



Cour IV
D-347/2016

Arrêt du 22 janvier 2016

Composition

Yanick Felley, juge unique,
Edouard Iselin, greffier.

Parties

A. _____, né (...),
Ghana,
représenté par (...),
recourant,

contre

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

Objet

Refus de l'entrée en Suisse et assignation d'un lieu de séjour
(procédure à l'aéroport);
décision du SEM du 29 décembre 2015 / N (...).

Faits :**A.**

Le 28 décembre 2015, A._____ est arrivé à l'aéroport de B._____ et y a déposé le même jour une demande d'asile.

B.

Après avoir été entendu, l'entrée en Suisse lui a provisoirement été refusée et la zone de transit de l'aéroport de B._____ attribuée comme lieu de séjour pour une durée maximale de 60 jours, par décision incidente du 29 décembre 2015.

C.

Par décision du 15 janvier 2016, notifiée le même jour, le SEM a rejeté la demande d'asile de l'intéressé, a prononcé son renvoi de Suisse et a ordonné l'exécution de cette mesure.

D.

Le 18 janvier 2016, l'intéressé a interjeté recours contre la décision incidente du 29 décembre 2015 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), tout d'abord par télécopie, puis en original sous pli recommandé. Il a conclu à l'admission du recours, à la constatation de la nullité de ce prononcé, subsidiairement à son annulation, partant à l'assignation d'un lieu de séjour autre que la zone de transit et, plus subsidiairement, au renvoi de la cause au SEM pour qu'il autorise son entrée en Suisse, le tout sous suite de frais et dépens. Sur le plan procédural, il a requis la suspension de l'exécution du renvoi ainsi que la dispense du paiement d'une avance et des frais de procédure.

E.

Le 19 janvier 2016, le C._____ a fait parvenir au Tribunal le dossier de la cause, par télécopie. Le dossier SEM en original a également été reçu par le Tribunal deux jours plus tard.

F.

Les autres faits ressortant des dossiers seront examinés, si nécessaire, dans les considérants qui suivent.

Droit :**1.**

1.1 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 rendues par le SEM concernant l'asile peuvent être contestées, par renvoi de l'art. 105 LAsi (RS 142.31), devant le Tribunal, lequel statue alors définitivement, sauf demande d'extradition déposée par l'Etat dont le requérant cherche à se protéger (art. 83 let. d ch. 1 LTF). Il en est ainsi des décisions incidentes prononcées en vertu de l'art. 22 al. 2 et 3 à 5 LAsi.

Le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent litige.

1.2

A. _____ a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA).

1.3

Le refus provisoire de l'entrée en Suisse, prononcé en vertu de l'art. 22 al. 2 LAsi, peut faire l'objet d'un recours tant qu'il n'a pas été statué sur la demande d'asile de l'intéressé (art. 108 al. 3 LAsi). Partant, le recours est irrecevable s'agissant de cet aspect, l'intéressé s'étant vu notifier, le 15 janvier 2016, une décision du SEM rejetant sa demande d'asile (cf. aussi let. C de l'état de fait).

1.4

Par contre, conformément à l'art. 108 al. 4 LAsi, un recours aux fins de l'examen de la légalité et de l'adéquation de l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport conformément à l'art. 22 al. 3 et 4 LAsi peut en tout temps être interjeté.

Présenté par ailleurs dans la forme prescrite par la loi (art. 52 PA et 108 al. 5 LAsi), le recours, s'agissant de ce dernier point, est recevable.

2.

2.1 Le Tribunal constate les faits et applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 106 al. 1 LAsi et art. 62 al. 4 PA par renvoi de l'art. 6 LAsi et de l'art. 37 LTAF) ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (ATAF 2014/24 consid. 2.2; 2009/57 consid. 1.2 p. 798). Il peut ainsi admettre un recours pour un autre motif que ceux

invoqués devant lui ou rejeter un recours en adoptant une argumentation différente de celle de l'autorité intimée (ATAF 2007/41 consid. 2).

2.2 En particulier, le Tribunal examine d'office les conditions formelles de validité et de régularité de la procédure. Ainsi, la compétence de l'autorité dont émane la décision attaquée doit, au même titre que la compétence du Tribunal pour connaître d'un recours, être examinée d'office (ATF 127 V 29 consid. 3; cf. également ATAF 2011/54 consid. 1.1.1; 2008/59 consid. 2). En effet, la validité formelle d'une décision tient en premier lieu à la compétence de l'autorité qui l'a rendue (cf. notamment arrêt du TAF C-2574/2012 du 29 août 2012 consid. 4.2.2). L'examen de cette question est en outre un préalable nécessaire à l'examen du fond du litige lui-même (ATAF 2010/29 consid. 1.2.3 et 2008/59 précité).

