

BVGer A-7009/2015 vom 12. Januar 2018

Bundesverwaltungsgericht, 2018-01-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-7009_2015

FR: TAF A-7009/2015 du 12 janvier 2018

IT: TAF A-7009/2015 del 12 gennaio 2018

Regeste

Responsabilité de l'Etat (Confédération)

Erwägungen

E. 1

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.1

L'art. 10 al. 1 2ème phrase de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF, RS 170.32) précise que la procédure de recours est régie par les dispositions générales de la procédure fédérale. En vertu des articles 31 et 33 let. d LTAF - et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF -, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA rendues par les départements et unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. Le DFF constitue un département de l'administration fédérale. L'acte attaqué du 25 septembre 2015, par lequel l'autorité inférieure rejette la demande en dommages-intérêts du recourant du 10 janvier 2014, satisfait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Le Tribunal administratif fédéral est ainsi compétent.

E. 1.2

Le recourant a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Etant le destinataire de la décision attaquée, qui rejette sa demande, il est particulièrement atteint et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification. Il a donc qualité pour recourir conformément à l'art. 48 al. 1 PA.

E. 1.3

Présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prévus par la loi, le recours s'avère ainsi recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

L'objet du présent litige porte sur la question de savoir si, contrairement à ce que retient la décision attaquée, la Confédération répond du dommage allégué par le recourant.

E. 2.1

Selon l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral contrôle les décisions qui lui sont soumises sous l'angle de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c).

E. 2.2

Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni pas l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (ATAF 2015/23 consid. 2, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-953/2016 du 30 août 2017 consid. 1.4.2). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1, arrêt du Tribunal fédéral 4A_627/2015 du 9 juin 2016 consid. 1.2 ; ATAF 2016/18 consid. 3 et réf. cit.).

E. 2.3.1

Le Tribunal admet les moyens de preuve offerts par la partie s'ils paraissent propres à élucider les faits (art. 33 al. 1 PA). Dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves, il peut - comme l'autorité inférieure - renoncer à l'administration d'une preuve offerte, s'il appert qu'elle porte sur des considérations sans rapport pertinent avec le litige ou qu'elle n'est pas de nature à emporter sa conviction, au vu du dossier à sa disposition (art. 12 et 33 al. 1 PA ; cf. ATF 136 I 229 consid. 5.3, 131 I 153 consid. 3, arrêt du Tribunal fédéral 5A_450/2016 du 4 octobre 2016 consid. 3.2 et réf. cit. ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3861/2016 du 27 juillet 2017 consid. 2.1.3, A-4319/2015 du 16 mars 2016 consid. 2.3). Cette faculté de renoncer à administrer une preuve proposée en raison de son défaut de relevance est conforme au droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et consacré à l'art. 29 PA. Il est en outre à noter que l'audition de témoins n'est qu'un moyen de preuve subsidiaire en procédure administrative fédérale (art. 14 al. 1 let. c PA).

E. 2.3.2

En l'espèce, au vu des questions que le présent litige soulève et du dossier à disposition du Tribunal, tant la nomination d'un expert pour définir le montant exact des dommages du recourant que la comparution de F. _____ comme témoin expert pour expliquer et confirmer son expertise et celle de C. _____ pour témoigner sur ses éventuelles relances téléphoniques paraissent superflues, en cela qu'elles ne sont pas particulièrement pertinentes ni nécessaires dans la configuration des faits propres à la cause et de leur appréhension juridique, comme il sera démontré dans les considérants qui suivent. En effet, d'éventuelles relances téléphoniques de C. _____ auprès de l'ODM n'auraient aucune influence sur l'examen de la condition du rapport de causalité entre l'acte illicite et le dommage allégués. De plus, les questions de l'existence d'un dommage, le cas échéant de son montant, pourront en l'espèce souffrir de rester ouvertes.

E. 3

Avant de procéder à l'analyse du bien-fondé de la décision de l'autorité inférieure, il sied d'en examiner sa régularité formelle au vu du grief du recourant quant à l'accès à l'entier des pièces du dossier de l'autorité inférieure. Dans son recours du 30 octobre 2015, il conclut à ce que l'ensemble des pièces réunies dans la présente procédure lui soit remis pour

consultation. Dans sa réplique du 8 mars 2017 et ses observations finales du 29 mai 2017, il demande à ce que le Tribunal administratif fédéral se prononce en faisant abstraction des pages 1299 à 1313, tenues secrètes, ainsi que des passages caviardés des pages 1249 et 1250 par l'autorité inférieure

