

BVGer E-5007/2014 vom 6. Oktober 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-10-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_E-5007_2014

FR: TAF E-5007/2014 du 6 octobre 2016

IT: TAF E-5007/2014 del 6 ottobre 2016

Regeste

Classement sans décision formelle

Erwägungen

E. 1.1

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 rendues par le SEM concernant l'asile et le renvoi peuvent être contestées devant le Tribunal (cf. renvoi de l'art. 105 LAsi), lequel statue de manière définitive, en l'absence d'une demande d'extradition déposée par l'Etat dont le requérant cherche à se protéger (cf. art. 83 let. d ch. 1 LTF), exception non réalisée en l'espèce.

E. 1.2

Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité du recours qui lui est soumis (cf. ATAF 2013/48 consid. 2). La procédure devant le Tribunal est régie par la PA, pour autant que ni la LTAF (cf. art. 37 LTAF) ni la LAsi (cf. art. 6 LAsi) n'en disposent autrement.

E. 1.3

En l'espèce, le recourant conclut à ce que le Tribunal constate une violation du droit fédéral et à ce que le SEM (l'autorité inférieure) soit condamné à rendre une décision "dûment motivée" et sujette à recours à son égard (cf. son mémoire de recours : par. 23 p. 5 ; par. 28 p. 7 et "conclusions" p. 11). Il retient ainsi que le classement du 19 août 2014 ne constitue pas une décision susceptible de recours. Il soutient cependant que c'est à tort que le SEM a classé sa demande d'asile en application de l'art. 111c al. 2 LAsi et qu'il aurait le droit d'obtenir le prononcé d'une "décision susceptible de recours" de la part du SEM sur sa nouvelle demande d'asile, ce que cette autorité lui aurait refusé à tort. Au vu de ce qui précède, il y a lieu de considérer que l'intéressé a principalement saisi le Tribunal pour un déni de justice formel au sens de l'art. 46a PA. Accessoirement, le recours est dirigé directement contre le classement du 19 août 2014, dont il est implicitement demandé l'annulation. Le recourant demande en effet au Tribunal, à titre subsidiaire, d'entrer en matière sur le fond et de faire application de la clause de souveraineté prévue à l'art. 17 par. 1 du règlement Dublin III. Il ressort ainsi des différentes conclusions du recours que la qualification de "décision" du classement du 19 août 2014 est sujette à controverse.

E. 1.4

La recevabilité du recours postule que celui-ci soit dirigé contre une décision (cf. Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2e éd., 2013, n° 2.1 p. 27). Cela étant, aux termes de l'art. 46a PA, le recours est également recevable si,

sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire. Il s'adresse dans un tel cas à l'autorité qui aurait été compétente pour en juger, si une décision avait été prise (cf. arrêts du Tribunal A-36/2013 du 7 août 2013 consid. 1 ; A-2723/2007 du 30 janvier 2008 consid. 1.3, non publié dans ATAF 2009/1 ; Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n° 5.18 p. 294 ; Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4206). Les décisions du SEM peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal (cf. renvoi de l'art. 105 LAsi), si bien que celui-ci est compétent *ratione materiae*.

E. 1.5

Le recours a été interjeté en temps utile, quelle que soit sa qualification. Si le classement du 19 août 2014 est considéré comme une décision, il faut constater que le recours a été déposé dans le délai légal de 30 jours prévu à l'art. 108 al. 1 LAsi. La recevabilité du recours pour déni de justice n'est quant à elle pas conditionnée par un quelconque délai (cf. art. 50 al. 2 PA), puisqu'il est précisément reproché à l'autorité inférieure de ne pas avoir rendu la décision attendue. Pour le surplus, le recours revêt la forme prescrite, de sorte qu'il apparaît à cet égard recevable.

E. 1.6

Il incombe au Tribunal de procéder en premier lieu à la qualification du classement du 19 août 2014. En effet, si celui-ci constitue une décision au sens de l'art. 5 PA, il ne saurait être question d'un déni de justice formel, puisqu'une décision aurait alors déjà été prononcée. Si, au contraire, ledit classement ne constitue pas une décision au sens de l'art. 5 PA, le Tribunal devra déclarer le recours irrecevable, en tant qu'il est interjeté contre cet acte. Il devra toutefois encore examiner si toutes les conditions de recevabilité spécifiques d'un déni de justice formel sont remplies in casu. Une fois rappelées les notions de décision (consid. 2 ci-après) et de déni de justice (consid. 3 ci-après), il sera donc procédé à la qualification de l'acte litigieux (consid. 4 ci-après).

E. 2

Il sied dans un premier temps de rappeler la notion de décision.

E. 2.1

En droit administratif fédéral, les décisions sont définies à l'art. 5 al. 1 PA comme les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). La décision au sens de l'art. 5 PA est un acte juridique : elle a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels (cf. Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd., 2011, ch. 2.1.2.1 p. 179 s.).

E. 2.2

Ainsi définies matériellement, les décisions doivent en outre respecter les règles de forme énoncées aux art. 34 ss PA. Elles doivent être notifiées par écrit aux parties (cf. art. 34 al. 1 PA). Même si l'autorité les notifie sous la forme de lettre, elles doivent être désignées comme telles, motivées, et mentionner les voies de recours (cf. art. 35 al. 1 PA). Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (cf. art. 38 PA).

