

BVGer F-2833/2018 vom 29. Mai 2019

Bundesverwaltungsgericht, 2019-05-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-2833_2018

FR: TAF F-2833/2018 du 29 mai 2019

IT: TAF F-2833/2018 del 29 maggio 2019

Regeste

Documents de voyage pour étrangers (divers)

Erwägungen

E. 1.1

Le présent litige porte sur la constatation d'un éventuel déni de justice (procédure F-2833/2018) et la question de savoir si le SEM a agi de manière conforme au droit en refusant d'établir un document de voyage au recourant (procédure F-5243/2018).

E. 1.2

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière de délivrance de titres de voyage pour réfugiés rendues par le SEM - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au Tribunal, qui statue définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 6 LTF). A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

E. 1.3

En vertu de l'art. 46a PA, 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 (cf. ATAF 2009/1 consid. 3 et ATAF 2008/15 consid. 3.2). Le refus de statuer tel que défini à l'art. 46a PA est également assimilé à une décision. Comme condition préalable au dépôt d'un recours pour déni de justice, un recourant doit avoir requis de l'autorité compétente qu'elle rende une décision. Il doit également avoir le droit à se voir notifier une telle décision. Un droit existe lorsque, d'une part, une autorité est obligée de par le droit applicable d'agir en rendant une décision et que, d'autre part, la personne qui s'en prévaut a la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA en lien avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. arrêt du TAF F-4132/2017 du 9 janvier 2019 consid. 1.5 et 1.6 et les réf. cit.). Ces conditions sont manifestement remplies dans le cas d'espèce. En outre, même si l'autorité inférieure a finalement rendu la décision requise postérieurement au dépôt du recours pour déni de justice, le recourant - qui demande expressément la constatation d'un déni de justice (cf. dossier F-2833/2018, mémoire du 9 août 2018 [pce TAF 15]) - garde un intérêt actuel à ce que le Tribunal se prononce en la matière (cf. Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3ème éd., Zurich Bâle Genève 2013, p. 447 n° 1311 ; arrêt du TF 1C_370/2013 du 14 octobre 2013 consid. 6). Finalement, en ce qui concerne le refus de l'établissement d'un document de voyage, le recourant possède la qualité pour agir au sens de l'art. 48 PA.

E. 1.4

Interjetés dans la forme et les délais prescrits par la loi, les recours déposés dans les procédures F-2833/2018 et F-5243/2018 sont par conséquent recevables (art. 50 et 52 PA).

E. 2

Le 1er janvier 2019, la loi sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr) a connu une modification partielle comprenant également un changement de sa dénomination (modification de la LEtr du 16 décembre 2016, RO 2018 3171). Ainsi, la LEtr s'intitule nouvellement loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI). Le Tribunal utilisera donc ci-après cette nouvelle dénomination, étant précisé que les dispositions matérielles traitées dans le présent arrêt n'ont pas connu de modification. Par ailleurs, l'ODV a connu, le 15 août 2018, des modifications et est entrée en vigueur dans sa nouvelle teneur le 15 septembre 2018. En vertu des dispositions transitoires, les procédures pendantes lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sont régies par le nouveau droit (art. 32 ODV ; cf. également arrêt du TAF F-6630/2017 du 20 septembre 2018 consid. 3).

E. 3

Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Le recourant peut ainsi invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA). L'autorité de recours applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants juridiques de la décision attaquée. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait existant au moment où elle statue (ATAF 2014/1 consid. 2). Déni de justice

E. 4.1

Dans son mémoire du 15 mai 2018, le recourant a estimé que l'autorité inférieure avait commis un déni de justice en refusant de donner suite à ses demandes qui visaient le prononcé d'une décision formelle susceptible de recours. Il a également prié le Tribunal d'ordonner au SEM de rendre une décision dans les plus brefs délais. Cette décision ayant entretemps été rendue, cette conclusion est devenue sans objet. Le Tribunal examinera toutefois l'existence d'un éventuel déni de justice formel sous l'angle du retard injustifié à statuer.