E. 3.1

L'autorité inférieure considère que le caviardage des pièces 1249 et 1250 en ce qui concerne le nom du collaborateur de l'Office fédéral de la police (OFP), son abréviation et ses numéros de téléphone et fax est nécessaire pour maintenir la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse au sens de l'art. 27 al. 1 let. a PA. Elle soutient que le caviardage des deux derniers paragraphes de la pièce 1249, contenant des informations sur des demandes d'asile de tiers, est lui aussi nécessaire afin de protéger des intérêts privés importants au sens de l'art. 27 al. 1 let. b PA et des intérêts publics importants de la Confédération en matière de sécurité au sens de l'art. 27 al. 1 let. a PA. Ensuite, s'agissant du maintien secret des pièces 1299 à 1313, l'autorité inférieure avance, d'une part, qu'il s'agit de notes internes et, d'autre part, que ces écrits contiennent également des informations sur le traitement et l'appréciation de la demande d'asile du recourant pouvant porter atteinte aux intérêts publics importants de la Confédération (art. 27 al. 1 let. a PA). Finalement, elle précise que la décision attaquée ne s'appuie sur aucune des pièces tenues secrètes.

E. 3.2

Le droit d'être entendu au sens de l'art. 29 al. 2 Cst., ici en cause, est une garantie de caractère formel, dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recourant sur le fond (cf. ATF 139 II 489 consid. 3.3, 132 II 485 consid. 3.2 ; ATAF 2013/23 consid. 6.4.1, arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1507/2015 du 10 juin 2016 consid. 3.3). En procédure administrative fédérale, le droit d'être entendu au sens de l'art. 29 PA comprend en particulier le droit pour la partie concernée de prendre connaissance du dossier, concrétisé aux articles 26 ss PA.

E. 3.2.1

Le droit de consulter le dossier s'étend à toutes les pièces relatives à la procédure sur lesquelles la décision est susceptible de se fonder (cf. ATF 133 I 100 consid. 4.3 à 4.6, arrêt du Tribunal fédéral 1C_674/2013 du 12 décembre 2013 consid. 2.2 ; ATAF 2014/38 consid. 7, 2013/23 consid. 6.4.1, arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1507/2015 du 10 juin 2016 consid. 3.3.2). Ce droit n'est pas absolu et peut être limité pour la sauvegarde d'un intérêt public ou privé important au maintien du secret (art. 27 al. 1 let. a et b PA). Il appartient à l'autorité administrative compétente ou, en cas de litige, au juge de déterminer, dans un cas particulier, si un intérêt concret à la conservation du secret l'emporte sur l'intérêt, par principe (également) important, à la consultation. Seuls les intérêts qualifiés, l'emportant sur l'intérêt fondamental à la consultation, seront à même de limiter l'accès au dossier. Un examen attentif et complet ainsi qu'une appréciation des intérêts en conflit doivent être entrepris par l'autorité compétente d'une manière conforme à son pouvoir d'appréciation et en tenant compte du principe de la proportionnalité. Seules les pièces ou les parties de pièces présentant un contenu digne d'être tenu secret peuvent être exclues de la consultation du dossier (cf. ATF 121 I 225 consid. 2a, arrêt du Tribunal fédéral 1C_674/2013 du 12 décembre 2013 consid. 2.2 ; ATAF 2014/38 consid. 7.1.1, 2013/23 consid. 6.4.1, arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1507/2015 du 10 juin 2016 consid.

3.3). Dans ce contexte, le justiciable ne peut exiger la consultation de documents internes à l'administration, à moins que la loi ne le prévoit expressément. Il s'agit de notes dans lesquelles l'administration consigne ses réflexions sur l'affaire en cause, en général afin de préparer des interventions et décisions nécessaires. Il peut également s'agir de communications entre les fonctionnaires traitant le dossier. Cette restriction du droit de consulter le dossier doit de manière normale empêcher que la formation interne de l'opinion de l'administration sur les pièces déterminantes et sur les décisions à rendre ne soit finalement ouverte au public. Il n'est en effet pas nécessaire à la défense des droits des administrés que ceux-ci aient accès à toutes les étapes de la réflexion interne de l'administration avant que celle-ci n'ait pris une décision ou manifesté à l'extérieur le résultat de cette réflexion. Encore faut-il ne pas qualifier de notes internes des pièces ou le résultat de preuves déterminantes pour la prise d'une décision (cf. ATF 131 V 35 consid. 4.1, 115 V 297 consid. 2g/aa, arrêts du Tribunal fédéral 8D_3/2014 du 29 décembre 2014 consid. 2.1.3, 8C_449/2011 du 6 juin 2012 consid. 2.2.1 et réf. cit. ; ATAF 2010/10 consid. 3.2, arrêt du Tribunal administratif fédéral C-3146/2013 du 19 septembre 2014 consid. 11.2.1).