E. 2.3

En cas d'incertitude sur le caractère décisoire d'un acte, il découle de la jurisprudence que la qualité matérielle de l'acte administratif en cause l'emporte sur ses éventuels défauts formels. En d'autres termes, il n'importe pas, en soi, que l'acte administratif en cause soit désigné comme une décision par l'autorité ou qu'il remplisse les conditions formelles d'une décision, dans la mesure où les conditions matérielles posées par l'art. 5 al. 1 PA à la définition d'une décision sont remplies et reconnaissables (cf. ATF 133 II 450 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal A-584/2010 du 13 octobre 2010 consid. 4.1.1 et A-216/2009 du 6 avril 2010 consid. 3.1 ; Moor/Poltier, op. cit. p. 344 ss ; Lorenz Kneubühler, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, n° 3 ad art. 35 PA, p. 509).

E. 2.4

L'autorité de recours ne peut examiner et juger, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision (cf. arrêt du Tribunal fédéral K 76/00 du 17 octobre 2000 consid. 1 ; arrêt du Tribunal B-326/2008 du 17 avril 2008 consid. 1.3). S'il n'y a pas de décision ou que celle-ci se révèle nulle, le recours se voit ainsi privé de tout objet (cf. ATF 132 II 342 consid. 2.3).

E. 3

Dans un deuxième temps, il y a lieu de rappeler la notion de déni de justice.

E. 3.1

De l'art. 8 al. 1 Cst., qui consacre le principe d'égalité, résultent des garanties de procédure et notamment l'interdiction du déni de justice formel et du retard injustifié, matérialisées à l'art. 29 al. 1 Cst. (cf. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaats-recht, 9e éd., 2016, n° 829-832 p. 244 ss ; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 3e éd., 2013, p. 590 ss). Cette dernière disposition prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Dans le cas du déni de justice, l'autorité judiciaire ou administrative compétente reste totalement inactive ou n'examine qu'incomplètement la demande. Dans le cas du retard injustifié, elle rend sa décision dans un délai inadéquat (cf. Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale du 20 novembre 1996, ad. art. 25 du projet, FF 1997 I 183 ss). Pour respecter le droit à l'égalité, l'autorité doit se prononcer sur toutes les demandes dont elle est saisie. Commet dès lors un déni de justice formel l'autorité qui refuse expressément ou qui omet tacitement de prendre une décision alors qu'elle est tenue de statuer (cf. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, op. cit., n° 831 et 832 p. 245 s.). Refuser de statuer, c'est garder le silence sur une demande qui exige une décision.

E. 3.2

Aux termes de l'art. 46a PA, le recours peut être formé pour déni de justice formel lorsque les autorités refusent, sans en avoir le droit, de rendre une décision sujette à recours, ainsi que définie précédemment, ou tardent à le faire. Le dépôt d'un recours pour déni de justice suppose donc non seulement que l'autorité inférieure n'ait pas rendu la décision attendue, mais également que l'intéressé ait requis de l'autorité compétente cette décision, et qu'il dispose d'un droit à ce qu'une décision soit prise sur sa demande (cf. ATF 135 II 60 consid.

3.1 ; ATAF 2010/53 consid. 1.2.3 ; ATAF 2010/29 consid. 1.2.2). Un tel droit existe lorsqu'une autorité est tenue - d'après le droit applicable - de statuer sous la forme d'une décision et que l'intéressé demandeur dispose de la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA en relation avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATF 133 V 188 consid. 4.2 ; ATAF 2009/1 consid. 3 et ATAF 2008/15 consid. 3.2 ; cf. également Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n° 5.20 et n° 5.23 p. 295 s. ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2011, n° 1407 p. 474 et n° 1497 s. p. 500 ; Jérôme Candrian, Introduction à la procédure administrative fédérale, 2013, n° 114 p. 73 s.). L'art. 6 PA reconnaît la qualité de partie aux personnes dont les droits et obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi qu'aux autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision.

E. 3.3

Il n'y a donc pas refus de statuer au sens de l'art. 46a PA, dès lors que l'autorité, considérant qu'une condition de recevabilité fait défaut, rend une décision d'incompétence ou refuse d'entrer en matière ; dans ces cas, il y a bien une décision sur l'objet de la demande, et non pas un refus de la traiter (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1B_139/2009 du 7 juillet 2009 consid. 6 ; Bernard Corboz et al., Commentaire de la LTF, 2e éd., 2014, n° 8 ad art. 94 LTF, p. 1086). En d'autres termes, dans la mesure où l'autorité a rendu sa décision - par exemple, en se déclarant incompétente -, il n'y a plus place, faute d'intérêt actuel digne de protection (cf. art. 48 al. 1 let. c PA par analogie), pour un recours du chef de déni de justice formel ou de retard injustifié, mais bien uniquement pour un recours "ordinaire" selon les art. 44 ss PA, en relation avec l'art. 5 PA (cf. ATAF 2008/15 consid. 3.2 ; Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n° 5.18 p. 294, n° 5.24 p. 297 et n° 5.30 ss p. 300 s. ; Jérôme Candrian, op. cit., n° 114 p. 74).

E. 3.4

Lorsque le Tribunal administratif fédéral admet un recours pour déni de justice, il renvoie l'affaire à l'instance précédente avec des instructions (cf. art. 61 al. 1 PA) et ne peut en principe pas statuer à la place de l'autorité qui a omis de le faire ; ceci aurait en effet pour conséquence d'écourter le déroulement des instances et de léser éventuellement d'autres droits des parties à la procédure (cf. Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n° 5.25 p. 297 s.).

E. 4

Il convient à présent d'examiner l'acte litigieux établi par le SEM - à savoir le classement du 19 août 2014 - au regard des principes énoncés ci-avant (consid. 2 et 3).