E. 4.2

Aux termes de l'art. 29 al. 1 Cst. (RS 101), toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. L'art. 29 al. 1 Cst. consacre le principe de la célérité en ce sens qu'il prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire, ainsi que toutes les autres circonstances, font apparaître comme raisonnable (ATF 130 I 312 consid. 5.1). Le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la cause, lesquelles commandent généralement une évaluation globale. Entre autres critères sont

notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes (cf. arrêts du TF 1D_8/2018 du 3 avril 2019 consid. 5.1, 1C_299/2018 du 28 mars 2019 consid. 2.2, et 12T_1/2007 du 29 mai 2007 consid. 3.3 ; ATF 135 I 265 consid. 4.4). A cet égard, il appartient au justiciable 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. 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. On ne saurait par ailleurs reprocher à une autorité quelques "temps morts"; ceux-ci sont inévitables dans une procédure. 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 (ATF 130 I 312 consid. 5.2 et les réf. cit.).

E. 4.3

Il n'est pas important de savoir sur quels motifs est fondée la durée excessive de la procédure ou si l'autorité a commis une faute ou non ; est uniquement déterminant le fait que l'autorité agit ou non dans les délais ; il faut examiner si les circonstances qui ont conduit à la prolongation de la procédure sont objectivement justifiées (cf. notamment ATF 130 IV 54 consid. 3.3.3, 125 V 188 consid. 2a, 107 Ib 160 consid. 3b).

E. 5.1

Dans sa prise de position du 11 juin 2018, l'autorité intimée a considéré que le laps de temps courant entre la première demande de décision formelle du recourant en février 2018 et la réponse donnée le 16 mai 2018 ne pouvait pas constituer un retard injustifié à statuer. Elle a également précisé qu'elle prévoyait de rendre ladite décision au mois de juillet 2018.

E. 5.2

Pour sa part, le recourant, dans ses déterminations du 19 juin 2018, a estimé que le retard à statuer devait être calculé dès son courrier du 6 juin 2017, par lequel il informait le SEM qu'il avait déposé une demande de renouvellement de son titre de séjour au mois de mai 2017 et payé les émoluments en conséquence. En outre, il a souligné que, suite à la réponse du SEM du 28 juin 2017, il s'était enquis, par courrier du 30 juin 2017, des vérifications que l'autorité inférieure devait encore effectuer. Il n'avait toutefois pas reçu d'indications sur ce point. Ce n'était que par acte du 17 novembre 2017 que le SEM lui avait fait part de son intention de rejeter sa demande de renouvellement. A ses yeux, au moment du dépôt du recours pour déni justice, l'affaire était restée en suspens depuis une année ou plus, ce qui était trop long compte tenu des particularités de l'affaire.

E. 5.3

En l'espèce, il ressort des actes de la cause que le SEM, dans son courrier du 28 juin 2017, a averti le recourant que la décision ne pourrait pas être prise dans l'immédiat en raison d'une charge de travail importante d'une part, et de clarifications d'autre part. Malgré la demande du recourant du 30 juin 2017, le SEM n'a pas indiqué en quoi consistaient ces clarifications. Dans ses courriers et prises de positions subséquents, l'autorité inférieure a derechef invoqué la charge importante de travail à laquelle devait faire face l'Office. Ce n'est que dans sa décision du 13 août 2018 (respectivement du 13 juillet 2018 ; cf. à ce sujet supra let. D), soit après le dépôt du recours pour déni de justice, qu'elle a précisé que selon sa pratique

en matière de titres de voyage, aucun document n'était délivré tant qu'une procédure pénale était en cours. A ce propos, elle a indiqué qu'une telle procédure avait été ouverte à l'encontre du recourant le (...) 2017, suite à une plainte déposée par le fils de ce dernier, que le recourant aurait menacé de mort en (...) 2016. Cette procédure a fait l'objet d'une ordonnance pénale de non-entrée en matière le (...) 2017 suite au retrait de la plainte.

