

BVGer BVGE 2014/31 vom 21. Februar 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-02-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_BVGE_2014_31

FR: TAF BVGE 2014/31 du 21 février 2013

IT: TAF BVGE 2014/31 del 21 febbraio 2013

Regeste

Renvoi et exécution du renvoi (recours réexamen)

Erwägungen

E. 5.1

En l'espèce, l'ODM a fondé sa décision sur la base de l'art. 19 du règlement Dublin II, qui règle les modalités et les délais de transfert après que l'Etat requis a accepté la prise en charge d'un demandeur d'asile.

E. 5.2

Le règlement Dublin II a été abrogé par le règlement (UE) no 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180/31 du 29.6.2013 (ci-après: règlement Dublin III). Ce dernier est applicable pour tous les Etats de l'Union européenne depuis le 1er janvier 2014. Le 3 juillet 2013, le règlement Dublin III, en tant que développement de l'acquis Dublin, a été notifié à la Suisse par la Commission européenne (cf. art. 4 par. 2 de l'Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou la Suisse [AAD, RS 0.142.392.68]). Par échange de notes du 14 août 2013 entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement UE no 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (Développement de l'acquis de « Dublin/Eurodac », RS 0.142.392.680.01, ci-après: échange de notes), la Mission de la Suisse auprès de l'Union européenne a informé la Commission européenne de la reprise par la Suisse du règlement Dublin III, sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles suisses jusqu'au 3 juillet 2015 (cf. art. 4 par. 3 AAD). Cet échange de notes, qui forme un traité de droit international public, crée des droits et obligations entre la Suisse et les Etats membres de l'Union européenne, conformément à l'art. 4 par. 5 AAD. Le 18 décembre 2013, le Conseil fédéral a décidé, sur la base de l'art. 7b al. 1 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (LOGA, RS 172.010), d'une application provisoire par la Suisse du règlement Dublin III, à partir du 1er janvier 2014. En conséquence, la publication officielle de l'échange de notes mentionne en note de bas de page les dispositions du règlement Dublin III appliquées provisoirement depuis le 1er janvier 2014, sur la base de ladite décision. Toutefois, en vertu de l'art. 49 par. 2 du règlement Dublin III, qui fait partie des dispositions appliquées provisoirement depuis le 1er janvier 2014 par la Suisse, le règlement Dublin II demeure applicable dans son ensemble et donc y compris en ce qui concerne les modalités et le délai

de transfert en cas de prise ou de reprise en charge lorsque tant la demande de protection internationale que la requête de prise ou de reprise en charge ont été déposées avant le 1er janvier 2014. En l'occurrence, la demande d'asile de la requérante a été déposée le 10 juin 2012 et l'ODM a présenté sa requête de reprise en charge aux autorités italiennes compétentes le 15 août 2012. Par conséquent, conformément à l'art. 49 par. 2 du règlement Dublin III, le règlement Dublin II demeure applicable au cas d'espèce.

E. 5.3

A teneur de l'art. 19 par. 1 et 2 du règlement Dublin II, lorsque l'Etat membre requis accepte la prise en charge d'un demandeur, l'Etat membre requérant notifie au demandeur d'asile la décision de ne pas examiner sa demande ainsi que l'obligation de le transférer vers l'Etat membre responsable. Cette décision est motivée. Elle est assortie des indications de délai relatives à la mise en oeuvre du transfert et comporte, si nécessaire, les informations relatives au lieu et à la date auxquels le demandeur doit se présenter s'il se rend par ses propres moyens dans l'Etat responsable.

E. 5.4

Le demandeur d'asile peut interjeter recours contre cette décision. L'art. 19 par. 2 du règlement Dublin II précise toutefois qu'un tel recours n'a pas d'effet suspensif, sauf lorsque les tribunaux et les instances compétentes le décident, au cas par cas, si la législation nationale le permet. Les recours contre une décision de transfert « Dublin » relèvent donc du droit national et dépendent de l'Etat où le transfert est décidé.

E. 5.4.1

Pour la mise en oeuvre du règlement Dublin II en Suisse, le dispositif législatif interne a été complété par l'introduction de l'art. 29a dans l'ordonnance 1 sur l'asile du 11 août 1999 (OA 1, RS 142.311), qui rappelle que l'ODM examine sa compétence relative au traitement d'une demande d'asile selon les critères fixés dans le règlement Dublin II (al. 1), précise que l'ODM prononce une décision de non-entrée en matière après que l'Etat de l'espace « Dublin » requis a accepté la prise (ou la reprise) en charge du requérant d'asile (al. 2), et que l'ODM peut, pour des raisons humanitaires, également traiter la demande lorsqu'il ressort de l'examen qu'un autre Etat est compétent (al. 3). Le législateur n'a toutefois ni modifié ni abrogé l'art. 34 al. 2 let. d LAsi (RO 2006 4745, aujourd'hui remplacé par l'art. 31a al. 1 let. b LAsi, dont la teneur est identique), aux termes duquel l'ODM n'entre, en règle générale, pas en matière sur une demande d'asile lorsque le requérant peut se rendre dans un Etat tiers compétent, en vertu d'un accord international, pour mener la procédure d'asile et de renvoi. Au contraire, cette disposition concrétise en droit interne la décision visée à l'art. 19 par. 1 et 2 (et à l'art. 20 par. 1 let. e) du règlement Dublin II, à rendre sous réserve de l'application de la clause de souveraineté de l'art. 3 par. 2 dudit règlement.

E. 5.4.2

L'art. 19 par. 2 du règlement Dublin II est quant à lui mis en oeuvre en droit interne par l'art. 107a LAsi.