E. 4.1

En l'occurrence, en prononçant le classement sans décision formelle de la demande déposée par l'intéressé le 8 août 2014, l'autorité inférieure a fait application de l'art. 111c al. 2 LAsi. Avant d'examiner plus précisément cette disposition (cf. consid. 4.2 ci-après), en particulier la notion de "classement sans décision formelle" (cf. consid. 4.3 ci-après), il s'agit de replacer l'art. 111c LAsi dans son contexte historique et systématique et de rappeler les conditions d'application de son alinéa 1 (dans un arrêt de principe récent, le Tribunal a procédé à une analyse analogue, portant spécifiquement sur l'art. 111b al. 4 LAsi ; cf. ATAF 2015/28 consid. 3).

E. 4.1.1

L'art. 111c LAsi, en vigueur depuis le 1er février 2014, a été introduit par la modification du 14 décembre 2012 de la loi sur l'asile (RO 2013 4375). Cette révision partielle de la LAsi

avait pour objectif principal d'accélérer le déroulement de la procédure d'asile et d'améliorer son efficacité, tout en combattant les abus de manière systématique. L'adoption d'une nouvelle procédure rapide et écrite pour tous les types de demandes multiples (les demandes de réexamen et les nouvelles demandes d'asile) en constituait l'un des axes prioritaires (cf. message du Conseil fédéral concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010, FF 2010 4035, 4036 s., 4049 ; cf. également rapport du DFJP relatif à la modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 19 décembre 2009, p. 5 s.). Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit, les demandes multiples sont traitées à la Section 3 du Chapitre 8 de la LAsi : les demandes de réexamen sont couvertes par l'art. 111b LAsi, tandis que l'art. 111c LAsi, intitulé "demandes multiples", vise spécifiquement les nouvelles demandes d'asile ("Folge-Asylgesuche").

E. 4.1.2

L'art. 111c LAsi a subi d'importantes modifications durant le processus législatif. En particulier, un nouvel alinéa 2 a été ajouté au stade des débats parlementaires, afin de reprendre formellement la pratique du SEM concernant les "demandes multiples Dublin" dans la LAsi et de permettre le classement sans décision formelle de demandes infondées (pour plus de détails à ce sujet, voir consid. 4.2 ss ci-après ; cf. également intervention de la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga dans le cadre des débats du 14 juin 2012 au Conseil national, BO 2012 N 1177 s.).

E. 4.1.3

Dans un arrêt de principe récent (cf. ATAF 2014/39), le Tribunal a eu l'occasion de se prononcer sur les conditions d'application de l'art. 111c al. 1 LAsi. Il en ressort notamment que la jurisprudence constante du Tribunal et de l'ancienne Commission suisse de recours en matière d'asile (ci-après : JICRA), portant sur la distinction entre une demande de réexamen et une nouvelle demande d'asile, demeure applicable sous l'empire de la nouvelle loi (cf. ATAF 2014/39 précité consid. 4.5 et 4.6). Selon cette jurisprudence, une demande visant à l'établissement de la qualité de réfugié, présentée par un étranger qui a déjà fait l'objet d'une procédure d'asile infructueuse en Suisse et qui allègue des faits nouveaux (postérieurs à la clôture de la procédure précédente) doit en principe être traitée comme une seconde demande d'asile. Au contraire, lorsque, dans un tel cas, l'objet de la requête ne porte que sur le renvoi ou son exécution, il s'agira de traiter la demande sous l'angle du réexamen (cf. ATAF 2013/22 consid. 5.4 ; JICRA 1998 n° 1 consid. 6b ; 2006 n° 20 consid. 2).

E. 4.1.4

L'art. 111c al. 1 LAsi prévoit qu'une demande d'asile formée dans les cinq ans suivant l'entrée en force d'une décision d'asile ou de renvoi doit être déposée par écrit et "dûment motivée". Il précise que les motifs de non-entrée en matière visés à l'art. 31a al. 1 à 3 demeurent applicables. En raison de l'introduction de l'art. 111c LAsi, le motif de non-entrée en matière prévu à l'ancien art. 32 al. 2 let. e LAsi est devenu caduc et cette disposition a été abrogée. Désormais, les demandes d'asile déposées dans le délai de cinq ans après la clôture de la procédure précédente sont traitées dans une procédure matérielle spéciale, menée uniquement par voie écrite. L'art. 29 LAsi, qui prévoit l'audition du requérant sur ses motifs d'asile, n'est donc pas applicable aux demandes visées par l'art. 111c LAsi. L'art. 111c LAsi doit en outre être considéré comme une *lex specialis* par rapport à l'art. 18 LAsi (cf. ATAF 2014/39 précité consid. 4.3).

