

VPB 56.36

(Arrêt du Tribunal fédéral du 8 mars 1990)

Art. 60 VwVG. Verweis.

- Zulässigkeit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Verweis im Rahmen eines Asylverfahrens.
- Tragweite des Begriffs «den Anstand verletzen».
- Voraussetzungen der Anwendung auf eine Partei oder deren Vertreter.

Art. 60 PA. Blâme.

- Recevabilité du recours de droit administratif contre un blâme pris dans le cadre d'une procédure d'asile.
- Portée des termes «enfreindre les convenances».
- Conditions d'application aux parties ou à leurs représentants.

Art. 60 PA. Riprensione.

- Ricevibilità di un ricorso di diritto amministrativo contro una riprensione presa nell'ambito di una procedura d'asilo.
- Portata dei termini «offendere le convenienze».
- Condizioni d'applicazione alle parti o ai loro rappresentanti.

Résumé des faits

A. Juriste au service des réfugiés d'une oeuvre d'entraide, T. assiste et représente des candidats à l'asile dans leurs démarches pour obtenir un statut de réfugié.

En 1989, il s'est occupé des démarches d'un ressortissant turc, qui s'est présenté sous le nom de B. Ce dernier avait fait une première demande d'asile sous ce nom le 26 juin 1984, demande rejetée en première instance et sur recours. L'intéressé aurait quitté la Suisse le 13 août 1985. Le 24 octobre 1988, B. ainsi que son épouse et sa fille sont rentrés illégalement en Suisse et ont déposé une demande d'asile trois jours plus tard. Ils affirmaient venir de Turquie, où B. aurait été à nouveau persécuté pour ses idées politiques. Par décision du 3 mai 1989, le Délégué aux réfugiés (DAR; actuellement l'Office fédéral des réfugiés, ODR) a rejeté cette demande et prononcé le renvoi de Suisse du requérant et de sa famille.

B. Le 9 juin 1989, T., agissant en tant que mandataire de B. et de sa famille, déposait un mémoire de recours au Service des recours du DFJP (ci-après le Service des recours), concluant à l'annulation de la décision du 3 mai 1989.

Le 14 juin 1989, le Service des recours informait T. que son recours apparaissait non seulement d'emblée voué à l'échec, mais était téméraire. A l'appui de cette affirmation, il rappelait d'une part que B. avait déjà déposé sans succès une demande d'asile en 1984 et mentionnait d'autre part que l'intéressé avait déposé deux autres demandes d'asile sous de faux noms, l'une le 25 septembre 1985 dans le canton du Valais et l'autre le 10 février 1988 dans le canton d'Argovie, toutes deux rejetées. En outre, il relevait que certains termes du mémoire de recours étaient particulièrement déplacés. Il envisageait enfin de rayer l'affaire du rôle, faute d'intérêt digne de protection, car le comportement des mandants aurait violé gravement les règles de la bonne foi.

T. demandait la consultation des pièces fondant les affirmations contenues dans la lettre du Service des recours du 14 juin 1989, affirmant que cet écrit n'était pas étayé par la moindre preuve. Il relevait en outre la mauvaise foi de l'autorité, qui avait selon lui omis intentionnellement dans la décision du 3 mai 1989 de mentionner des éléments dont elle avait connaissance auparavant, à savoir l'existence de plusieurs demandes d'asile sous de faux noms. Il contestait ensuite le caractère téméraire du recours, étant donné que le recourant ne pouvait avoir connaissance le 9 juin 1989 de ces autres demandes d'asile.

Après avoir reçu les pièces demandées, T. admit par lettre du 13 juillet 1989 que ses mandants avaient fait plusieurs demandes sous des noms différents.

C. Par décision du 1er août 1989, le Service des recours, se fondant sur l'existence de demandes d'asile antérieures déposées sous de faux noms et rejetées, a considéré la procédure d'asile comme sans objet et a rayé l'affaire du rôle. Par décision du même jour, il a d'autre part infligé à T. un blâme au sens de l'art. 60 PA. Il motivait ce blâme par le fait que le recours était téméraire, que T. aurait utilisé des termes déplacés au cours de cette procédure et qu'il aurait déjà été averti pour des faits comparables lors de procédures antérieures.

D. T. a déposé le 4 septembre 1989 un recours de droit administratif contre la décision du 1er août 1989 lui infligeant un blâme.