E. 3.2.2

Conformément à l'art. 28 PA, une pièce dont la consultation a été refusée à la partie sur la base de l'art. 27 PA ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité compétente lui en a communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné en outre l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre preuves. Cette disposition s'applique aux pièces interdites d'accès ainsi qu'aux éléments supprimés par exemple par caviardage (cf. ATF 115 Ia 293 consid. 5c, arrêt du Tribunal fédéral 1C_674/2013 du 12 décembre 2013 consid. 2.2 ; ATAF 2013/23 consid. 6.4.1 et réf. cit., arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1507/2015 du 10 juin 2016 consid. 3.3.3).

E. 3.3

Le Tribunal de céans retient ce qui suit s'agissant de la violation alléguée du droit d'être entendu.

E. 3.3.1

Le caviardage des données du collaborateur de l'Office fédéral de la police figurant dans les pièces 1249 et 1250 répond à un intérêt public important, à savoir celui du maintien la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse (art. 27 al. 1 let. a PA). Le caviardage des données concernant des demandes d'asile de tiers repose quant à lui sur l'art. 27 al. 1 let. b PA et vise à protéger ces tiers, ce qui constitue un intérêt privé important. Ces caviardages sont aptes et nécessaires à atteindre les buts respectifs visés et pèsent plus lourds que l'intérêt du recourant à avoir connaissance de ces informations.

E. 3.3.2

Les pièces 1299 à 1313 résument la situation factuelle du recourant en s'appuyant sur les moyens de preuves figurant au dossier et auxquels le recourant a eu accès. Elles contiennent également une appréciation juridique des faits par rapport aux conditions de l'octroi de l'asile à ce dernier. Elles constituent non seulement des notes dans lesquelles l'administration a consigné ses réflexions sur l'affaire en cause afin de préparer sa décision d'octroi d'asile du 14 janvier 2013, mais aussi des communications entre les fonctionnaires traitant le dossier du recourant. Partant, il s'agit effectivement de documents internes à l'administration pour lesquels le recourant ne peut exiger leur consultation.

E. 3.3.3

Enfin, le Tribunal n'utilise ni les parties caviardées des pièces 1249 et 1250 ni les pièces 1299 à 1313 au désavantage du recourant pour statuer sur la présente cause. Leur contenu essentiel se rapportant à l'affaire n'a donc pas à lui être communiqué.

E. 3.4

Sur le vu de ce qui précède, le droit d'être entendu du recourant a été restreint dans une mesure compatible avec l'art. 29 al. 2 Cst. et la décision attaquée ne porte pas le flanc à la critique du point de vue de sa régularité formelle.

E. 4

Il s'agit dès lors de procéder à l'analyse du bien-fondé de la décision de l'autorité inférieure.

E. 4.1

Conformément à l'art. 3 al. 1 LRCE, la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute du fonctionnaire. Cette disposition consacre une responsabilité primaire, exclusive et causale de la Confédération, en ce sens que le lésé ne peut rechercher que celle-ci, à l'exclusion de l'agent responsable. Le lésé n'a pas à établir une faute ; il lui suffit de faire la preuve d'un acte illicite, d'un dommage et d'un rapport de causalité naturelle et adéquate entre ces deux éléments, ces conditions devant être réunies cumulativement. Le défaut de réalisation de l'une d'elles est suffisant pour rejeter une demande de responsabilité de la Confédération. Ces notions correspondent à celles qui prévalent en droit privé. Il est dès lors possible de se référer - par analogie - à la jurisprudence et à la doctrine pertinente en droit civil, et notamment aux articles 41 et suivants de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, CO, RS 220 ; cf. ATF 139 IV 137 consid. 4.1, 106 Ib 357 consid. 2b, arrêt du Tribunal fédéral 2E_1/2017 du 9 mars 2017 consid. 7.3 ; ATAF 2014/43 consid. 3.1, arrêts du Tribunal administratif fédéral A-112/2017 du 31 août 2017 consid. 3.2 et 3.3, A-2656/2014 du 21 avril 2016 consid. 2.2, A-96/2010 du 29 juillet 2010 consid. 3.1

E. 4.2

La première condition à analyser est celle de l'acte illicite.