E. 4.1.5

Selon l'art. 111c al. 1 LAsi, toute nouvelle demande d'asile formée dans le délai de cinq ans suivant l'entrée en force d'une décision d'asile ou de renvoi doit remplir les exigences supplémentaires suivantes : non seulement elle doit être déposée dans la forme écrite, mais elle doit également être "dûment motivée". D'après le Conseil fédéral, ces nouvelles exigences doivent avant tout servir à éviter le dépôt de requêtes abusives. Elles se justifient également dans la mesure où les personnes qui déposent une seconde ou une troisième demande d'asile connaissent déjà le déroulement des procédures en Suisse (cf. message du CF du 26 mai 2010 précité, FF 2010 4035, 4054). Dans son ATAF 2014/39, le Tribunal a relevé que ces exigences supplémentaires trouvent également leur fondement directement dans les règles consacrées par la PA. Cette loi prévoit, d'un côté, l'obligation pour l'autorité d'établir l'état de fait de manière complète (cf. art. 12 PA) et de motiver ses décisions (cf. art. 35 PA) et, de l'autre, le devoir pour les parties de collaborer à la constatation desdits faits (cf. art. 13 PA). Or, selon le Tribunal, ces obligations doivent directement être prises en considération lorsque l'autorité applique la procédure écrite visée à l'art. 111c al. 1 LAsi, dans la mesure où le SEM ne procède pas, dans certains cas particuliers, à une nouvelle audition du requérant d'asile selon l'art. 29 LAsi. En effet, si la nouvelle demande d'asile déposée par écrit n'est pas suffisamment ("dûment") motivée, le SEM n'est pas en mesure d'établir l'état de fait à satisfaction (cf. art. 12 PA), ni de rendre une décision motivée à ce sujet (art. 35 PA). Il en résulte que l'exigence de motivation contenue à l'art. 111c al. 1 LAsi ne constitue pas seulement une condition formelle de recevabilité, mais a également une portée matérielle, et doit dès lors être examinée selon les règles de la PA. L'expression "dûment motivée" au sens de l'art. 111c al. 1 LAsi signifie donc qu'une nouvelle demande d'asile au sens de cette disposition doit être motivée de façon à ce que l'autorité soit en mesure, le cas échéant, de statuer sur cette requête sans devoir procéder à une audition de l'intéressé. L'obligation pour le requérant de motiver suffisamment ("dûment") sa demande découle alors directement du devoir de collaboration consacré à l'art. 13 PA. En cas de motivation insuffisante, et si la nouvelle demande d'asile n'apparaît pas d'emblée vouée à l'échec, l'autorité doit impartir au requérant un court délai pour régulariser sa requête (cf. art. 52 al. 2 PA et art. 53 al. 3 LAsi, par analogie). Si le délai n'est pas utilisé, l'autorité n'entre pas en matière sur la demande (cf. art. 52 al. 3 LAsi, par analogie ; cf. ATAF 2014/39 précité consid. 5.3 ss).

E. 4.1.6

L'art 111c al. 1 LAsi précise encore que les motifs de non-entrée en matière visés à l'art. 31a al. 1 à 3 LAsi demeurent applicables. Partant, même lorsqu'il est en présence d'une nouvelle demande d'asile déposée par écrit et dûment motivée, le SEM n'a pas à examiner matériellement la demande si l'un des motifs de non-entrée en matière précités est applicable au cas d'espèce. Lorsqu'aucun des motifs de non-entrée en matière visés par l'art. 31a al. 1 à 3 LAsi n'est applicable et que le requérant viole son devoir de collaboration, en présentant une demande qui n'est pas suffisamment motivée - le cas échéant après que le SEM lui a impartit un délai pour régulariser sa demande ou compléter sa motivation -, dite autorité peut, voire doit, la déclarer irrecevable en se fondant uniquement sur ce motif (cf. ATAF 2014/39 précité consid. 7.1). Lorsque le requérant fait valoir par écrit des nouveaux motifs d'asile de façon suffisamment étayée et rend vraisemblable que des faits déterminants pour la qualité de réfugié se sont produits depuis la clôture de la précédente procédure, l'autorité doit entrer en matière et examiner ladite demande au fond (cf. JICRA

1998 n° 1 consid. 6b p. 11), pour autant que l'un des motifs de non-entrée en matière visés à l'art. 31a al. 1 à 3 LAsi ne soit pas applicable.

E. 4.2

L'alinéa 2 de l'art. 111c LAsi prévoit quant à lui que "les demandes multiples infondées ou présentant de manière répétée les mêmes motivations sont classées sans décision formelle". L'art. 111b LAsi, portant sur les demandes de réexamen, comporte un alinéa 4 à la teneur similaire ("Les demandes de réexamen infondées ou présentant de manière répétée les mêmes motivations sont classées sans décision formelle."). Ces dispositions n'étaient pas prévues par le projet de modification de la loi sur l'asile soumis par le Conseil fédéral aux Chambres fédérales et n'ont été introduites qu'au stade des débats parlementaires (cf. BO 2012 N 1175 ss). La loi ne définit toutefois pas leur champ d'application, notamment les conditions auxquelles une demande de réexamen ou une nouvelle demande d'asile doit être considérée comme "infondée". De même, on ne trouve aucune définition du "classement sans décision formelle", ni dans la LAsi ni dans la PA.