E. 5.4.2.1

Conformément à l'art. 6 LAsi et sauf disposition contraire de cette même loi, la procédure d'asile est régie par la PA. Aux fins de l'application de l'art. 19 par. 2 du règlement Dublin II, suite à l'entrée en vigueur de l'AAD, il était donc nécessaire d'intégrer dans la LAsi une dérogation explicite à l'art. 55 PA, selon lequel le recours a en principe un effet suspensif.

L'art. 107a LAsi a été introduit à cet effet. Dans sa première version, entrée en vigueur le 12 décembre 2008, l'art. 107a LAsi (RO 2008 447) prévoyait l'absence d'effet suspensif aux recours déposés contre les décisions de non-entrée en matière relevant d'une procédure Dublin et la possibilité de l'octroyer seulement lorsque des indices sérieux laissaient présumer que les droits garantis par la CEDH étaient violés par l'Etat compétent vers lequel le transfert devait avoir lieu.

E. 5.4.2.2

L'art. 107a LAsi a ensuite fait l'objet d'une révision suite à la reprise par la Suisse de la directive 2008/115/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348/98 du 24.12.2008. Cette seconde version de l'art. 107a LAsi, entrée en vigueur le 1er janvier 2011 (RO 2010 5925), bénéficiait d'une formulation moins restrictive: elle abandonnait l'exigence d'indices sérieux d'une violation des droits garantis par la CEDH et permettait au requérant d'asile de solliciter l'octroi de l'effet suspensif pendant le délai de recours de cinq jours ouvrables prévu à l'art. 108 al. 2 LAsi. Lorsque le requérant faisait usage de cette possibilité, le Tribunal administratif fédéral devait statuer dans les cinq jours calendaires suivant le dépôt de la demande sur l'octroi ou non de l'effet suspensif au recours. Si l'effet suspensif n'était pas accordé par le Tribunal administratif fédéral dans ce délai, le renvoi (transfert) pouvait être exécuté (cf. anc. art. 107a LAsi [version de 2011] dernière phrase).

E. 5.4.2.3

Enfin, l'art. 107a LAsi a subi une nouvelle modification lors des délibérations parlementaires relatives à la dernière révision de la LAsi. Cette troisième version est entrée en vigueur le 1er février 2014 (RO 2013 4375). L'art. 107a LAsi (version de 2014) reprend pour l'essentiel la teneur de l'anc. art. 107a LAsi (version de 2011), mais réintroduit également une restriction importante à l'octroi de l'effet suspensif, similaire à celle qui était prévue à l'origine par l'anc. art. 107a 2e phr. LAsi (version de 2008): désormais, le requérant d'asile peut demander l'octroi de l'effet suspensif pendant le délai de recours uniquement s'il court un réel danger dans l'Etat compétent (cf. art. 107a al. 2 LAsi [version de 2014]). Pour le reste, le Tribunal administratif fédéral dispose toujours d'un délai de cinq jours calendaires pour se déterminer sur l'octroi de l'effet suspensif, durant lesquels le transfert du requérant ne peut pas être exécuté (cf. art. 107a al. 3 LAsi [version de 2014]). Il y a lieu de relever à ce sujet que la restriction prévue à l'al. 2 de l'art. 107a LAsi (version de 2014) va à l'encontre des exigences de l'art. 27 par. 3 du règlement Dublin III. Pour cette raison, l'art. 27 par. 3 du règlement Dublin III ne fait pas partie des articles du règlement Dublin III qui sont appliqués provisoirement par la Suisse depuis le 1er janvier 2014 (cf. échange de notes). Cela signifie concrètement que, si la Suisse devait reprendre dans son ensemble le règlement Dublin III au terme de l'accomplissement des exigences constitutionnelles (au plus tard le 3 juillet 2015), alors l'art. 107a LAsi (version de 2014) devra être modifié pour assurer sa conformité avec l'art. 27 par. 3 dudit règlement. Une nouvelle mouture de l'art. 107a LAsi, qui correspond pour l'essentiel à l'anc. art. 107a LAsi (version de 2011) et supprime donc la restriction prévue à l'al. 2 de l'art. 107a LAsi (version de 2014), a d'ailleurs déjà été adoptée par le Parlement, durant sa session d'automne 2014. Le délai référendaire court jusqu'au 15 janvier 2015 (cf. arrêté fédéral du 26 septembre 2014 portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement [UE] no 604/2013 établissant les critères et mécanismes

de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale [Développement de l'acquis de Dublin/Eurodac], FF 2014 7111; Message du 7 mars 2014 relatif à l'approbation et à la mise en oeuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements [UE] no 603/2013 et no 604/2013 [Développements de l'acquis de Dublin/Eurodac], FF 2014 2587, 2600 s. et 2621 s.). L'art. 27 par. 3 du règlement Dublin III offre aux Etats Dublin plusieurs possibilités pour régler l'effet suspensif dans leur droit interne. La let. c de l'art. 27 par. 3 du règlement Dublin III, en particulier, correspond aux bases légales et à la pratique suisses en vigueur jusqu'au 31 janvier 2014 (soit avant l'entrée en vigueur de l'art. 107a LAsi [version de 2014]). Cette disposition prévoit en effet que le requérant doit avoir la possibilité de demander à l'autorité judiciaire, dans un délai raisonnable, de suspendre l'exécution de la décision de transfert. Lorsqu'une telle demande est déposée, le transfert est suspendu de plein droit jusqu'à ce que l'autorité ait statué sur la demande d'effet suspensif.