E. 5.4

Il se pose donc la question de savoir si la procédure pénale précitée constitue un élément objectif pertinent qui habilitait le SEM à différer au 18 juillet 2018 la prise de sa décision concernant le document de voyage en cause. Le Tribunal prend position comme suit. En premier lieu, quoiqu'en dise le SEM, il n'est nullement démontré que ce dernier attendait effectivement le résultat de cette procédure pour statuer. Ainsi, il est étonnant que l'autorité inférieure, si elle attendait effectivement l'issue de la procédure pénale avant de statuer, ait indiqué au recourant, par courriers des 17 novembre 2017 et 19 janvier 2018, que sa demande allait être refusée. En outre, comme on le verra ci-après, la procédure pénale en question - qui portait sur des infractions n'ayant aucun lien avec le document de voyage de l'intéressé - ne pouvait de toute façon pas avoir d'influence sur le renouvellement du document convoité (cf. infra consid. 6). Ensuite, même dans l'hypothèse où le SEM aurait été habilité à attendre le résultat de la procédure pénale en cours pour rendre sa décision, il conviendrait de reprocher à ce dernier de ne pas avoir respecté le droit d'être entendu du recourant et d'avoir de ce fait contribué à rallonger inutilement la procédure. En effet, il ne ressort pas du dossier que le SEM ait informé le recourant que le traitement de sa demande dépendait de l'issue de la procédure pénale. Selon les pièces au dossier, le SEM n'a apparemment été informé qu'au mois de juillet 2018 qu'une décision de non-entrée en matière avait été rendue en (...) 2017. Bien que l'autorité intimée ait alors promptement rendu sa première décision du 18 juillet 2018, on peut supposer que le recourant, s'il avait eu connaissance de l'importance de l'issue de cette procédure pénale, aurait pu alerter l'autorité inférieure en conséquence, afin que la décision soit rendue plus rapidement. Ainsi, en n'informant pas le recourant qu'elle attendait le résultat de cette procédure pénale, l'autorité inférieure a d'une part violé le droit d'être entendu du recourant en ne lui permettant pas de s'exprimer sur les faits jugés pertinents avant que la décision soit prise (art. 29 al. 2 Cst. ; cf. à ce sujet ATF 142 III 48 consid. 4.1.1) et a d'autre part participé à un allongement inutile de la procédure.

E. 5.5

Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de retenir qu'il est douteux que la procédure pénale en cours contre le recourant constituait un motif valable pour ajourner la décision concernant le renouvellement du document de voyage en cause. Même dans l'hypothèse où tel aurait été le cas, il faudrait conclure que, dès le (...) 2017 (soit le jour où la décision de non-entrée en matière a été rendue en matière pénale), le dossier aurait été en état d'être jugé. Or, l'autorité inférieure ne saurait tirer avantage du fait qu'elle n'a pas respecté le droit d'être entendu du recourant et a de ce fait contribué au rallongement de la procédure jusqu'au mois de juillet 2018 en empêchant le recourant de lui faire parvenir des informations déterminantes (cf. supra consid. 5.4 3ème paragraphe). En définitive, force est de constater que le point de savoir si le recourant est habilité à être en possession d'un titre de voyage respectivement s'il dispose d'un droit à ce que son document soit renouvelé à son échéance suite aux condamnations dont il a fait l'objet en 2014 et 2015 occupe le SEM depuis pour le moins le début de l'année 2016 (cf. supra let. B). Dans ces conditions

particulières, on pouvait attendre de l'autorité inférieure - qui avait déjà été relancée à 2 reprises par le recourant par actes des 27 juillet et 15 novembre 2017 - qu'elle rendît une décision matérielle dans les plus brefs délais, en tous les cas dès que la procédure pénale à l'encontre du recourant avait abouti. Or, celle-ci s'est bornée, par acte du 19 janvier 2018, à informer l'intéressé qu'elle entendait rejeter sa requête et à lui fixer un délai pour requérir une décision formelle. Cette injonction était pourtant inutile, dès lors que le recourant avait déjà suffisamment manifesté par le passé sa volonté à ce qu'une décision fût rendue. On relève que le recourant a encore sollicité le prononcé d'une décision formelle par actes des 2 février et 19 mars 2018. Comme il n'avait toujours pas reçu de réponse en début mai 2018, il a déposé auprès du TAF une requête en constatation d'un déni de justice le 15 mai 2018. Or, compte tenu de l'enchaînement des événements susmentionné et des particularités de la présente affaire (cf. aussi infra consid. 6), le Tribunal ne peut que conclure que le recours pour déni de justice était justifié. Partant, il convient d'admettre le recours ce point. Aussi, le Tribunal de céans constate que, en l'espèce, le SEM a violé le droit du recourant visant à ce que l'autorité rende ses décisions dans un délai raisonnable. Cette constatation a pour objectif, dans la mesure du possible, de faire office de réparation à l'égard du recourant (cf. arrêt du TF 1C_370/2013 du 14 octobre 2013 consid. 6.2 in fine et les réf. citées). Etablissement du document de voyage