E. 4.2.1

Il ressort des débats parlementaires que l'al. 2 de l'art. 111c LAsi - respectivement l'al. 4 de l'art. 111b LAsi - ont été introduits afin de faire écho à la pratique du SEM concernant les "demandes multiples Dublin", mise en oeuvre dès avril 2012. Lors de son intervention, la Conseillère fédérale Sommaruga a ainsi précisé à ce sujet (cf. BO 2012 N 1177 s.) : "Das ist zwar nicht bestritten, aber ich möchte doch kurz darauf eingehen. Wenn nämlich wiederholt gleich begründete oder unbegründete Wiedererwägungsgesuche eingereicht werden, dann sollen diese gemäss Absatz 4 formlos abgeschrieben werden. Diese Regelung ist sinnvoll - da können Sie jetzt auch Missbräuche bekämpfen -, weil es sich da ganz offensichtlich um missbräuchliche Gesuche handelt. Ich darf auch sagen, dass das Bundesamt für Migration seit April 2012 [...] diese Praxis für Dublin-Mehrfachgesuche bereits anwendet. Das ist ein weiterer Punkt, den wir eben bereits ergriffen haben, um Missbräuche zu bekämpfen. Mit Absatz 4 soll das jetzt generell für alle Mehrfachgesuche und für alle Wiedererwägungsgesuche gesetzlich geregelt werden. [...] Ich komme jetzt zur Neuregelung bei den Mehrfachgesuchen in Artikel 111c. Auch hier will der Bundesrat die Verfahren beschleunigen. Er hat Ihnen entsprechend auch Vorschläge gemacht. Ich bitte Sie, diese zu übernehmen. In Absatz 2 haben wir ebenfalls die formlose Ablehnung von Mehrfachgesuchen vorgesehen. Ich habe es Ihnen bereits erläutert: Für Dublin-Gesuche machen wir das bereits seit April 2012. Neu soll das jetzt für alle Mehrfachgesuche gesetzlich geregelt werden." Dans une circulaire du 23 mars 2012, entrée en vigueur le 20 avril 2012, le SEM avait en effet informé les offices cantonaux des migrations de nouvelles mesures concernant le traitement des "demandes multiples Dublin". Celles-ci concernaient les personnes qui déposaient une deuxième demande d'asile en Suisse moins de six mois après avoir été transférées dans un Etat Dublin. Le SEM y précisait que de telles requêtes ne donneraient plus lieu à l'ouverture d'une nouvelle procédure d'asile. En conséquence, leurs auteurs ne pourraient plus se rendre dans les structures fédérales (les CEP) et seraient directement attribués au canton qui s'était chargé du premier transfert Dublin. La circulaire énonçait également qu'une interdiction d'entrée en Suisse serait en principe prononcée immédiatement après l'exécution du premier transfert Dublin, étant rappelé qu'il appartient alors au canton en charge de l'exécution du transfert de proposer cette mesure au SEM. Enfin, la circulaire spécifiait que cette nouvelle procédure ne s'appliquerait pas aux personnes vulnérables (cf. SEM, circulaire du 23 mars 2012 aux autorités cantonales

compétentes en matière de migration, "Nouvelle pratique concernant les demandes multiples Dublin"). Lorsqu'un requérant d'asile déposait en Suisse une nouvelle demande d'asile moins de six mois après l'exécution de son transfert dans l'Etat Dublin compétent, le SEM ne traitait pas cette demande et n'ouvrait pas de nouvelle procédure d'asile. L'intéressé se voyait alors uniquement notifier une information par lettre, intitulée "Information à l'intention des personnes qui veulent déposer une nouvelle demande d'asile en Suisse après un transfert Dublin". Celle-ci avait la teneur suivante : "Vous avez déjà requis une fois l'asile en Suisse. L'Office fédéral des migrations n'est alors pas entré en matière sur votre demande parce que, en vertu du règlement Dublin, il revient à un autre Etat de mener la procédure d'asile qui vous concerne. Pour cette raison, les autorités suisses ont prononcé une décision de renvoi à votre rencontre et vous avez été transféré/e vers l'Etat Dublin responsable. En dépit de cette décision, vous êtes revenu/e illégalement en Suisse et y séjournez sans y être autorisé. Vu ce qui précède, nous vous sommons de quitter le territoire suisse dans les plus brefs délais." L'art. 111c al. 2 LAsi cristallise la pratique précitée dans la LAsi. Dans sa directive du 1er janvier 2008 (état au 4 juillet 2014), le SEM précise d'ailleurs que sa circulaire du 23 mars 2012 est désormais caduque, dans la mesure où l'art. 111c al. 2 LAsi "représume l'essentiel des mesures de 2012" (SEM, III. Domaine de l'asile, Directive du 1.1.2008 [état au 04.07.2014], 5. Les demandes multiples, les procédures extraordinaires et la suspension de l'exécution du renvoi, ch. 5.1.2.2).

E. 4.2.2

Il ressort de ce qui précède que le législateur a manifestement voulu circonscrire le champ d'application de l'art. 111c al. 2 LAsi à certains cas de figure spécifiques et bien délimités. Cette disposition doit donc être interprétée de manière restrictive, s'agissant de l'appréciation que l'autorité doit effectuer pour déterminer si une demande est "infondée", respectivement ne présente aucun nouvel argument. L'art. 111c al. 2 LAsi prévoit qu'une nouvelle demande d'asile déposée dans les cinq ans suivant l'entrée en force d'une décision d'asile ou de renvoi est classée sans décision formelle lorsque ladite requête est "infondée" ou présente "de manière répétée les mêmes motivations". Au vu de ce qui précède, il est patent que le législateur visait en particulier les nouvelles demandes d'asile - généralement déposées peu de temps après la clôture de la procédure précédente - qui ne présentent aucun nouvel argument, mais qui se limitent uniquement à reprendre les motifs invoqués lors de la procédure précédente, sur lesquels l'autorité s'est déjà prononcée dans une décision entrée en force. Le Tribunal relève que le seuil d'application de l'art. 111c al. 2 LAsi doit demeurer élevé, dans la mesure où le législateur a souhaité sanctionner le dépôt de telles demandes par un classement "sans décision formelle" (sur cette notion et sa qualification, cf. consid. 4.3 ci-après). L'art. 111c al. 2 LAsi ne doit donc être mis en oeuvre que lorsque les conditions strictes visées par cette disposition sont remplies. Dans tous les autres cas, il s'agira d'appliquer l'al. 1 de l'art. 111c LAsi. Ainsi, en présence d'une nouvelle demande d'asile qui n'est pas suffisamment ("dûment") motivée, mais qui ne se fonde pas uniquement sur des motifs répétés, le SEM devra, en application de l'art. 111c al. 1 LAsi, demander la régularisation de cette requête, sous sanction d'irrecevabilité (cf. également consid. 4.1.5 s. ci-avant). Il est rappelé à ce titre qu'un prononcé d'irrecevabilité exige une décision formelle et exclut donc tout classement.