E. 5.4.2.4

En l'occurrence, (...), le présent recours est soumis au droit applicable au 1er janvier 2008 (cf. al. 2 des dispositions transitoires de la modification du 14 décembre 2012 de la loi sur l'asile [RO 2013 4375]). Dans ce cas de figure, il s'agit de tenir compte également des modifications législatives intervenues postérieurement au 1er janvier 2008, mais qui étaient en vigueur avant le 1er février 2014. Partant, c'est l'anc. art. 107a LAsi dans sa teneur au 1er janvier 2011 qui s'applique au cas d'espèce (cf. consid. 5.4.2.2).

E. 5.5

Selon l'art. 19 par. 3 du règlement Dublin II, le transfert du demandeur d'asile s'effectue conformément au droit national de l'Etat requérant, après concertation entre les Etats concernés, dès qu'il est matériellement possible, mais au plus tard dans un délai de six mois à compter de l'acceptation de la demande aux fins de prise en charge ou de la décision sur le recours (ou la révision) en cas d'effet suspensif (art. 19 par. 3 dernière phrase). L'art. 19 par. 4 du règlement Dublin II fixe un critère de responsabilité clair: si le transfert n'est pas exécuté dans le délai (de six mois), la responsabilité retourne à l'Etat membre auprès duquel la demande d'asile a été introduite. Ce délai peut être porté à un an au maximum s'il n'a pas pu être procédé au transfert ou à l'examen de la demande en raison d'un emprisonnement du demandeur d'asile ou à dix-huit mois au maximum si le demandeur d'asile prend la fuite (cf. art. 19 par. 4). Le règlement ne prévoit pas d'autre motif de prolongation du délai de transfert (cf. Filzwieser/ Sprung, Dublin II-Verordnung, 3e éd., Vienne 2010, no 35 ad art. 19 p. 168; cf. également art. 19 par. 2 et par. 3 du règlement Dublin II a contrario). La prolongation de délai (de douze ou dix-huit mois) ne doit toutefois pas être confondue avec le report du point de départ du délai de transfert en cas de recours auquel l'effet suspensif a été accordé (cf. arrêt de la CJUE, anciennement Cour de justice des Communautés européennes [CJCE], du 29 janvier 2009 C 19/08 Migrationverket [Suède] c. E. Petrosian e. a., ci-après: arrêt Petrosian). Dans un tel cas, l'arrêt sur recours, s'il est négatif, fait partir à nouveau, ab ovo, le délai de six mois (cf. ATAF 2010/27 consid. 7.2.1).

E. 5.6

Enfin, il faut encore rappeler que, selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (cf. ATAF 2010/27 consid. 6.4.6 à 6.4.8), les articles du règlement Dublin II relatifs au délai de transfert à l'Etat compétent, et donc notamment l'art. 19 par. 3 et 4 dudit règlement, sont applicables directement (« self-executing »), dès lors que leur contenu est clair et précis

et qu'ils visent à garantir le droit du requérant à voir sa demande d'asile examinée dans un délai raisonnable par l'Etat responsable qu'ils désignent (cf. ATAF 2010/27 consid. 6.4).

E. 6.1

Les conditions d'application de l'art. 19 du règlement Dublin II étant rappelées, il s'agit à présent d'examiner si les mesures ordonnées par le Tribunal administratif fédéral le 15 octobre 2012, en application de l'art. 56 PA, valaient effet suspensif au sens de l'art. 19 par. 3 dudit règlement et, partant, emportaient le report du point de départ du délai de transfert au lendemain de l'arrêt du 18 octobre 2012 (arrêt du TAF E 5366/2012). Pour procéder à cet examen, le Tribunal administratif fédéral prendra notamment en considération le but, le contexte ainsi que les particularités du règlement et de la disposition concernés (cf. ATAF 2010/27 consid. 5.3.2 et 6.2.2; cf. arrêt Petrosian, point 34).

E. 6.1.1

Le règlement Dublin II établit des critères objectifs permettant de déterminer l'Etat responsable pour l'examen d'une demande d'asile et fixe des délais raisonnables pour chacun des stades de la procédure de détermination de l'Etat responsable. A la lueur du texte même du règlement Dublin II, il appert que le principe de l'unicité de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile (art. 3 par. 1 2e phr.) est aussi un principe concrétisant le droit du requérant d'asile à l'examen de sa demande ancré à l'art. 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 364/1 du 18.12.2000), droit d'ailleurs également reconnu en droit suisse (cf. art. 2 al. 1 et art. 18 LAsi).

E. 6.1.2

S'agissant plus particulièrement du délai imparti pour le transfert en cas de prise (ou de reprise) en charge d'un demandeur d'asile, le Tribunal administratif fédéral rappelle que la convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes du 15 juin 1990 (Convention de Dublin, JO C 254/1 du 19.08.1997), qui a précédé le règlement Dublin II, prévoyait un délai d'un mois seulement pour le transfert. En revanche, elle ne prévoyait pas, du moins pas explicitement, de sanction en cas de non-respect de ce délai. Dans le règlement Dublin II, le délai pour le transfert a été étendu à six mois afin de tenir compte des difficultés pratiques rencontrées par les Etats membres dans la réalisation du transfert (cf. proposition pour un règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers du 26 juillet 2001, JO C 304E/192 du 30.10.2001, exposé des motifs de la Commission ad art. 20 par. 3 [ci-après: proposition de la Commission européenne]). Ce délai a également été assorti d'une clause complémentaire, selon laquelle la responsabilité incombe à l'Etat membre auprès duquel la (dernière) demande d'asile a été introduite, si le transfert n'est pas effectué dans le délai de six mois. A ce sujet, le Tribunal administratif fédéral a déjà précisé (cf. ATAF 2010/27 consid. 6.4.6.5) que la règle de transfert de compétence à l'échéance du délai de six mois n'a pas pour seul objectif de préserver l'intérêt de l'Etat concerné face à un transfert intervenant longtemps après qu'il ait expressément ou tacitement donné son accord, mais que le but du règlement Dublin II est également, selon le considérant no 4 de son préambule, de garantir un accès effectif à la procédure de détermination de la qualité de réfugié et de ne pas compromettre l'objectif de célérité dans le traitement des demandes d'asile. Cette règle de compétence, qui est obligatoire, a donc pour but évident de garantir qu'une demande d'asile

soit examinée à l'échéance d'un délai maximal donné, et doit en conséquent être comprise comme une disposition adoptée dans l'intérêt du requérant d'asile, pour éviter la création d'une catégorie de réfugiés dont la demande n'est examinée dans aucun Etat pendant des mois, voire des années (cf. Filzwieser/Sprung, op. cit., no 34 ad art. 19 p. 168; cf. également proposition de la Commission européenne, exposé des motifs ad art. 20 par. 4).