Le TF a rejeté le recours, en se fondant sur les considérants suivants.

Extrait de l'arrêt

1. Le recours de droit administratif n'est pas recevable contre les décisions sur l'octroi ou le refus de l'asile (art. 100 let. b ch. 2 OJ). D'autre part, en vertu du principe de l'unité de la procédure, la voie du recours de droit administratif n'est également pas ouverte dans de tels cas pour faire valoir la violation de règles de procédure (ATF 111 Ib 73).

Le blâme prévu à l'art. 60 PA sanctionne celui qui trouble le cours de la procédure. De telles mesures de procédure ne sont cependant pas en relation directe avec l'issue de la procédure, comme c'est le cas par exemple en matière de délais ou de droits des parties dans la procédure. Etant donné cette absence d'unité, l'irrecevabilité des recours contre des décisions sur l'octroi ou le refus de l'asile (art. 100 let. b ch. 2 OJ) ne s'étend pas aux recours contre une décision infligeant un blâme au sens de l'art. 60

PA (arrêts non publiés W. c. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement du 3 juin 1986 et G. c. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement du 20 mars 1987).

Le recourant a qualité pour agir, car il est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 103 let. b OJ). Le recours est par conséquent recevable en la forme.

2. Selon l'art. 104 OJ, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit public fédéral, pour excès ou abus du pouvoir d'appréciation (let. a) ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits (let. b), étant entendu que la limitation contenue à l'art. 105 al. 2 OJ n'est pas applicable, la décision attaquée ayant été prise par l'administration elle-même. En revanche, sauf dans les cas exceptionnels - non réalisés en l'espèce - visés à l'art. 104 let. c OJ, le recourant ne peut pas se plaindre de l'inopportunité de la décision entreprise, c'est-à-dire d'une simple erreur d'appréciation de l'autorité intimée (Archives 48, p. 345). Sur le plan juridique, le TF revoit d'office l'application du droit public fédéral (ATF 111 Ib 164). Il n'est pas lié par les moyens que les parties soulèvent (art. 114 OJ).

3. L'art. 60 PA prévoit que l'autorité de recours peut infliger notamment un blâme aux parties ou à leur représentant qui enfreignent les convenances ou troublent la marche d'une affaire. Parmi les comportements répréhensibles figurent l'utilisation de termes attentatoires à l'honneur et l'introduction de procédures téméraires (arrêt précité du 3 juin 1986, p. 5; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 58). L'art. 60 PA peut sanctionner indépendamment le comportement des parties et de leurs représentants. Il est ainsi possible que l'introduction d'un recours constitue un acte téméraire de la part d'une partie, mais pas du représentant dans la mesure où il ignore les éléments qui rendent le recours téméraire. De même, le représentant peut se rendre coupable d'écrits attentatoires à l'honneur, sans cependant que les parties elles-mêmes n'en soient responsables. Dans le cas d'espèce, seul le comportement du représentant a été sanctionné. L'autorité intimée lui reproche d'avoir introduit un recours téméraire et d'avoir utilisé des termes particulièrement déplacés.

4.a. Le recourant travaille pour une oeuvre d'entraide et s'occupe avant tout de représenter des requérants d'asile dans leurs démarches visant à obtenir la reconnaissance de leur statut de réfugiés. Contrairement à la plupart des autres représentants professionnels, le recourant consacre l'essentiel de son temps à défendre des réfugiés. A vrai dire, on pourrait comprendre dans ces conditions qu'il se sente plus directement et plus personnellement concerné par le sort de ses mandants et qu'il soit tenté de les défendre avec plus de vigueur et de passion qu'un autre mandataire, tel par exemple un avocat. Cependant, cette vigueur et cette passion ne peuvent pas excuser les excès de langage dans les écrits qu'il fait parvenir à l'autorité. Le recourant est un universitaire, qui a achevé des études de droit. Il est de ce fait parfaitement conscient des obligations qu'il a vis-à-vis de l'autorité, lorsqu'il agit comme représentant. Il n'y a dès lors pas de raison dans le cas d'espèce de sanctionner avec plus de retenue les excès d'un représentant d'une oeuvre d'entraide, organe bénévole, que ceux d'un autre mandataire. Il résulte de ce qui précède que les règles dégagées par le TF en ce qui concerne les devoirs professionnels de l'avocat (ATF 106 la 100) peuvent être appliquées au représentant d'une oeuvre d'entraide, tel le recourant (arrêt du 3 juin 1986, p. 7).

b. Une des deux justifications du blâme infligé par le Service des recours est le caractère déplacé de certains termes du recours, notamment le passage suivant:

«le dossier de la deuxième demande est une preuve éclatante de l'aberration criminelle que constitue cette forme de renvoi, et l'on se doit de dire que la Confédération est directement responsable des persécutions que le requérant a dû subir à son retour».