E. 4.3

Cela étant précisé, il s'agit à présent de déterminer si, en prévoyant le classement sans décision formelle des requêtes tombant sous le coup de l'art. 111c al. 2 LAsi, le législateur a

souhaité exclure le prononcé d'une décision susceptible de recours devant le Tribunal dans les cas particuliers visés par cette disposition, à savoir les nouvelles demandes d'asile ne présentant aucun nouvel élément de fait (ou de preuve). En d'autres termes, le Tribunal doit examiner si le "classement sans décision formelle" au sens de l'art. 111c al. 2 LAsi peut - respectivement doit - être assimilé à une décision au sens de l'art. 5 PA.

E. 4.3.1

Comme déjà rappelé par le Tribunal (cf. consid. 2 ci-avant), la décision au sens de l'art. 5 PA a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et les obligations de sujets de droit ; c'est en ce sens qu'elle crée, supprime, modifie ou constate des droits ou obligations. Un simple renseignement donné par l'autorité ne constitue pas une décision (cf. MOOR/POLTIER, op. cit., ch. 2.1.2.1 p. 179 ss et réf. citées). Il découle en outre des art. 34 et 35 PA que la décision doit en principe remplir les conditions formelles suivantes : il s'agit généralement d'un acte écrit, soumis à notification, désigné comme tel, motivé et comportant l'indication de voies de droit. De jurisprudence constante, lorsqu'il s'agit de qualifier un acte de décision, il importe cependant peu que celui-ci soit désigné comme telle ou qu'il en remplisse les conditions formelles, ainsi qu'elles sont fixées par la loi. Est bien plutôt déterminant le fait que l'acte visé respecte - quelle que soit la volonté des parties en présence - les conditions matérielles de l'art. 5 PA (cf. ATF 133 II 450 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal A-584/2010 du 13 octobre 2010 consid. 4.1.1 et A-216/2009 du 6 avril 2010 consid. 3.1 ; MOOR/POLTIER, op. cit. p. 344 ss ; LORENZ KNEUBÜHLER, op. cit., n° 3 ad art. 35 PA, p. 509).

E. 4.3.2

Certes, une interprétation littérale de l'art. 111c al. 2 LAsi ("sans décision formelle") amène d'emblée à conclure que le législateur souhaitait à première vue exclure le prononcé d'une décision au sens formel dans les cas spécifiques visés par cet alinéa. Ceci dit, il s'agit encore de déterminer si un classement au sens de cet article - même s'il ne remplit pas les conditions formelles d'une décision au sens de l'art. 5 PA - peut malgré tout déployer les effets matériels d'une décision.

E. 4.3.3

Il ressort des considérants qui précèdent que lorsqu'un requérant dépose une demande tombant sous le coup de l'art. 111c al. 2 LAsi - autrement dit lorsque la requête ne contient aucun nouvel élément et vise uniquement à prolonger le séjour du requérant en Suisse - le SEM doit considérer qu'il n'y a pas de nouvelle demande d'asile. En conséquence, il n'ouvre pas de nouvelle procédure d'asile ; il se limite seulement à classer cette requête, sans décision formelle, et en informe le requérant. Cette procédure correspond à la pratique mise en oeuvre par le SEM depuis avril 2012 en présence de "demandes multiples Dublin", reprise formellement par le législateur à l'art. 111c al. 2 LAsi (respectivement l'art. 111b al. 4 LAsi). En prévoyant le classement "sans décision formelle" des requêtes manifestement dilatoires visées par l'art. 111c al. 2, le législateur souhaitait donc rappeler et formaliser le principe général selon lequel, lorsque le droit a été dit, il n'a pas à être redit, de sorte que l'autorité se limite à ce constat dans une communication. Le classement sans décision formelle au sens de l'art. 111c al. 2 LAsi ne déploie ainsi aucun des effets matériels d'une décision au sens de l'art. 5 PA : il ne modifie en rien la situation juridique du recourant (celui-ci demeure un étranger sans statut de séjour en Suisse, susceptible de renvoi), ne constate aucun droit ou obligation et, en l'absence de nouvelle demande d'asile, ne peut pas

être assimilé à un rejet ou à une non-entrée en matière (cf. également JICRA 1997 n° 8, par analogie). Partant, il est manifeste que le législateur a généralement souhaité exclure, dans les cas de figure spécifiques visés par l'art. 111c al. 2 LAsi, le prononcé d'une décision au sens de l'art. 5 PA ouvrant une voie de recours devant le Tribunal. Dans son arrêt de principe récent, portant en particulier sur l'art. 111b al. 4 LAsi, le Tribunal avait d'ailleurs déjà précisé qu'un "classement sans décision formelle" au sens de l'art. 111b al. 4 LAsi n'est pas un acte susceptible de recours devant le Tribunal (cf. ATAF 2015/28 précité consid. 3.3).