E. 6.1.3

Dans son arrêt *Petrosian* (...), la CJUE a eu l'occasion de clarifier l'interprétation à donner à l'art. 20 par. 1 let. d et par. 2 du règlement Dublin II relatif à la reprise en charge d'un demandeur d'asile et au calcul du délai d'exécution du transfert lorsque la législation de l'Etat membre requérant prévoit l'effet suspensif d'un recours. Le Tribunal administratif fédéral constate que la solution retenue par la CJUE dans l'arrêt *Petrosian* s'applique mutatis mutandis à l'art. 19 par. 3 et 4 du règlement Dublin II relatif à la prise en charge d'un demandeur d'asile: pour ce qui a trait au calcul du délai d'exécution du transfert, l'art. 19 par. 3 et 4 du règlement Dublin II est en effet formulé de manière analogue à l'art. 20 par. 1 let. d et par. 2 dudit règlement. Selon cette jurisprudence, dont il convient de s'inspirer (cf. art. 5 ch. 1 AAD; Message du 1er octobre 2004 relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords [« accords bilatéraux II »], FF 2004 5593, 5757 s., ch. 2.6.7.6), le délai de transfert de six mois a pour objet de permettre aux deux Etats membres concernés de se concerter en vue de la réalisation du transfert et, plus spécialement, à l'Etat membre requérant de régler les modalités de la réalisation de celui-ci, laquelle s'effectue selon la législation nationale de ce dernier Etat. Le point de départ du délai de transfert doit donc être déterminé de telle manière que tous les Etats membres, qui doivent faire face aux mêmes difficultés pratiques pour organiser le transfert, puissent bénéficier dudit délai de six mois, qu'ils sont censés mettre pleinement à profit. Autrement dit, eu égard à cet objectif, le délai de transfert ne saurait commencer que lorsque la réalisation future du transfert est « en principe convenue et assurée, et qu'il ne reste qu'à régler les modalités de celui-ci » (cf. arrêt *Petrosian*, point 45). Ainsi, lorsque la législation nationale d'un Etat membre prévoit la compétence d'octroyer un effet suspensif au recours et que l'autorité de recours a accordé ledit effet dans le cas d'espèce, le délai de transfert ne peut commencer à courir qu'à compter de la décision juridictionnelle statuant sur le bien-fondé de la procédure de transfert et qui n'est pas susceptible de faire obstacle à cette mise en oeuvre (cf. arrêt *Petrosian*, point 46). Selon la CJUE, l'exigence de célérité ne saurait en effet justifier que les Etats membres disposant de voies de recours susceptibles d'aboutir à des décisions dotées d'un effet suspensif ne soient placés dans une situation moins favorable que les Etats n'ayant pas estimé nécessaire d'instaurer un effet suspensif (cf. arrêt *Petrosian*, point 49).

E. 6.1.4

En résumé, en fixant à six mois le délai ordinaire au terme duquel la responsabilité « retourne » à l'Etat requérant qui n'a pas effectué le transfert, le règlement Dublin II tient compte à la fois du temps nécessaire pour organiser le transfert et, dans la fixation des responsabilités entre Etats, de la nécessité d'assurer une certaine célérité. Il s'agit d'un critère spécial de responsabilité dont la réalisation dépend du comportement de l'Etat requérant en charge du transfert: le principe de célérité des procédures oblige en effet cet Etat à prendre les dispositions utiles et à agir dans ce délai. Celui-ci a donc, à cet égard, une obligation de diligence (cf. ATAF 2010/27 consid. 7.2.2). Toutefois, pour les autorités chargées de l'exécution du transfert, la mise en oeuvre de cette obligation suppose que la réalisation

future du transfert soit en principe convenue et assurée. Or tel n'est plus le cas lorsqu'une juridiction de l'Etat requérant, saisie d'un recours, n'a pas statué sur le fond de la question, mais s'est limitée à se prononcer sur une demande de sursis à l'exécution de la décision attaquée.

E. 6.2

Au vu des considérants qui précèdent et à la lumière du texte même de l'art. 19 par. 2 et 3 du règlement Dublin II, il appert donc qu'une mesure suspendant l'exécution du transfert ne vaut effet suspensif au sens du règlement Dublin II que lorsque les trois conditions suivantes sont remplies: en premier lieu, puisque l'effet suspensif du recours n'est pas imposé aux Etats membres par le règlement Dublin II, la possibilité d'octroyer un tel effet suspensif à un recours dirigé contre une décision de transfert « Dublin » doit être prévue par la législation nationale de l'Etat requérant, ce qui est le cas en droit suisse (cf. art. 19 par. 2 du règlement Dublin II et art. 107a LAsi; cf. également consid. 6.3 ss). Ensuite, il faut que l'autorité compétente ait décidé, dans le cas d'espèce, de surseoir à l'exécution du renvoi (« lorsque les tribunaux ou les instances compétentes le décident, au cas par cas », cf. art. 19 par. 3 du règlement Dublin II); cela exclut donc la prise en considération de la seule suspension ex lege du transfert (à ce sujet, voir également consid. 6.6). Enfin, il faut que, suite à la mesure décidée par l'autorité compétente, la réalisation future du transfert ne soit plus assurée. En effet, eu égard à l'objectif de célérité dans le traitement des demandes d'asile prévu par le règlement Dublin II, un report du point de départ du délai de transfert de six mois ne se justifie que lorsque les autorités en charge du transfert sont empêchées concrètement et totalement de procéder à son exécution (cf. art. 19 par. 3; cf. également consid. 6.1.3).

