Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour IV
D-587/2016

Arrêt du 5 février 2016

Composition

Yanick Felley, juge unique,
Edouard Iselin, greffier.

Parties

A._____**,** né le (…),
Ghana,
représenté par (…),
recourant,

contre

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

Objet

Refus de l'entrée en Suisse (procédure à l'aéroport);
décision du SEM du 27 janvier 2016 / 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, 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, A._____ a interjeté recours contre la décision incidente du 29 décembre 2015 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal).

E.
Par arrêt D-347/2016 du 22 janvier 2016, le Tribunal a admis le recours, dans la mesure de sa recevabilité, a annulé la décision incidente attaquée dans sa totalité et a autorisé l'entrée en Suisse, au sens des considérants.

F.
Par acte remis à la poste le 22 janvier 2016, réceptionné par le Tribunal trois jours plus tard, le susnommé a interjeté recours contre la décision au fond du 15 janvier 2016 (affaire D-463/2016).

G.
Par décision incidente du 27 janvier 2016, le SEM a de nouveau attribué à A._____ la zone de transit de l'aéroport de B._____ comme lieu de séjour, pour une durée maximale de 60 jours depuis le dépôt de la demande d'asile.

H.
Le 29 janvier 2016, l'intéressé a interjeté recours contre la décision incidente du 27 janvier 2016 auprès du 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, ainsi qu'à la condamnation du SEM à une réparation, le tout sous suite de frais et dépens. Sur le plan procédural, il a requis la dispense du paiement d'une avance et des frais de procédure.

I.
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
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 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 droit administratif, l'annulabilité d'une décision entachée d'un vice est la règle. La nullité n'est admise qu'à titre exceptionnel; une décision s'avère nulle lorsqu'elle est affectée d'un vice particulièrement grave et manifeste ou du moins aisément reconnaissable (ATF 136 II 489 consid. 3.3) et que la reconnaissance de la nullité n'est pas incompatible avec la sécurité du droit (ATF 132 II 342 consid. 2.1; arrêt du TAF A-4175/2013 du 13 décembre 2013 consid. 9.1 et jurisp. cit.). La nullité ne se décide pas, elle se constate, d'office, en tout temps, devant toute autorité ayant à connaître de cette décision (cf. ATF 122 I 97 consid. 3a, 115 Ia 1 consid. 3, 114 V 319 consid. 4b; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. marg 920); elle peut également être constatée dans le cadre d'un recours contre la décision en cause, comme en l'espèce (arrêt A-4175/2013 précité, ibid., et réf. cit.; cf. aussi MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., 2011, ch. 2.3.3.2, p. 364).

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, et 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 1ère phr.). S'il fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire, il peut être détenu dans un centre de détention en vue de l'exécution du renvoi (al. 5 2ème phr.).

3.2

En l'espèce, il convient tout d'abord de relever que la première décision incidente du 29 décembre 2015 était déjà entachée d'un cumul d'irrégularités manifestes. Le Tribunal l'a dès lors annulée dans sa totalité et a autorisé l'intéressé à entrer en Suisse, au sens des considérants (cf. la motivation pertinente, à laquelle renvoie expressément le chiffre 3 du dispositif). Vu cette annulation totale, la rétention de l'intéressé dans la zone de transit n'était plus légale. Partant, le SEM a été invité à en tirer les

conséquences qui s'imposaient et, faute de pouvoir se fonder sur une autre base légale, tenu d'autoriser le recourant à entrer en Suisse (cf. consid. 5 de l'arrêt).

4.

4.1 De première part, si le SEM entendait remettre en cause les injonctions de l'arrêt du 22 janvier 2016, rendu cinq jours plus tôt, il ne pouvait le faire que sur la base d'éléments de fait ou de droit nouveaux et importants, non encore appréciés par le Tribunal à cette occasion. Or, il ne ressort manifestement pas de la nouvelle décision incidente du 27 janvier 2016 que le SEM ait fait preuve d'un soin particulier pour la préparation de sa deuxième décision incidente et ait pris la peine de suivre la motivation topique de l'arrêt précité.

4.2 De deuxième part, bien que, au vu de la gravité des vices relevés, le précédent prononcé du 29 décembre 2015 ait été annulé en totalité, l'autorité de première instance a prétendu dans sa nouvelle décision incidente du 27 janvier 2016 que l'annulation prononcée par le Tribunal concernait uniquement l'assignation à la zone de transit, et que le "refus d'entrée en Suisse [demeurait …] toujours valable". Pareille assertion est clairement inexacte.

Le SEM ne pouvait de toute évidence pas assigner un tel lieu de séjour à l'intéressé sans se prononcer préalablement sur la question du refus de l'entrée en Suisse (cf. art. 22 al. 3 LAsi a contrario).