E. 4.3.4

En l'espèce, l'écrit du 19 août 2014 revêt la forme d'une lettre adressée au recourant et n'est pas intitulé "décision", mais simplement "classement". Il ne mentionne pour le surplus aucune voie de droit. A cet égard, il sied toutefois de rappeler que des éléments subjectifs ou formels - à savoir la manière dont l'autorité considérait l'acte en question et la manière dont elle l'a désigné - ne sont pas déterminants pour la qualification de décision. Seul entre en ligne de compte le respect des conditions matérielles de l'art. 5 PA (cf. consid. 2.3 et 4.3.1 ci-avant). Sous cet angle de vue, il apparaît que la lettre informant le recourant du classement n'a aucun effet sur ses droits et obligations et ne tend ainsi pas à modifier sa situation juridique d'une quelconque manière. Dans sa lettre du 19 août 2014, le SEM relève seulement - sur la base d'un constat de fait qu'il n'est pas utile de rappeler ici - que l'intéressé s'est limité à invoquer de manière répétée les mêmes motifs que lors de sa précédente procédure d'asile. La lettre se poursuit en rappelant la teneur de l'art. 111c al. 1 et 2 LAsi, puis indique que "la demande du 8 août 2014 présentant de manière répétée les mêmes motivations est classée sans décision formelle". Elle se termine par les formules de politesse ordinaires. Ce document ne fait donc qu'informer l'intéressé du classement sans décision formelle de sa requête du 8 août 2014, dans la mesure où celle-ci ne contient aucun nouvel élément par rapport à sa demande d'asile précédente, qui a déjà fait l'objet d'une décision entrée en force à la suite de l'arrêt du 13 février 2013, bénéficiant de l'autorité matérielle de chose jugée (cf. état de fait, let. H). Le courrier du 19 août 2014 n'a donc qu'une portée informative : il ne clôt pas de procédure à laquelle l'intéressé avait droit, ne lui impose aucune obligation, et ne lui retire aucun droit. Cet écrit doit dès lors être considéré comme une simple communication, qui n'est pas susceptible de recours devant le Tribunal (cf. également, sur l'absence voie de recours contre un classement au sens de l'art. 111b al. 4 LAsi, ATAF 2015/28 précité consid. 3.3).

E. 4.4

Au vu de ce qui précède, le Tribunal constate que le SEM n'a pas rendu la décision requise par le recourant, puisque le classement du 19 août 2014 n'en est pas une.

E. 5

En l'absence de décision attaquant au sens de l'art. 5 PA, le recours, en tant qu'il est dirigé directement contre le classement du 19 août 2014, est privé de tout objet et doit être déclaré irrecevable à ce titre. L'intéressé ayant principalement formé recours pour déni de justice formel, il s'agit encore pour le Tribunal d'examiner la recevabilité du recours sous cet angle (cf. consid. 6 et 7 ci-après).

E. 6

Il convient à présent d'examiner si toutes les conditions de recevabilité d'un recours pour déni de justice formel sont réunies en l'espèce.

E. 6.1

En premier lieu, le Tribunal constate que, dans son écrit du 8 août 2014, le recourant a clairement formulé une demande tendant à obtenir une décision de l'autorité inférieure sur sa nouvelle demande d'asile. Il s'ensuit donc que la première condition qui permettrait de retenir un déni de justice formel est remplie.

E. 6.2

S'agissant de la qualité de partie de l'intéressé, celle-ci est indéniable. Le recourant étant directement concerné par le classement du 19 août 2014, sa qualité de partie ne saurait être remise en cause (cf. art. 6 PA en relation avec l'art. 48 al. 1 PA).

E. 6.3

Ceci étant dit, il faut encore se demander si l'intéressé peut effectivement se prévaloir, dans le cas d'espèce, d'un intérêt digne de protection à obtenir la décision qu'il réclame (cf. Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., n° 5.23 p. 296). En effet, aux termes de l'art. 48 al. 1 let. c PA, a la qualité pour recourir celui qui possède un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification de la décision attaquée. Dans un recours pour déni de justice, caractérisé précisément par l'absence de décision attaquant, cet intérêt consiste - indépendamment de la question de savoir si le recourant aura gain de cause au fond - à obtenir une décision susceptible de recours sur l'objet de sa demande (ATF 131 V 407 consid. 1.1 ; ATF 125 V 118 consid. 2b) et, plus particulièrement dans le cas d'espèce, à obtenir de l'autorité inférieure qu'elle statue par voie de décision sur sa "nouvelle demande d'asile". L'examen de cette question se confond in casu avec celui du droit du recourant à exiger une telle décision. Il découle de ce qui précède qu'il n'est pas possible de recourir pour déni de justice lorsque le SEM a appliqué à juste titre l'art. 111c al. 2 LAsi, suite au dépôt d'une "nouvelle" demande infondée (autrement dit lorsque la requête ne présente aucune nouvelle motivation). En effet, si l'intéressé n'a de jure pas droit à une décision, parce que les conditions de l'art 111c al. 2 LAsi sont réunies - et donc, de par le but visé par le législateur, que le comportement du requérant se retrouve sanctionné -, il ne peut y avoir déni de justice. Ouvrir la possibilité d'interjeter un recours pour déni de justice dans un tel cas reviendrait à admettre une utilisation de cette institution juridique à des fins qui lui sont étrangères, elle-même constitutive d'un abus de droit.

E. 6.4

La situation est cependant toute autre lorsque le SEM a incorrectement appliqué l'art. 111c al. 2 LAsi. Dans un tel cas, la possibilité pour l'intéressé d'interjeter un recours pour déni de justice doit demeurer ouverte, afin de permettre au Tribunal de vérifier si le SEM a appliqué à tort l'art. 111c al. 2 LAsi, en ce sens que l'intéressé avait effectivement droit au prononcé d'une décision susceptible de recours, en application de l'art. 111c al. 1 LAsi, parce que sa demande contenait de nouveaux éléments de fait (ou de preuve). Le Tribunal se limite alors à un examen strict de ces conditions. L'erreur du SEM doit être manifeste. Le simple constat du caractère dilatoire de la demande suffit à nier la recevabilité du recours pour déni de justice.

E. 7

Ceci étant précisé, il s'agit donc de déterminer si le SEM était tenu- d'après le droit applicable - de rendre une décision susceptible de recours portant sur la "nouvelle demande d'asile" de l'intéressé.