E. 6.3

En l'occurrence, comme le Tribunal administratif fédéral l'a déjà relevé ci-avant, l'art. 19 par. 2 du règlement Dublin II est concrétisé en droit suisse par l'art. 107a LAsi. Celui-ci est entré en vigueur le 12 décembre 2008 et a ensuite été révisé à deux reprises, en 2011 puis en 2014 (cf. consid. 5.4.2). Dans chacune de ses différentes teneurs (...), l'art. 107a LAsi prévoit en substance qu'un recours contre une décision de non-entrée en matière relevant d'une procédure « Dublin » n'a pas d'effet suspensif, sauf décision expresse du Tribunal administratif fédéral de surseoir à l'exécution du renvoi. Les trois versions de l'art. 107a LAsi divergent cependant s'agissant des conditions auxquelles le Tribunal administratif fédéral peut exceptionnellement octroyer l'effet suspensif à un recours « Dublin » (cf. consid. 5.4.2). Le législateur suisse a ainsi voulu mettre l'accent sur le fait que les recours contre des décisions de transferts « Dublin » ne devaient pas avoir pour effet de prolonger indûment le séjour du requérant d'asile en Suisse. Cette dérogation à l'art. 55 PA s'explique par le fait qu'un transfert vers un autre Etat Dublin est en principe raisonnablement licite et exigible (« présomption de sécurité » pour les Etats membres Dublin: cf. ATAF 2012/27 consid. 6.4; 2011/35 consid. 4.11; 2010/27 consid. 6.4.6.2) et n'est donc généralement pas de nature à causer à la personne concernée un préjudice grave et difficilement réparable (FF 2004 5593, 5876 ad art. 107a LAsi; cf. proposition de la Commission européenne, exposé des motifs ad art. 20 par. 2).

E. 6.4

Dans son arrêt de principe du 2 février 2010 (cf. ATAF 2010/1), le Tribunal administratif fédéral a toutefois considéré que la pratique de l'ODM, qui consistait alors à transférer la

personne concernée vers l'Etat Dublin responsable immédiatement après la notification de la décision de non-entrée en matière, était dépourvue de base légale (cf. ATAF 2010/1 consid. 4). Le principe de protection juridictionnelle effective suppose en effet que le requérant d'asile puisse disposer d'un délai raisonnable pour former un recours avant que son transfert ne soit exécuté. Il implique également que la question de l'octroi de l'effet suspensif au recours puisse être examinée alors que le recourant se trouve encore en Suisse. En conséquence, conformément aux art. 29a Cst. et art. 13 CEDH, l'ODM doit fixer un délai de départ approprié permettant au Tribunal administratif fédéral de se prononcer sur l'opportunité d'octroyer l'effet suspensif au recours ou, à défaut, d'ordonner au moins des mesures au sens de l'art. 56 PA (cf. ATAF 2010/1 consid. 3.2 et 3.5, 4.3 à 4.5 et 6.5 p. 6 ss). Cette jurisprudence a été reprise formellement par le législateur lors de la première révision de l'art. 107a LAsi. Depuis le 1er janvier 2011, l'art. 107a LAsi précise en effet que, lorsque le requérant d'asile a demandé l'octroi de l'effet suspensif pendant le délai de recours, le renvoi ne peut être exécuté que si l'effet suspensif n'est pas accordé par le Tribunal administratif fédéral durant les cinq jours calendaires suivant le dépôt de la demande d'octroi de l'effet suspensif (cf. anc. art. 107a 3e et 4e phr. LAsi [version de 2011]). Par « dépôt de la demande », il faut comprendre le moment où le Tribunal administratif fédéral prend connaissance de ladite demande et est en possession de tous les éléments lui permettant de trancher la question de l'octroi de l'effet suspensif en connaissance de cause et de manière appropriée. La nouvelle version de l'art. 107a LAsi, entrée en vigueur le 1er février 2014, reprend en substance la formulation de l'anc. art. 107a 3e et 4e phr. LAsi (version de 2011) et ne modifie donc pas la situation du requérant d'asile sur ce point (cf. art. 107a al. 3 LAsi [version de 2014]).

E. 6.5

En résumé, un requérant d'asile qui a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière « Dublin » doit pouvoir disposer d'un délai de départ approprié lui permettant de former recours contre cette décision et de demander, s'il le souhaite, l'effet suspensif au recours (dans les cinq jours ouvrables de l'art. 108 al. 2 LAsi; cf. également ATAF 2010/1 consid. 6). Lorsque le requérant demande l'octroi de l'effet suspensif pendant le délai de recours, il doit en outre pouvoir demeurer en Suisse jusqu'à ce que le Tribunal administratif fédéral se prononce sur cette demande, à savoir pendant les cinq jours calendaires à compter du moment où le Tribunal administratif fédéral a pris connaissance de la demande d'octroi de l'effet suspensif et a reçu le dossier de l'ODM (« dans les cinq jours suivant le dépôt de la demande », cf. anc. art. 107a 3e phr. LAsi [version de 2011] et art. 107a al. 3 LAsi [version de 2014]). Durant ce laps de temps, l'exécution du transfert est suspendue ex lege, sans qu'il soit besoin de l'intervention d'une décision de justice.