Il convient aussi de rappeler qu'en matière de décision (au sens formel), les règles attributives de compétence, telles qu'elles sont fixées par une loi ou une ordonnance, sont en principe impératives, sauf si une disposition spéciale ou une norme générale prévoit la faculté d'y déroger (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 67.66 consid. 2a et réf. cit.). Cette compétence ne constitue toutefois pas une condition de la recevabilité du recours formé contre la décision auprès du Tribunal. En effet, si une autorité inférieure incompétente statue, elle rend une décision qui, annulable ou nulle, fondera le bien-fondé du recours dirigé contre elle auprès du Tribunal (cf. notamment ATF 132 V 93 consid. 1.2 et ATF 127 V 29 consid. 4, et jurispr. cit.; cf. aussi ATAF 2010/29 précité; MOSER ET AL., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^{ème} éd. 2013, p. 139 n. 3.9 et réf. cit.; PIERRE MOOR, "La nullité doit être constatée en tout temps et par toute autorité", in : Rüssli/Hänni/Häggi Furrer, *Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen – Festschrift für Tobias Jaag*, 2012, p. 47 s.).

3.

3.1 Conformément à l'art. 22 LAsi, lorsqu'un requérant dépose une demande d'asile dans un aéroport suisse, l'autorité cantonale compétente collecte ses données personnelles, relève ses empreintes digitales et le photographie; elle peut aussi saisir d'autres données biométriques le concernant et l'interroger sommairement sur les motifs qui l'ont poussé à quitter son pays et sur l'itinéraire emprunté (al. 1). S'il n'est pas possible de constater immédiatement que les conditions d'autorisation d'entrée sont remplies, l'entrée en Suisse est provisoirement refusée (al. 2). Le SEM lui notifie alors ce refus, dans les deux jours suivant le dépôt de sa demande, lui assigne un lieu de séjour et lui fournit un logement adéquat (al. 3 et 4).

Le requérant peut être retenu à l'aéroport ou, à titre exceptionnel, dans un autre lieu approprié pour une durée maximale de 60 jours (al. 5).

3.2 Les autorités compétentes peuvent notifier au requérant qui présente au poste de contrôle d'un aéroport suisse les décisions signées qui leur ont été transmises par télécopie (art. 13 al. 3 1^{ère} phrase LAsi).

4.

En l'espèce, il sied de relever, à l'instar de l'intéressé dans son mémoire de recours, un cumul d'irrégularités entachant la décision incidente du 29 décembre 2015.

4.1 Le recourant a déposé une demande d'asile à l'aéroport de B. _____ le 28 décembre 2015. Le jour suivant, une décision de "l'ODM" (Office fédéral des migrations) du jour même lui a été notifiée, par le truchement de l'autorité cantonale compétente, en l'occurrence le C. _____.

4.2 La forme écrite implique la désignation de l'autorité dont émane la décision, celle de son destinataire, ainsi que la situation juridique de celui-ci, soit le dispositif (MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd. 2011, ch. 2.2.8.2, p. 345; KNEUBÜHLER in : Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, ad art. 34 p. 497 s.; UHLMANN/SCHWANK in : Waldmann/ Weissenberger [éd.], VwVG - Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, ad art. 34 ch. 6 s. p. 782 et réf. cit.).

En outre, une décision écrite doit, en principe, être signée par son auteur. La procédure administrative ne fait pas de la signature une condition sine qua non de la validité d'un tel prononcé, si aucune disposition spéciale ne l'exige, alors que, précisément, la législation ici applicable contient une telle disposition (cf. infra consid. 4.4); la jurisprudence et la doctrine, qui préconisaient autrefois la nullité d'une décision en l'absence de signature, ont entre-temps évolué et plaident désormais, en règle générale, pour une annulation (cf. ATF 131 V 483 et réf. cit.; 112 V 87 et réf. cit.; arrêt du TAF E-8409/2015 du 14 janvier 2016, portant sur un cas analogue; cf. aussi MOOR/POLTIER, op. cit, ibid., et ch. 2.2.8.5 p. 357 ainsi que ch. 2.3.3.3 p. 366 ss, et réf. cit.).

