. 1 PA et art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

6.3.1 A défaut de décompte de prestations fourni par la mandataire, le Tribunal fixe le montant de ceux-ci sur la base du dossier (cf. art. 14 al. 2 FITAF).

6.3.2 En l'occurrence, compte tenu des pièces au dossier, du recours de trois pages et demi, de la réplique du 9 mars 2016 et d'un tarif horaire de 150 francs, il paraît équitable d'allouer une indemnité d'un montant de 650 francs pour les frais nécessaires à la défense des intérêts des recourants, à la charge du SEM.

(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 se saisir sans délai de la présente cause, au sens des considérants.

3.

Il est statué sans frais.

4.

Le SEM versera aux recourants le montant de 650 francs à titre de dépens.

5.

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

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Pierre Monnet

Aurélie Gigon