E. 6.6

La suspension ex lege de l'exécution du transfert, au sens du considérant qui précède, ne vaut cependant pas effet suspensif au sens du règlement Dublin II. Il s'agit en effet d'une composante essentielle du droit à un recours effectif découlant de l'art. 13 CEDH, et donc d'une procédure conforme à la CEDH, qui n'est subordonnée à aucune décision juridictionnelle. La nécessité de prévoir un recours « de plein droit suspensif », y compris dans le cadre des procédures « Dublin », a d'ailleurs été confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme (cf. arrêts de la CourEDH M.S.S. c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2011, 30696/09, Recueil CourEDH 2011-I p. 121 § 288 ss et § 386 s.; Mohammed c. Autriche du 6 juin 2013, 2283/12, Recueil CourEDH 2013 § 72; cf. également

Maiani/Hruschka, Le partage des responsabilités dans l'espace Dublin, entre confiance mutuelle et sécurité des demandeurs d'asile, ASYL 2/11 p. 16 chap. 2.3). De surcroît, bien que les autorités responsables soient effectivement empêchées de procéder à l'exécution du transfert pendant quelques jours, elles doivent nécessairement tenir compte de la protection juridictionnelle effective du recourant lorsqu'elles règlent l'organisation future de son transfert. Autrement dit, on ne peut pas considérer que cette suspension ex lege, vu son caractère automatique (donc prévisible) et très limité dans le temps, mette en péril l'obligation de l'Etat en charge du transfert de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le requérant d'asile soit transféré dans un délai maximum de six mois dès acceptation de l'Etat responsable (cf. consid. 6.1.3). Ainsi, en l'absence d'une décision du Tribunal administratif fédéral octroyant des mesures au sens de l'art. 56 PA, la seule suspension ex lege de l'exécution du transfert que ce soit durant le délai de recours de l'art. 108 al. 2 LAsi ou pendant le délai de cinq jours prévu par l'art. 107a LAsi (versions de 2011 et 2014) n'interrompt pas le délai de transfert de six mois et n'entraîne pas le report du point de départ dudit délai. Une conclusion inverse irait d'ailleurs à l'encontre de l'objectif de célérité consacré par le règlement Dublin II (cf. consid. 6.1.2 et 6.1.4), car elle reviendrait à admettre une interruption du délai de transfert chaque fois qu'un recours est interjeté contre une décision de transfert.

E. 6.7

Cela étant précisé, il s'agit à présent de déterminer si, et le cas échéant à quelles conditions, des mesures prises par le Tribunal administratif fédéral en application de l'art. 56 PA interrompent le transfert de six mois de l'art. 19 par. 3 du règlement Dublin II. A ce titre, il s'agira de distinguer les deux cas de figure suivants: d'une part, lorsque les mesures au sens de l'art. 56 PA ordonnées par le Tribunal administratif fédéral n'ont pas perduré au-delà du délai de cinq jours de l'art. 107a LAsi (versions de 2011 et 2014), autrement dit lorsqu'elles n'ont pas déployé d'effet au-delà du cadre de la suspension ex lege du transfert déjà prévue par la LAsi (cf. consid. 6.7.1) et, d'autre part, lorsque ces mesures de suspension ont perduré au-delà du délai de cinq jours précité (cf. consid. 6.7.2).

E. 6.7.1

Lorsque des mesures au sens de l'art. 56 PA ont été ordonnées par le Tribunal administratif fédéral, mais que celles-ci n'ont pas perduré au-delà du délai de cinq jours de l'art. 107a LAsi (versions de 2011 et 2014) à savoir lorsqu'elles ont été révoquées, levées ou rendues caduques (par exemple par le prononcé d'un arrêt final) avant même l'échéance de ce délai, lesdites mesures ne peuvent pas être assimilées à un effet suspensif au sens du règlement Dublin II. Elles n'emportent alors pas interruption du délai de transfert de six mois. Dans ce cas de figure particulier, les mesures au sens de l'art. 56 PA se limitent en effet à confirmer la suspension ex lege du transfert, telle qu'elle découlait déjà de l'art. 107a LAsi (versions de 2011 et 2014). En d'autres termes, elles ne font que concrétiser l'un des aspects du droit à une protection juridictionnelle effective découlant de l'art. 13 CEDH, à savoir le droit du recourant de pouvoir bénéficier d'un délai de départ approprié, permettant à la juridiction compétente de se prononcer sur l'opportunité d'octroyer l'effet suspensif au recours (cf. dans le même sens Ghielmini/Hruschka, Die Wirkung von Fristen in Dublin-Verfahren [Justiziabilität und Berechnung], ASYL 4/10 p. 13; cf. également consid. 6.7). On peut également en déduire que, durant le délai de cinq jours calendaires de l'art. 107a LAsi (versions de 2011 et 2014), l'ODM n'est en principe pas fondé à communiquer à l'Etat de destination l'existence d'une décision du Tribunal administratif fédéral valant effet suspensif