E. 4.2.1

Le recourant allègue que la durée de la procédure d'asile constitue un déni de justice et, partant, un acte illicite. Il fixe le point de départ du déni de justice au 2 juillet 2004, date à laquelle l'ODM lui a indiqué qu'un traitement prochain de sa demande pouvait être envisagé, et date à partir de laquelle cette autorité n'a plus, selon lui, entrepris d'acte d'instruction concret complémentaire. Il conteste que sa cause ait été complexe et remarque que l'ODM a rejeté sa requête d'assistance judiciaire au motif que son dossier ne comportait pas des questions d'une telle complexité nécessitant l'assistance d'un avocat d'office. En outre, le recourant soutient qu'il était soumis à une interdiction d'exercer une activité professionnelle correspondant à ses compétences professionnelles pendant la procédure d'asile et que cette interdiction constitue également un acte illicite. Selon lui, le fait qu'il n'ait déposé aucune demande pour exercer une activité lucrative est sans pertinence puisque c'est sa condition de requérant d'asile qui l'a empêché d'exercer une telle activité.

E. 4.2.2

L'autorité inférieure soutient, d'une part, qu'il est inévitable qu'une procédure d'asile comporte des temps morts et que la cause du recourant était complexe en droit et en fait. Elle ajoute que le recourant n'a pas entrepris ce qui était en son pouvoir pour que l'ODM fasse diligence, en particulier qu'il n'a pas recouru pour déni de justice, et que, partant, il n'y a pas d'acte illicite de la part de l'ODM en matière de déni de justice ou de retard injustifié. D'autre part, l'autorité inférieure avance que le recourant avait la possibilité d'exercer une activité lucrative, tout en étant soumis à certaines conditions du droit de l'asile, mais qu'il n'a pas saisi l'ODM d'une demande d'autorisation, que cette autorité n'a dès lors pas pu rendre de décision illicite en la matière ni l'empêcher illicitement d'une autre manière d'exercer une telle activité pendant la procédure d'asile et que, là également, l'acte illicite fait défaut.

E. 4.2.3

L'illicéité au sens de l'art. 3 al. 1 LRCF suppose la violation par l'Etat au travers de ses organes ou agents d'une norme protectrice des intérêts d'autrui en l'absence de motifs justificatifs (consentement, intérêt public prépondérant, etc.). L'illicéité peut d'emblée être réalisée si le fait dommageable découle de l'atteinte à un droit absolu (vie, santé ou droit de propriété). Elle peut encore résulter de la violation d'une norme de comportement tendant à protéger d'autres intérêts juridiques (patrimoine) si le fait dommageable découle d'une atteinte à un de ces intérêts, voire de la violation d'une prescription importante des devoirs de fonction si l'atteinte procède d'un acte juridique (jugement) ou de la violation de principes généraux du droit. Une omission peut constituer un acte illicite uniquement s'il existe une disposition la sanctionnant ou imposant de prendre la mesure omise. Ce chef de responsabilité suppose que l'Etat se trouve dans une position de garant à l'égard du lésé et que les prescriptions déterminant la nature et l'étendue de ce devoir aient été violées (cf. ATF 137 V 76 consid. 3.2, 133 V 14 consid. 8.1, arrêt du Tribunal fédéral 2C_275/2012 du 11 décembre 2012 consid. 3.2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-2656/2014 du 21 avril 2016 consid. 2.3, A-1072/2014 du 8 mars 2016 consid. 5.1, A-5172/2014 du 8 janvier 2016 consid. 9.1.1). Selon la jurisprudence et la doctrine, le retard ou le refus injustifié de statuer constitue un acte illicite susceptible de porter atteinte à la personnalité du justiciable et, par là même, de causer à ce dernier un dommage résultant de cette atteinte. Il ouvre donc la voie à une action en responsabilité contre l'Etat, si tant est que les autres conditions fondant une telle responsabilité soient réunies (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.3, 129 V 411 consid. 1.4, arrêts du Tribunal fédéral 2C_118/2016 du 23 mai 2016 consid. 7.2, 5A.8/2000 du 6 novembre 2000 consid. 3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-96/2010 du 29 juillet 2010 consid. 3.1 ; cf. Tobias Jaag, Staats- und Beamtenhaftung, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band I/3, 3ème éd., Bâle 2017, nos 105 et 113b ; Jost Gross, Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes, 31.5.1999, betreffend Haftung wegen Rechtsverzögerung, PJA 2000 p. 334).