4.3 De troisième part, à teneur de l'arrêt D-347/2016 du 22 janvier 2016, *en l'absence d'une autre base légale*, le SEM devait laisser entrer l'intéressé en Suisse.

Cela étant, dite autorité se limite à mentionner dans sa décision incidente qu'"[e]n vertu de l'art. 22 LAsi, votre séjour est admissible pour une durée maximale de 60 jours dans la zone de l'aéroport". Or, le Tribunal avait déjà tenu compte de cette disposition légale dans son arrêt du 22 janvier 2016 (cf. consid. 3.1). En outre, si le SEM devait avoir eu un doute sur la portée de l'art. 22 LAsi, il lui aurait suffi de se référer à son al. 4, qui prévoit qu'une telle décision incidente doit être notifiée au requérant d'asile dans les deux jours suivant le dépôt de sa demande (cf. à ce sujet aussi p. 5 par. 5 du mémoire de recours). A défaut, la personne concernée doit être autorisée à entrer en Suisse pour la suite de sa procédure d'asile (cf. aussi notamment arrêt du TAF E-2314/2008 du 14 avril 2008). Or, la nouvelle décision

incidente a été notifiée au prénommé pas moins de 28 jours après l'échéance de ce délai.

Le caractère inexécutoire de la décision au fond du 15 janvier 2016 se faisait aussi évident, un recours du 22 janvier 2016 contre ce prononcé étant pendant lorsque le SEM a rendu, le 27 janvier 2016, la décision incidente ici attaquée. Partant, l'art. 22 al. 5 2^{éme} phrase ne pouvait pas non plus trouver application (cf. aussi p. 5 in fine du mémoire de recours).

4.4 De quatrième part, le SEM n'avait plus, le 27 janvier 2016, la compétence de prendre une telle décision incidente, l'instruction de cette cause lui échappant désormais. En effet, comme indiqué ci-dessus, il a statué au fond sur la demande d'asile de A._____ par décision du 15 janvier 2015 et ce prononcé a été contesté par le biais d'un recours le 22 janvier 2016. Or, en vertu de l'art. 54 PA, le pouvoir de trancher la cause passe du SEM au Tribunal dès le dépôt du recours. En matière administrative fédérale, le recours a plein effet dévolutif, l'instance de recours décidant souverainement des mesures à prendre et se trouvant désormais responsable de l'instruction; la seule exception à ce principe est la prérogative de l'autorité inférieure, jusqu'à l'envoi de sa réponse, de procéder à un nouvel examen de sa décision, et de la modifier ou de l'annuler en vertu de l'art. 58 PA (cf. notamment arrêt du TAF D-1150/2012 du 20 octobre 2014 consid. 3.1 et réf. cit.).

5.
Au vu de tout ce qui précède, la décision incidente du 27 janvier 2016 souffre de vices graves et aisément reconnaissables. De sorte qu'il il y a lieu de constater sa nullité, constat qui, en l'occurrence, n'est manifestement pas incompatible avec la sécurité du droit.

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, il est renoncé à un échange d'écritures et l'arrêt n'est motivé que sommairement (art. 111*a* 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.

L'intéressé ayant eu gain de cause, il a droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA; art. 7 al. 1 FITAF). Toutefois, la somme requise dans le décompte de prestations sommaire produit par sa mandataire (cf. art. 14 al. 2 FITAF), soit 2000 francs, ne saurait être allouée. En effet, celle-ci, qui a déjà déposé les deux recours précédents, connaissait parfaitement le dossier lorsque la décision incidente du 27 janvier 2016, fort succincte, lui a été notifiée. En outre, la préparation du recours n'a pas demandé des recherches étendues vu le caractère manifeste des vices relevés par elle. A cela s'ajoute que la rédaction du mémoire a été grandement simplifiée par le fait qu'elle avait déjà récemment déposé un recours analogue (cf. let D des faits), dont elle a pu recopier et insérer de longs passages dans son nouveau mémoire du 29 janvier 2015. Or, le décompte produit lors de cette première procédure portait sur une somme bien inférieure, à savoir 1000 francs seulement.

Au vu de tout ce qui précède, le Tribunal fixe les dépens alloués à 700 francs.

8.
Le recourant demande aussi à ce que le SEM soit condamné à verser une réparation financière. Le Tribunal ne saurait se prononcer sur cette conclusion annexe dans la présente procédure, celle-ci débordant du cadre litigieux. Partant, l'intéressé est invité à s'adresser, s'il le juge encore nécessaire, à l'autorité compétente pour connaître de cette question.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis.

2.
La nullité de la décision incidente du 27 janvier 2016 est constatée.

3.
Il n'est pas perçu de frais.

4.
Le SEM versera au recourant le montant de 700 francs à titre de dépens.

5.
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 :