au sens du règlement Dublin II. Au surplus, le Tribunal administratif fédéral relève que cette interprétation restera valable en cas de reprise complète du règlement Dublin III par la Suisse, à savoir en cas d'application de l'art. 27 par. 3 let. c dudit règlement (cf. consid. 5.4.2.3). Cette disposition prévoit en effet que la personne concernée doit avoir la possibilité de demander, dans un délai raisonnable, l'effet suspensif du recours à un tribunal national. Le cas échéant, l'exécution du transfert doit être suspendue jusqu'à ce que le tribunal compétent statue sur la demande d'effet suspensif. L'art. 27 par. 3 let. c du règlement Dublin III demande donc aux autorités nationales de prévoir une suspension de plein droit du transfert de l'intéressé, dans l'attente d'une décision de la juridiction compétente sur sa demande d'effet suspensif. Or, selon l'art. 29 par. 1 du règlement Dublin III, le délai de transfert de six mois n'est interrompu que « lorsque l'effet suspensif est accordé conformément à l'art. 27 par. 3 » dudit règlement. Lu en relation avec l'art. 27 par. 3 let. c du règlement Dublin III, le libellé de l'art. 29 par. 1 dudit règlement renvoie donc à la décision par laquelle la juridiction nationale octroie l'effet suspensif à un recours, et non pas à la suspension de plein droit de l'exécution du transfert, dans l'attente de cette même décision. Il ressort ainsi de l'art. 29 par. 1 du règlement Dublin III a contrario que la suspension de plein droit du transfert, pendant un délai raisonnable et jusqu'à ce qu'une juridiction nationale ait statué sur la demande d'effet suspensif (cf. art. 27 par. 3 let. c 2e phr. du règlement Dublin III), n'emporte pas interruption du délai de transfert au sens de ce règlement.

E. 6.7.2

En revanche, lorsque des mesures au sens de l'art. 56 PA ont été ordonnées par le Tribunal administratif fédéral et que celles-ci ont perduré au-delà de l'échéance du délai de cinq jours prévu à l'art. 107a LAsi (versions de 2011 et 2014), il y a, en principe, interruption du délai de transfert de six mois au sens de l'art. 19 par. 3 du règlement Dublin II. Dans un tel cas de figure, les mesures au sens de l'art. 56 PA dépassent le cadre de la suspension ex lege prévue à l'art. 107a LAsi (versions de 2011 et 2014). Il faut dès lors considérer que les autorités compétentes sont, en règle générale, concrètement et totalement empêchées de procéder à l'exécution du transfert et que les conditions énumérées ci-avant (cf. consid. 6.2) pour reconnaître un effet suspensif au sens de l'art. 19 par. 3 du règlement Dublin II sont, en principe, remplies. Une telle situation pouvait par exemple se présenter lorsque l'anc. art. 107a LAsi (version de 2008) était encore en vigueur, puisque celui-ci permettait d'octroyer l'effet suspensif uniquement lorsque des indices sérieux laissaient présumer que les droits garantis par la CEDH étaient violés par l'Etat compétent (cf. anc. art. 107a 2e phr. LAsi [version de 2008]). Or, dans les cas où cette exigence n'était pas réalisée, mais où le Tribunal administratif fédéral estimait malgré tout nécessaire de suspendre l'exécution du transfert pour d'autres motifs (par exemple lorsque d'autres droits que ceux garantis par la CEDH étaient susceptibles d'être violés), la seule solution alors à disposition du Tribunal administratif fédéral était d'ordonner, en lieu et place, des mesures au sens de l'art. 56 PA. Le cas échéant, ces mesures avaient un effet analogue à un effet suspensif au sens de l'anc. art. 107a LAsi (version de 2008), en ce sens qu'elles étaient ordonnées pour toute la durée de la procédure (ou du moins pour une durée indéterminée) et ne visaient dès lors plus seulement à permettre la suspension provisoire de l'exécution du transfert jusqu'à ce que le Tribunal administratif fédéral soit en mesure de trancher la demande d'effet suspensif. La réalisation future du transfert n'était alors plus assurée, et il se justifiait dès lors de reporter le point de départ du délai de six mois, en application de la jurisprudence Petrosian précitée (cf. consid. 6.1.3 ss). C'est d'ailleurs à la lumière de ce qui précède qu'il faut interpréter le

courrier interne du 8 avril 2010, cité par l'ODM dans le cadre de la présente procédure, dans lequel le Tribunal administratif fédéral avait précisé que « les mesures provisionnelles ordonnant la suspension du renvoi [...] ont le même effet sur le délai de transfert dans le cadre d'une procédure Dublin [...] que l'octroi d'effet suspensif prononcé conformément à l'art. 107a LAsi ». Il faut comprendre par là que, lorsque le Tribunal administratif fédéral ordonnait des mesures au sens de l'art. 56 PA en lieu et place d'un effet suspensif au sens de l'anc. art. 107a LAsi (version de 2008), lesdites mesures, prises pour toute la durée de la procédure de recours, emportaient effectivement interruption du délai de transfert au sens du règlement Dublin II. Cette analyse peut également s'appliquer par analogie au nouvel art. 107a LAsi (version de 2014), dans la mesure où il comporte une restriction semblable à celle prévue par l'anc. art. 107a LAsi (version de 2008) (l'effet suspensif ne peut être accordé que si le requérant d'asile « court un réel danger dans l'Etat compétent »). On peut cependant imaginer des exceptions au principe exposé ci-dessus, l'élément déterminant étant toujours de savoir si, dans le cas concret, les autorités compétentes ont été empêchées ou non de procéder à l'organisation du transfert, au sens de la jurisprudence Petrosian précitée (cf. consid. 6.1.3 ss). Il s'agit en particulier des cas dans lesquels le Tribunal administratif fédéral octroie un délai supplémentaire pour régulariser le recours (cf. art. 110 al. 1 LAsi) ou de situations analogues.