E. 4.2.4

L'interdiction du retard injustifié découle de l'art. 29 al. 1 Cst. Selon cette disposition, toute personne a droit, entre autres, à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable (cf. ATF 137 I 305 consid. 2.4, 130 I 174 consid. 2.2, 125 V 373 consid. 2a, arrêt du Tribunal fédéral 2C_152/2014 du 5 septembre 2014 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral E-5739/2012 du 20 décembre 2012 consid. 3.1). Dans le cas d'un déni de justice, l'autorité judiciaire ou administrative compétente reste totalement inactive ou n'examine qu'incomplètement la demande. Dans le cas du retard injustifié, elle rend sa décision dans

un délai inadéquat (cf. ATF 129 V 411 consid. 1.2 et réf. cit., arrêt du Tribunal fédéral 2C_152/2014 du 5 septembre 2014 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral E-5739/2012 du 20 décembre 2012 consid. 3.2, A-4013/2007 du 22 décembre 2008 consid. 5.1 ; voir Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale du 20 novembre 1996, ad art. 25 du projet, FF 1997 I 183 ss). L'autorité commet un retard injustifié lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans le délai que la nature de l'affaire, ainsi que toutes les autres circonstances, font apparaître comme raisonnable. 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. Il faut examiner si les circonstances concrètes qui ont conduit à la prolongation de la procédure sont objectivement justifiées (cf. ATF 135 I 265 consid. 4.4, 103 V 190 consid. 3b et 3c, arrêts du Tribunal fédéral 2C_553/2017 du 30 juin 2017 consid. 5, 2C_152/2014 du 5 septembre 2014 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral D-725/2014 du 28 février 2014, E-194/2014 du 4 février 2014, E-3834/2013 du 16 juillet 2013, A-4013/2007 du 22 décembre 2008 consid. 5). On ne saurait par ailleurs reprocher à une autorité quelques "temps morts"; ceux-ci sont inévitables dans une procédure (cf. ATF 130 IV 54 consid. 3.3.3, arrêt du Tribunal fédéral 2C_553/2017 du 30 juin 2017 consid. 5 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral E-3834/2013 du 16 juillet 2013). Une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent cependant justifier la lenteur excessive d'une procédure ; il appartient en effet 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, 122 IV 103 consid. I.4, 119 III 1 consid. 3, arrêts du Tribunal fédéral 8C_312/2015 du 3 juillet 2015 consid. 2.5, 5A.8/2000 du 6 novembre 2000 consid. 2a ; arrêts du Tribunal administratif fédéral D-725/2014 du 28 février 2014, E-194/2014 du 4 février 2014, E-3834/2013 du 16 juillet 2013).

E. 4.2.5

Le Tribunal retient ce qui suit quant à la condition de l'acte illicite.

E. 4.2.5.1

Contrairement à ce qu'avancent les parties, il n'y a en l'espèce qu'un seul acte illicite envisageable qui serait susceptible de fonder la responsabilité de l'Etat, soit le retard injustifié de l'autorité à statuer. La question de la possibilité d'exercer une activité lucrative correspondant aux compétences professionnelles du recourant concerne, quant à elle, la condition du dommage. En effet, la soumission du recourant aux conditions des articles 43 de la loi sur l'asile (LAsi, RS 142.31), 18 à 26 et 30 al. 1 let. 1 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) et 52 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201), pour pouvoir exercer une activité lucrative pendant la procédure d'asile, était une conséquence légale de son statut de requérant d'asile. Il y était soumis tant que ladite procédure durait. Aucun acte illicite ne peut être retenu en l'espèce de l'application correcte de ces dispositions au recourant.

E. 4.2.5.2

Quant à la question de savoir s'il y a eu un retard injustifié à statuer de la part de l'ODM et donc un acte illicite, le Tribunal relève tout d'abord que le recourant a déposé sa demande d'asile en Suisse le 19 juillet 2001 et n'a obtenu une décision que le 14 mars janvier 2013,

soit plus de 11 ans après le dépôt de sa demande, qu'il a été entendu peu de temps après son arrivée en Suisse, qu'il a collaboré à la constatation des faits en fournissant de nombreuses pièces à l'appui de sa demande, qu'il a relancé l'autorité compétente à plusieurs reprises pour qu'elle statue sur sa demande, que la procédure a été quelque peu retardée à cause de l'absence de domicile connu du recourant au début de l'année 2004 et que le 2 juillet 2004, l'ODR lui a indiqué qu'un traitement prochain de sa requête d'asile pouvait être envisagé. Ensuite, il y a lieu de prendre en compte le complément de rapport médical du 24 avril 2007, établi par les Hôpitaux Universitaires de (...), ainsi que l'e-mail du 15 février 2010 et le courrier du 31 mars 2010 du Service des étrangers et confédérés du canton de (...), faisant part des problèmes sociaux que le recourant rencontrait dans son foyer ainsi que de son état dépressif, causés entre autres par la longue durée de la procédure d'asile. Le Tribunal de céans retient également que l'ODM reconnaît que la durée de la procédure d'asile du recourant s'est avérée supérieure à la moyenne, que cette autorité soutient que la cause du recourant était d'une extrême complexité, que son dossier était exceptionnellement volumineux et comprenait plus d'une centaine de documents en langue portugaise. Finalement, le Tribunal tient à mentionner qu'il ne méconnaît pas la surcharge de travail de l'ODM (actuellement SEM).