Pour être punissable en vertu de l'art. 60 PA, la partie ou son représentant doit enfreindre les convenances. S'agissant d'un écrit, l'art. 60 PA doit être interprété en prenant en considération le principe de la liberté d'expression (ATF 108 la 318). Les convenances sont enfreintes, selon la jurisprudence, lorsque les termes utilisés sont attentatoires à l'honneur (ATF 106 la 100 s.; BGE 103 la 431 consid. 4b; BGE 96 I 526 consid. 2, 3). Si cette notion d'atteinte à l'honneur se rapproche de celle réprimée par le code pénal (art. 177 CP), elle ne se confond cependant pas avec elle. En effet, si l'on ne sanctionnait la partie ou son représentant que lorsque les termes utilisés constitueraient des délits pénaux, seules les atteintes à l'honneur adressées à des personnes déterminées pourraient être prises en considération. Or, tel ne peut pas être l'intention du législateur. L'art. 60 PA doit non seulement permettre de sanctionner le comportement injurieux visant des individus, notamment la partie adverse, mais également l'autorité ou le système juridique en général. Dans le cas d'espèce, le recourant qualifie le renvoi hors de Suisse d'«aberration criminelle». Compte tenu de la rédaction peu heureuse, il est difficile de déterminer si c'est la loi elle-même, laquelle prévoit l'institution du renvoi, ou s'il s'agit de la décision de l'autorité intimée qui fait l'objet de telles critiques. Cette question peut cependant rester ouverte, puisque les deux cas sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de l'art. 60 PA.

c. Prise dans son contexte, la phrase litigieuse signifie que les persécutions que le requérant affirme avoir subies dès 1985 et qu'il a exposées dans le dossier de la seconde demande d'asile n'auraient pas eu lieu si la première demande d'asile avait été acceptée en 1985. Le recourant en rend la Confédération responsable. A la lecture de ce texte, ainsi que des autres écrits que le recourant a fait parvenir aux autorités traitant de ces demandes d'asile, il apparaît que le langage du recourant est extrêmement agressif et que cette manière de faire n'est pas de nature à rendre service à ses mandants.

Le fait que le comportement du mandataire soit maladroît et de nature à desservir les intérêts de ses clients ne signifie toutefois pas forcément qu'il constitue un acte punissable en vertu de l'art. 60 PA. S'agissant d'atteintes qui visent l'autorité ou le système juridique, et non des personnes privées, il convient de sanctionner les écarts de langage avec modération. Il faut tenir compte des circonstances de chaque cas d'espèce et du climat de tension qui entoure chaque procédure. Cependant, même en tenant compte de ces éléments modérateurs, les termes litigieux utilisés, en particulier celui d'«aberration criminelle», sont inadmissibles. Même si l'on donne au mot «criminel» le sens imagé employé dans le langage familier, il reste outrancier, surtout dans la mesure où il est associé au terme «aberration». Quelle que soit l'interprétation proposée, il résulte clairement de la lecture de ce texte que le recourant accuse les autorités d'avoir eu à tout le moins un comportement hautement répréhensible sur le plan moral. En agissant ainsi, le recourant s'est conduit de manière intolérable. Dès lors, en sanctionnant par la mesure la plus légère, soit le blâme, le comportement du recourant sur ce point, l'autorité intimée n'a pas violé le droit fédéral et ne s'est pas rendue coupable d'un excès ou d'un abus de son pouvoir d'appréciation.

d. Etant donné que le comportement du recourant, tel qu'il vient d'être examiné, justifie déjà amplement la sanction du blâme, il n'est plus nécessaire d'examiner les autres motifs retenus par l'autorité intimée pour fonder sa décision et notamment si le recourant a agi de manière téméraire.