E. 6.8

En l'occurrence, (...) il s'agit d'appliquer l'anc. art. 107a LAsi dans sa teneur au 1er janvier 2011, ainsi que l'art. 19 par. 3 du règlement Dublin II. Le recours interjeté le 11 octobre 2012 était assorti d'une demande d'octroi d'effet suspensif, ce qui signifie que la recourante bénéficiait d'une suspension ex lege de l'exécution de son transfert pendant cinq jours calendaires, à compter de la réception par le Tribunal administratif fédéral du mémoire de recours et du dossier de l'ODM (cf. anc. art. 107a LAsi [version de 2011] dernière phrase; voir consid. 6.4 s.). Le Tribunal administratif fédéral a pris connaissance du recours le 15 octobre 2012. Le même jour, il a ordonné des mesures au sens de l'art. 56 PA, jusqu'à réception du dossier de l'ODM et à droit connu sur l'octroi ou non de l'effet suspensif au recours. Après avoir reçu le dossier de l'ODM le 17 octobre suivant, le Tribunal administratif fédéral a finalement rejeté le recours par arrêt du 18 octobre 2012 (cf. arrêt E 5366/2012), précisant que la demande d'octroi de l'effet suspensif était devenue sans objet et rendant ainsi caduques les mesures de suspension ordonnées trois jours auparavant. En l'espèce, force est donc de constater que les mesures au sens de l'art. 56 PA ordonnées le 15 octobre 2012 ont été révoquées (par le prononcé de l'arrêt E 5366/2012) dans le délai de cinq jours de l'art. 107a LAsi, ledit délai ayant commencé à courir seulement à réception du dossier de l'ODM par le Tribunal administratif fédéral, à savoir le 17 octobre 2013 (cf. consid. 6.4 et 6.5). Or, durant ce laps de temps, l'autorité compétente ne pouvait de toute manière pas exécuter le transfert, celui-ci étant déjà suspendu ex lege. Le Tribunal administratif fédéral constate en conséquence que lesdites mesures au sens de l'art. 56 PA qui ont été ordonnées par le Tribunal administratif fédéral sans connaissance de tous les éléments figurant au dossier de l'ODM et dans l'attente de la réception de celui-ci n'ont fait que confirmer la suspension ex lege de l'exécution du transfert, telle qu'elle découlait déjà de l'anc. art. 107a LAsi (version de 2011). Dans ces conditions, et conformément aux considérants qui précèdent, le Tribunal administratif fédéral ne saurait considérer que les mesures au sens de l'art. 56 PA ordonnées le 15 octobre 2012 pouvaient être assimilées à une décision valant effet suspensif au sens de l'art. 19 par. 3 du règlement Dublin II (cf. également arrêt du TAF E 7513/2010 du 25 juillet 2013 consid. 6.1 a contrario);

Ghielmini/Hruschka, op. cit., p. 13).

E. 6.9

En définitive, et contrairement à ce que soutient l'ODM, les mesures de suspension ordonnées le 15 octobre 2012 n'ont donc pas emporté le report du point de départ du délai de transfert de six mois au lendemain du prononcé de l'arrêt du 18 octobre 2012. (...) En l'occurrence, le délai de transfert de six mois courait à compter de l'acceptation de la demande de prise en charge par les autorités italiennes (cf. art. 19 par. 3 du règlement Dublin II). Ces dernières ayant expressément accepté de prendre en charge la recourante en date du 21 août 2012, le délai de transfert arrivait donc à échéance le 21 février 2013 (cf. art. 25 par. 1 let. b du règlement Dublin II).

E. 7.1

Lorsque le requérant d'asile qui se prévaut de l'échéance du délai de six mois de l'art. 19 par. 3 du règlement Dublin II (ou du délai de douze ou dix-huit mois s'il y a eu prolongation pour l'un des motifs de l'art. 19 par. 4 et que l'Etat de destination en a été avisé) se trouve encore en Suisse, l'ODM doit en principe, en application de cette disposition, entrer en matière sur la demande, puisque le règlement Dublin II désigne la Suisse comme Etat compétent. Le fait pour un Etat de refuser, après l'échéance du délai de six mois, d'examiner la demande d'asile, alors que le requérant se trouve toujours sur son territoire et qu'il n'a aucune garantie que l'Etat initialement requis ne s'opposera pas au transfert ou que le transfert puisse être effectué dans un délai raisonnable, reviendrait à léser le droit du requérant à l'examen de sa demande d'asile. Selon le Tribunal administratif fédéral, il y a toutefois lieu de réserver l'abus de droit (cf. ATAF 2010/27 consid. 7.3.1).

E. 7.2

En l'occurrence, le transfert de la recourante n'a pas eu lieu dans le délai de six mois dès l'acceptation par les autorités italiennes. Le non-respect de ce délai n'était pas dû à un emprisonnement de l'intéressée qui aurait permis de prolonger le délai à douze mois (cf. art. 19 par. 4 du règlement Dublin II), ni à une fuite de la recourante qui aurait permis une prolongation à dix-huit mois (à ce sujet, voir l'analyse du TAF dans l'arrêt E 1750/2013 p. 9 s.). En outre, l'intéressée se trouve toujours en Suisse et l'ODM ne pouvait donc justifier d'aucun changement notable de circonstances rendant caduque l'application de la règle de compétence de l'art. 19 par. 4 du règlement Dublin II (cf. ATAF 2010/27 consid. 8 et 9 a contrario).

E. 7.3

Partant, l'échéance du délai de six mois prévu à l'art. 19 par. 3 du règlement Dublin II, le 21 février 2013, a eu pour conséquence que, selon le critère de responsabilité fixé au paragraphe 4 de cette disposition, la Suisse est alors devenue l'Etat responsable pour l'examen de sa demande d'asile. Il en résulte également que le Tribunal administratif fédéral n'a pas à examiner l'effet des autres mesures de suspension ordonnées après cette date, un délai échu ne pouvant pas être interrompu ni prolongé (cf. arrêt du TAF D 252/2010 du 10 mars 2010 consid. 5.4 [...]).

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