E. 6.1

Aux termes de l'art. 1 al. 1 let. a ODV, le SEM détient la compétence d'établir les titres de voyage pour réfugiés. Il retire un document de voyage suisse lorsque son titulaire n'en remplit plus les conditions d'établissement (art. 22 al. 1 let. a ODV). Conformément à l'art. 59 al. 3 LEI, l'étranger qui attende de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, qui les met en danger ou représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou qui a été condamné à une expulsion entrée en force au sens des art. 66a ou 66d CP ou 49a ou 49abis CPM n'a pas droit à des documents de voyage.

E. 6.2

Le Tribunal constate que les faits qui ont conduit à la procédure pénale du (...) 2017 n'avaient pas de lien direct avec le titre de voyage du recourant. Si le respect de la sécurité et de l'ordre publics est à examiner dans le cadre de l'art. 59 al. 3 LEI en tant qu'élément de prévention générale, il est également considéré que l'infraction pénale commise par l'intéressé doit avoir été facilitée par son titre de voyage (cf. arrêt du TAF F-952/2016 du 19 avril 2018, consid. 6.3, publié dans l'ATAF 2018 VII/2 ; cf. également ATAF 2009/26 consid. 4.2). Si les infractions commises par le recourant en tant que passeur ont bien été facilitées par son titre de voyage, ce n'est pas le cas de l'infraction en cause lors de la procédure de (...) 2017, laquelle s'est d'ailleurs conclue par une ordonnance de non-entrée en matière. Dès lors, aucun élément nouveau n'a pu être retenu à charge du recourant depuis la première décision de retrait du titre de voyage du 26 avril 2016.

E. 6.3

Si la pratique présentée par le SEM dans son préavis du 18 octobre 2018 et sa décision du 13 août 2018, consistant à refuser de renouveler un titre de voyage dans les deux à cinq ans suivant l'exécution d'une peine, n'est pas en soi contraire au principe « ne bis in idem » (cf. à ce sujet ATF 137 I 363 consid. 2.3.2 ; arrêt du TF 1C_140/2019 du 29 mars 2019 consid. 3 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2ème éd. 2018; ch. 628, p. 228 ;

Dubey/Zufferey, Droit administratif général, 2014, p. 84-85, ch. 235), force est de constater qu'en l'absence de nouvelle infraction depuis la décision du 26 avril 2016, le recourant a subi deux mesures de la part du SEM pour des faits identiques. La circonstance que l'intéressé n'ait dans les faits pas perdu l'usage de son titre de voyage jusqu'au 7 mars 2017 en raison de l'effet suspensif accordé à son recours dans la cause F-3416/2016 n'y change rien. A plus forte raison, l'autorité intimée a agi de façon contradictoire, dès lors que, comme elle l'avait relevé de manière expresse dans sa duplique du 10 novembre 2016 concernant la cause F-3416/2016 (pce TAF 14), elle n'avait pas, par décision du 26 avril 2016, retiré le document de voyage de l'intéressé de façon illimitée mais uniquement de manière provisoire jusqu'au 7 mars 2017, sous réserve de la commission de nouvelles infractions. Or, rien au dossier ne permet de conclure que le recourant aurait commis des infractions pertinentes pour le retrait du document de voyage depuis lors. Aussi, sur la base des indications fournies par l'autorité inférieure, le recourant pouvait partir du principe que son titre serait renouvelé à son échéance en août 2017. La situation aurait été autre si l'autorité, lors de la première procédure de recours F- 3416/2016, avait retiré le document pour une période plus longue que jusqu'au 7 mars 2017. Dans cette hypothèse, la question du bien-fondé du retrait de ce document - non contesté par le Tribunal de céans, comme il ressort de sa décision de radiation du 19 juillet 2017 - pour une plus longue période aurait pu faire l'objet d'un examen au fond. En l'espèce, compte tenu du fait qu'une mesure a déjà été prise en la matière pour une durée déterminée et vu l'absence de nouvelles infractions pénales depuis lors, cet examen n'a pas lieu d'être. En conséquence, par sa décision du 13 août 2018, l'autorité inférieure contrevient aux art. 5 al. 3 et 9 Cst., selon lesquels les organes de l'Etat doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi, en s'abstenant notamment d'adopter un comportements contradictoire ou abusif (cf. ATF 136 I 254 consid. 5.2 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2ème éd. 2018, ch. 580-582, p. 207-208 ; Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 3ème éd. 2012, ch. 6.4.2.3, p. 929-930).