4.3 En l'espèce, l'en-tête de la décision incidente du 29 décembre 2015 fait référence à l'ODM, ancienne dénomination du SEM. Bien qu'il s'agisse effectivement de la même autorité et que ce changement de nom n'ait entraîné aucune modification dans son organisation ou sa structure,

il n'en reste pas moins que le changement en question remonte au 1^{er} janvier 2015. Il est donc difficilement concevable que cette autorité ait utilisé un papier officiel périmé, dont l'en-tête n'est plus valable depuis près d'un an afin de rendre une décision.

Même à supposer que le recourant puisse tout de même reconnaître l'autorité compétente, cela ne saurait suffire car, en l'espèce, il n'y a aucune référence au numéro de dossier, au nom de l'agent responsable de la décision, ni même à ses initiales. Il est simplement inscrit la mention "chef" au bas de cette décision, sans aucune signature.

Ainsi, et comme le relève à juste titre l'intéressé dans le recours, l'auteur réel de la décision n'est pas déterminable et, surtout son appartenance, en tant que collaborateur, à l'autorité compétente pour rendre cette décision n'est pas garantie. On ne peut pas conclure sans aucun doute que cette décision a été formellement prise par l'autorité compétente, à savoir le SEM.

4.4 A cela s'ajoute que le C. _____ ne pouvait pas valablement notifier cette décision. L'art. 13 al. 3 1^{ère} phrase LAsi dispose en effet que les autorités cantonales compétentes peuvent notifier au requérant la décision **signée** et télécopiée par le SEM. Or, à l'appui de son mémoire de recours du 18 janvier 2016, l'intéressé a joint une copie de la décision attaquée, sur laquelle ne figure aucune signature. Le 19 janvier 2016, le C. _____ a fait parvenir au Tribunal le dossier de la cause par télécopie, dans lequel dite décision apparaît également non signée par un collaborateur. Ce n'est que dans le dossier fédéral, reçu deux jours plus tard, contenant les pièces originales du dossier, que figure une version de cette décision signée.

4.5 Au vu de ce qui précède, outre le fait que le C. _____ ne pouvait pas valablement notifier cette décision, dont l'exemplaire utilisé alors n'était pas signé (art. 13 al. 3 1^{ère} phrase LAsi), il n'est pas non plus garanti qu'elle a effectivement été prise par l'autorité compétente pour ce faire.

5.

Au vu de ce qui précède, la décision incidente du 29 décembre 2015 est contraire au droit fédéral (art. 106 al. 1 let. a LAsi). Au vu des vices relevés elle doit être annulée en totalité (cf. la conclusion subsidiaire n°4 du recours). En l'absence d'un tel prononcé, la rétention de l'intéressé dans la zone de transit n'est pas légale. Partant, le SEM est invité à en tirer les conséquences qui s'imposent, et, en l'absence d'une autre base légale, devra autoriser le recourant à entrer en Suisse et l'attribuer à un canton pour la suite de sa procédure d'asile (cf. les conclusions n° 5 s).

6.

6.1 Le recours étant dirigé contre une décision relative au refus provisoire de l'entrée en Suisse et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport, il est statué par l'office du juge unique (art. 111 let. c LAsi).

6.2 Le recours s'avérant manifestement fondé, dans la mesure de sa recevabilité, il est renoncé à un échange d'écritures et l'arrêt n'est motivé que sommairement (art. 111a al. 1 et 2 LAsi).

7.

7.1 Le Tribunal ayant tranché immédiatement le recours par le présent arrêt, les demandes de suspension de l'exécution du renvoi et de dispense du paiement d'une avance de frais sont sans objet.

7.2 Vu l'issue de la cause, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure (art. 63 al. 1 et 2 PA). Partant, la demande tendant à la dispense de leur paiement (cf. art. 65 al. 1 PA) est aussi sans objet.

7.3 Conformément à l'art. 64 al. 1 PA aux art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), l'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés.

Le recourant ayant eu partiellement gain de cause (cf. consid. 1.3 et 5 ci-dessus), il a droit à des dépens réduits (art. 64 al. 1 PA; art. 7 al. 2 FITAF), dont le montant est fixé, vu le décompte de prestations produit par sa mandataire (art. 14 al. 2 FITAF), à 700 francs (TVA comprise).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis, dans la mesure de sa recevabilité.

2.

La décision incidente du 29 décembre 2015 est annulée.

3.

Le recourant peut entrer en Suisse, au sens des considérants.

4.

Il n'est pas perçu de frais.

5.

Le SEM versera au recourant le montant de 700 francs à titre de dépens.

6.

Le présent arrêt est adressé au recourant, au SEM, au C. _____ et à (...) du canton de B. _____.

Le juge unique :

Le greffier :

Yanick Felley

Edouard Iselin

Expédition :