E. 4.2.5.3

Il convient ici de rappeler que, dans un cas de responsabilité de l'Etat, la question de savoir si le recourant a entrepris tout ce qui était en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, en particulier s'il a recouru pour déni de justice ou retard injustifié, doit être examinée non pas en lien avec la condition de l'acte illicite mais avec celle du rapport de causalité, en particulier de l'éventuelle interruption de celui-ci pour faute propre du lésé. En tout état de cause, le Tribunal peut se dispenser en l'espèce d'examiner plus avant la condition de l'acte illicite dès lors que les conditions de la responsabilité de l'Etat sont cumulatives et que le défaut de réalisation de l'une d'elles - en l'espèce celle du lien de causalité - est suffisant pour rejeter une demande de responsabilité ouverte à l'encontre de la Confédération.

E. 4.3

La deuxième condition à analyser est celle du rapport de causalité.

E. 4.3.1

Le recourant relève qu'il a, lui-même ainsi que par ses mandataires, sollicité auprès de l'ODM un traitement plus rapide de sa demande à plusieurs reprises, que la situation d'un requérant d'asile est délicate et spéciale, qu'il n'a pas osé recourir lui-même pour retard injustifié par crainte que sa demande d'asile ne soit rejetée pour cette raison, qu'il a donc sollicité le bénéfice de l'assistance judiciaire pour couvrir ses frais d'avocat dans le but de se plaindre du déni de justice mais que celle-ci ne lui a pas été octroyée et que, partant, il n'a pas eu d'autres choix que d'attendre l'issue de la procédure. Le recourant soutient en outre que l'obligation de traiter une affaire dans un délai raisonnable s'impose de par la loi à l'administration sans qu'il soit nécessaire de mettre en demeure l'autorité d'agir et que la jurisprudence développée au sujet du devoir de recourir pour déni de justice pendant la procédure concernée ne peut s'appliquer à un requérant d'asile dont la vie et l'avenir sont en jeu. Il estime que, dans ces circonstances, il a fait tout son possible pour se plaindre d'un retard injustifié et que, partant, le rapport de causalité entre l'acte illicite et le dommage n'est pas rompu.

E. 4.3.2

L'autorité inférieure motive essentiellement le rejet de la demande en dommages-intérêts du recourant en raison de l'inaction de celui-ci. Selon elle, le recourant n'a demandé l'accélération de la procédure qu'une seule fois, à savoir le 18 juillet 2003, et n'a pas déposé d'invitation à accélérer la procédure d'asile depuis sa réouverture le 2 juillet 2004 jusqu'à l'octroi de l'asile le 14 janvier 2013. Principalement, elle souligne que le recourant n'a, à aucun moment de la procédure d'asile, recouru pour déni de justice ou retard injustifié. L'autorité inférieure soutient qu'ainsi, le recourant, représenté par des mandataires professionnels et disposant dès le 16 septembre 2009 d'un Baccalauréat universitaire en droit suisse, a accepté la durée de la procédure et que, partant, le lien de causalité est rompu. Elle avance que la crainte de représailles alléguée par le recourant ne peut être la cause de l'absence de dépôt d'un recours pour retard injustifié vu que ce dernier a recouru le 10 février 2009 auprès du Tribunal administratif fédéral contre la décision de l'ODM rejetant sa requête d'assistance judiciaire.