E. 7

Au regard de tout ce qui précède, le Tribunal constate que le SEM s'est rendu coupable d'un déni de justice sous forme d'un retard injustifié envers le recourant. De plus, il appert que la décision du 13 août 2018 est contraire au principe de l'interdiction de comportements contradictoires. Les recours dans les procédures F-2833/2018 et F-5243/2018 sont par conséquent admis et la décision du 13 août 2018 refusant de renouveler le titre de voyage de l'intéressé est annulée. Il s'ensuit qu'il reviendra au SEM de renouveler le document de voyage, sous réserve du respect d'éventuelles autres conditions applicables.

E. 8.1

En application de l'art. 63 al. 2 PA, il n'est pas perçu de frais de procédure.

E. 8.2

En date des 30 mai 2018 et 24 septembre 2018, le Tribunal a mis le recourant au bénéfice de l'assistance judiciaire totale et a nommé Me Imed Abdelli en tant qu'avocat commis d'office. Pour l'ensemble de la procédure, le mandataire a remis deux notes de frais au Tribunal : l'une pour un total de 8 heures (recte : 10 heures) de travail (dont 2 heures à titre de forfait pour les débours), l'autre pour 2,25 heures de travail (dont 30 minutes à titre de forfait pour les débours), à un tarif horaire de 350 francs.

E. 8.3

Aux termes des art. 10 al. 2 et 12 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), le tarif horaire des avocats est de 200 francs au moins et de 400 francs au plus, hors TVA. Conformément à la jurisprudence du Tribunal de céans, un tarif horaire de 200 francs sera retenu pour l'assistance judiciaire, montant qui correspond d'ailleurs au maximum octroyé dans le canton de Genève dans ce cadre (cf. arrêt du TAF C-1383/2014 du 19 mai 2015 consid. 10).

E. 8.4

En l'occurrence, le Tribunal estime que quelques correctifs sont à apporter à la note de frais présentée par le mandataire. Ce dernier a remis une note présentant un total de 12,25 heures de travail, et ce uniquement pour le recours en déni de justice, aucune note de frais n'ayant été remise pour le recours contre la décision de refus de renouvellement des documents de voyage. Compte tenu de la difficulté de la cause, des mémoires produits par l'avocat dont certains reprennent des paragraphes complets de déterminations précédentes ou de l'acte de recours du 30 mai 2016 dans la cause F-3416/2016 ainsi que des différents bordereaux de pièces remis, dont la plupart figurent déjà dans un bordereau précédent ou comportent des copies d'actes du Tribunal de céans, il est estimé qu'un temps de travail de 9 heures pour la conduite des procédures F-2833/2018 et F-5243/2018 était suffisant. Calculé à un tarif horaire de 200 francs, les honoraires s'élèvent ainsi à 1'800 francs, auxquels s'ajoutent 144 francs de TVA (1'800 x 8 /100). En outre, le Tribunal alloue au mandataire 56 francs de débours pour l'ensemble des pièces produites. Ainsi, le Tribunal alloue au représentant une indemnité globale d'honoraires et de débours de 2'000 francs, TVA incluse. (Dispositif page suivante)

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