E. 7.1

A la lecture de la requête du 8 août 2014, force est de constater que, même s'il a qualifié sa requête de "nouvelle demande d'asile" au sens de l'art. 111c LAsi, le recourant n'a, en réalité, invoqué aucun nouveau motif d'asile à l'appui de sa demande. Celui-ci s'est en effet limité à invoquer à nouveau sa situation familiale, faisant valoir qu'il ne pouvait se résoudre à rester en Italie alors que sa femme et son enfant se trouvaient en Suisse et qu'il vivait en communauté avec eux depuis le mois de (...) 2013. Or, comme l'a relevé à juste titre le SEM, tant le TAF et l'autorité inférieure se sont déjà prononcés sur la question de l'invocation du respect de la vie familiale tel que garanti par l'art. 8 CEDH dans le cas d'espèce. Ainsi, non seulement la requête du 8 août 2014 présente de manière répétée la même motivation que celle examinée durant la procédure précédente, mais elle ne contient en outre aucun nouvel argument sous l'angle de l'asile.

E. 7.2

Partant, en l'absence d'obligation pour le SEM de statuer par voie de décision sur la "nouvelle demande d'asile" du recourant, le recours pour déni de justice doit être déclaré irrecevable.

E. 8.1

Nonobstant ce qui précède, le Tribunal constate que la question du renvoi de l'intéressé n'a pas été réglée dans la présente procédure. En conséquence, l'intéressé se trouve actuellement en Suisse sans que son statut juridique soit réglé.

E. 8.2

Certes, le cas d'espèce présente une constellation très particulière. L'acceptation de reprise en charge de l'intéressé par les autorités italiennes ainsi que la décision du SEM du 3 janvier 2013 de non-entrée en matière et de transfert vers l'Italie étaient fondées sur les dispositions du règlement Dublin II. Entre temps, le règlement Dublin III est entré en vigueur et a abrogé le règlement Dublin II. Or, contrairement au règlement Dublin II, le règlement Dublin III ne trouve pas application dans les cas où la personne concernée est déjà au bénéfice d'une protection subsidiaire dans un Etat Dublin (cf. arrêt du Tribunal E-4661/2011 du 13 juin 2012 ; cf. également le libellé de l'art. 3 du règlement Dublin III, en comparaison avec l'art. 3 du règlement Dublin II). Lorsqu'il est revenu en Suisse, en août 2014, le recourant était toujours au bénéfice d'une protection subsidiaire en Italie ; un nouveau renvoi du recourant dans ce pays ne pouvait alors plus être envisagé en application du règlement Dublin.

E. 8.3

Le SEM ne pouvait pas davantage partir du principe que la décision initiale de non-entrée en matière et de transfert demeurait exécutoire lors du retour du requérant en Suisse - même si celui-ci est intervenu très peu de temps après l'exécution de son premier transfert - et examiner le cas sous l'angle de l'art. 111b LAsi (réexamen). En effet, dans un tel cas (retour d'un requérant en Suisse après que son transfert Dublin a été exécuté), la décision par laquelle le SEM n'est pas entré en matière sur la première demande d'asile du recourant et a prononcé son transfert vers l'Etat Dublin responsable a été pleinement exécutée ; ni le règlement Dublin II ni le règlement Dublin III ne prévoient de durée de validité de l'obligation de transfert et de l'obligation de réadmission correspondante qui aille au-delà de la mise en oeuvre du transfert ou de l'échéance du délai réglementaire pour y procéder (cf. arrêt du Tribunal E-1640/2014 du 25 avril 2014).

E. 8.4

Il est rappelé que la requête du 8 août 2014 ne présente aucun nouvel argument sous l'angle de l'asile ; elle se limite uniquement à répéter des arguments s'opposant au renvoi de l'intéressé en Italie, à savoir la présence de sa compagne et de son enfant en Suisse, et l'application de l'art. 8 CEDH. Etant donné que l'intéressé était encore au bénéfice d'une protection subsidiaire en Italie lorsqu'il est revenu en Suisse, un nouveau renvoi vers l'Italie ne pouvait donc être fondé que sur l'accord de réadmission bilatéral entre l'Italie et la Suisse. A ce titre, et en l'absence de véritable "nouvelle demande d'asile", la requête du 8 août 2014 relevait uniquement de la LEtr, et non pas de la LAsi. Or, en droit des étrangers lato sensu, la LEtr est la loi générale et la LAsi est la loi spéciale ; en l'absence d'une procédure d'asile, et donc de compétence spéciale du SEM, c'est le canton qui est compétent. Le Tribunal constate donc que le SEM aurait dû en l'espèce renvoyer directement l'affaire aux autorités cantonales compétentes en vertu de la LEtr, et non la traiter sous l'angle de l'asile en faisant application de l'art. 111c al. 2 LAsi. L'attitude du SEM est d'autant plus surprenante que celui-ci a indiqué, dans sa prise de position du 22 octobre 2014, que l'intéressé se trouvait de manière illégale en Suisse et que son statut juridique relevait de la LEtr, et donc des autorités cantonales.

E. 8.5

Au vu de ce qui précède, le SEM devra clarifier la situation juridique du recourant en Suisse, en particulier la question de son renvoi éventuel, et l'en informer. En cas de transmission du dossier aux autorités cantonales compétentes, et si le recourant le requiert, il appartiendra à ces dernières de prendre position quant à ses éventuels droits au regroupement familial, le cas échéant par le biais d'une décision susceptible de recours.

E. 9.1

Le recourant ayant succombé, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant, conformément aux art. 63 al. 1 PA et art. 2 et 3 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). Toutefois, l'assistance judiciaire partielle est accordée au recourant, qui remplit les conditions posées à l'art. 65 al. 1 PA.

E. 9.2

Il n'est pas alloué de dépens (art. 7 al. 1 FITAF a contrario). (dispositif : page suivante)

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