E. 4.3.3

Conformément à la jurisprudence, la responsabilité de l'Etat suppose que l'acte illicite du fonctionnaire soit dans un rapport de causalité naturel et adéquat avec le dommage allégué. Il y a causalité naturelle lorsqu'il y a lieu d'admettre que, sans l'acte illicite, le dommage allégué ne se serait pas produit du tout, ou qu'il ne serait pas survenu de la même manière (condition sine qua non). Il y a causalité adéquate lorsque le comportement incriminé était propre, d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie, à entraîner un résultat du genre de celui qui s'est produit. Lorsqu'il s'agit de juger de l'existence d'un lien de causalité adéquate entre une omission et un dommage, il convient alors de s'interroger sur le cours hypothétique qu'auraient pris les événements si l'intéressé avait agi conformément à ses devoirs. Dans ce cas, la preuve s'apprécie en principe sous l'angle de la vraisemblance prépondérante (cf. ATF 139 V 176 consid. 8.4.1 et 8.4.2, 132 III 715 consid. 2.3, arrêt du Tribunal fédéral 4A_469/2016 du 19 janvier 2017 consid. 3 ; ATAF 2014/43 consid. 4.2 et 4.3, arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3757/2016 du 3 mai 2017 consid. 8.1, A-5172/2014 du 8 janvier 2016 consid. 10.1). Selon l'art. 4 LRFC, lorsque la partie lésée a consenti à la lésion ou lorsque des faits dont elle est responsable ont contribué à créer ou à augmenter le dommage, l'autorité compétente peut réduire les dommages-intérêts ou même n'en point allouer. Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 44 al. 1 CO. Il est possible de s'inspirer de la jurisprudence sur la faute propre du lésé (Selbstverschulden) selon cette dernière disposition pour examiner les raisons qui, selon l'art. 4 LRFC, justifient une réduction ou une exclusion des dommages-intérêts. En droit civil, il y a faute propre du lésé, lorsque celui-ci néglige de prendre des mesures raisonnables et propres à empêcher la naissance ou l'aggravation d'un dommage. En d'autres termes, le lésé doit prendre les mesures qu'une personne raisonnable prendrait dans la même situation si elle ne devait pas s'attendre à recevoir des dommages-intérêts. Si un dommage risque de naître ou de s'aggraver par l'action ou l'inaction d'une autorité, une partie a la possibilité de se défendre contre cet éventuel dommage pendant la procédure en question, à l'aide des moyens mis à disposition par le droit de procédure. Deux situations doivent être distinguées. D'une part, si un dommage naît suite à une décision incidente ou une décision finale, la partie touchée doit en premier lieu attaquer ces décisions par les voies de droit ordinaires. La légalité des décisions ayant force de chose jugée ne peut pas être revue dans une procédure en responsabilité (art. 12 LRFC). D'autre part, si un dommage risque de naître à cause de la lenteur de la procédure, il peut être exigé de la partie touchée qu'elle rende attentif l'autorité au dommage qui menace et

qu'elle lui demande un traitement plus rapide de la procédure. Si cette mesure n'a pas pour effet d'accélérer la procédure et si celle-ci ne pourra vraisemblablement pas être close dans un délai raisonnable, la partie touchée doit recourir pour déni de justice ou retard injustifié. Ces mesures doivent être prises avant d'essayer d'obtenir des dommages-intérêts via une procédure en responsabilité de l'Etat. Dans ce sens, la responsabilité étatique est subsidiaire. Si une partie n'a pas essayé d'accélérer la procédure à l'aide des mesures susmentionnées, une faute propre du lésé au sens de l'art. 4 LRCF pourra être retenue à son encontre dans un éventuel procès en responsabilité de l'Etat subséquent. L'inaction d'une partie, et ainsi sa faute propre, interrompt le rapport de causalité naturelle et adéquate entre une prétendue mauvaise conduite d'un procès et le dommage allégué et exclut, par-là, la responsabilité étatique (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.2, 125 V 373 consid. 2a, 107 Ib 155 consid. 2b et 2c, arrêts du Tribunal fédéral 2C_553/2017 du 30 juin 2017 consid. 5, 4A_469/2016 du 19 janvier 2017 consid. 3, 2C_118/2016 du 23 mai 2016 consid. 7.2, 2A.268/1999 du 17 mars 2000 consid. 2b et 2c ; ATAF 2014/43 consid. 4.5, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3757/2016 du 3 mai 2017 consid. 8.2.1 ; Jaag, op. cit., nos 149 et 151 ; Gross, op. cit., p. 334). Le comportement du justiciable s'apprécie toutefois avec moins de rigueur en procédure pénale et administrative que dans un procès civil, où les parties doivent faire preuve d'une diligence normale pour activer la procédure (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.2, arrêt du Tribunal fédéral 5A.8/2000 du 6 novembre 2000 consid. 2a ; Auer/Malinverni/hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3ème éd., Berne 2013, n° 1288).

E. 4.3.4

Le Tribunal retient ce qui suit. Depuis le dépôt de sa demande d'asile le 19 juillet 2001 jusqu'à son recours du 10 février 2009 contre le rejet par l'ODM de sa requête d'assistance judiciaire, le recourant a sollicité à plusieurs reprises et régulièrement de l'ODM que sa demande d'asile soit traitée plus rapidement et qu'une décision favorable soit rendue promptement. À partir de cette date-là et jusqu'au 14 janvier 2013 - date de la décision lui octroyant l'asile - il n'a plus rien entrepris pour faire avancer la procédure. À aucun moment de la procédure d'asile, le recourant n'a déposé de recours pour déni de justice ou retard injustifié. Or le recourant ne peut raisonnablement soutenir qu'il n'a pas osé déposer de recours pour retard injustifié car il n'était pas représenté par un professionnel du secteur juridique et parce qu'il craignait que sa demande d'asile ne soit alors rejetée pour ce motif. Tout d'abord, le rappel par un administré à l'autorité de son obligation de traiter sa cause dans un délai raisonnable concerne la régularité formelle de la procédure et n'a pas d'influence sur l'examen au fond des conditions d'octroi d'asile. Ensuite, pendant la procédure d'asile, le recourant a recouru à deux reprises contre des décisions de l'ODM. Le 16 juillet 2006, il a attaqué - sans être représenté - la décision rejetant sa demande de délivrance d'un certificat d'identité muni d'un visa de retour pour lui permettre de se rendre à l'étranger. Le 10 février 2009, alors représenté par un avocat, il a recouru contre la décision de l'ODM rejetant sa requête d'assistance judiciaire. Ces deux recours constituent des indices infirmant la prétendue crainte de représailles en cas de recours pour retard injustifié. Finalement, il est lieu de rappeler que le recourant dispose, comme il l'affirme, d'une formation d'avocat au (...), et qu'il a débuté des études de droit à l'Université de (...) dès l'automne 2004, obtenant son Baccalauréat le 16 septembre 2009 et sa Maîtrise le 13 février 2013. Partant, voyant que ses diverses relances n'avaient pas eu l'effet escompté, il pouvait être attendu de lui qu'il dépose un recours pour déni de justice auprès de l'autorité supérieure pour contrer la lenteur avec laquelle sa demande d'asile était traitée, faire

accélérer la procédure et réduire, voire éviter le dommage qu'il allègue. Vu ses connaissances et ses écritures dans la procédure d'asile ainsi que dans la présente procédure, il n'avait pas besoin, contrairement à ce qu'il soutient, d'être représenté par un avocat pour déposer un tel recours. Cette mesure pouvait raisonnablement être attendue de lui et aurait dû être prise par le recourant avant qu'il n'essaie par la présente procédure subsidiaire d'obtenir des dommages-intérêts de la part de la Confédération. Contrairement à ce que soutient le recourant, il n'y a pas de raison de s'écarter, en l'espèce, de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral concernant le devoir d'interjeter recours pour retard injustifié dans le cadre même de la procédure principale, sous peine de créer une incertitude juridique et une inégalité de traitement. Une faute propre doit donc être retenue à son encontre dans le présent procès en responsabilité de l'Etat. Celle-ci interrompt le rapport de causalité naturelle et adéquate entre la conduite du procès qu'il critique et le dommage qu'il allègue.

E. 4.4

Sur le vu de ce qui précède, la troisième condition, soit celle de l'existence d'un dommage et, le cas échéant, de son montant, n'a pas besoin d'être analysée en l'espèce.

E. 5

Les conditions de la responsabilité de l'Etat étant cumulatives, la rupture du rapport de causalité naturelle et adéquate en raison de la faute propre du recourant est suffisante pour exclure la responsabilité de la Confédération. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté.

E. 6

Aux termes de l'art. 63 al. 1 1ère phrase PA, les frais de procédure sont mis en règle générale à la charge de la partie qui succombe. Ils sont calculés en fonction de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la manière de procéder des parties, de leur situation financière et de la valeur litigieuse (art. 63 al. 4bis PA, art. 2 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Dans les contestations pécuniaires, l'émolument judiciaire se monte entre 7'000 francs et 40'000 francs lorsque la valeur litigieuse s'élève entre 1'000'000 francs et 5'000'000 francs (art. 4 FITAF). En l'espèce, le recourant est la partie succombante, de sorte que les frais de procédure de la cause doivent être mis à sa charge. La valeur litigieuse s'élève à 1'500'000 francs avec intérêts à 5% dès le 1er janvier 2010. Les frais de procédure sont arrêtés à 10'000 francs. Il convient de prélever cette somme sur l'avance de frais du même montant déjà versée. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au recourant (art. 64 al. 1 a contrario PA et art. 7 al. 1 a contrario FITAF). L'autorité inférieure n'a pas non plus droit à des dépens (art. 7 al. 3 FITAF). (le dispositif est porté à la page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.