

CH_VB JAAC 65.6 vom 2. Mai 2000

Bundesverwaltung, 2000-05-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_65.6__

FR: CH_VB JAAC 65.6 du 2 mai 2000

IT: CH_VB JAAC 65.6 del 2 maggio 2000

Erwägungen

E. 1

L'art. 121 al. 1 LAsi pose le principe de la rétroactivité de la loi sur l'asile du 26 juin 1998, entrée en vigueur le 1er octobre 1999. Les dispositions contenues dans cette loi sont ainsi applicables aux faits survenus avant son entrée en vigueur. Ce principe est sans portée sur les dispositions de la LAsi, entrées en vigueur le 1er juillet 1998 déjà, en application de l'AMU (consid. 3a à 4b).

E. 2

Les conditions dégagées en matière de rétroactivité de la loi par le Tribunal fédéral sont réunies dans le cas d'espèce (consid. 4c).

E. 3

Contrairement à l'art. 16 al. 1 let. e LAsi de 1979, l'art. 32 al. 2 let. c LAsi ne retient plus l'intention comme élément constitutif d'une violation de l'obligation de collaborer. La notion d'intention de l'ancienne loi a été abandonnée au profit de la notion de culpabilité. Il suffit donc désormais de pouvoir constater que cette violation est imputable à faute (consid. 5a).

E. 4

impropre), sauf disposition transitoire contraire (P. Moor, op. cit., p. 171 s.; G. Müller, in: Commentaire de la Constitution fédérale, ad art. 4, n° 74; A. Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 149 s.; M. Imboden / R. A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5e éd., vol. I, p. 106; A. Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, Revue de droit suisse [RDS] 1983 II, p. 167 s.). b. Le principe constitutionnel de la non-rétroactivité connaît un certain nombre d'exceptions. Il est possible notamment, à de strictes conditions, qu'une loi nouvelle s'applique à des faits antérieurs à son entrée en vigueur (principe de la rétroactivité; à cet égard, cf. consid. 4 ci-dessous). Il est possible également que des normes aient un effet anticipé, en ce sens qu'elles déploient un effet juridique avant même leur adoption (cf. notamment B. Knapp, Cours de droit administratif, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1994, p. 49). Parmi les exceptions au principe de non-rétroactivité, on peut citer encore le cas des dispositions transitoires ou déroatoires, qui viennent corriger, nuancer ou atténuer les conséquences très dures que peut avoir pour les administrés l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi (P. Moor, op. cit., p. 176 s.). Enfin, on peut citer le cas des lois énonçant le principe de la lex mitior, selon lequel une nouvelle disposition est applicable dans un cas d'espèce si elle est plus favorable à l'administré que l'ancien droit. Il ne s'agit toutefois là que d'un cas particulier de rétroactivité. c. Confrontée au problème de l'application d'une norme dans le temps, l'autorité administrative n'est pas libre d'opter pour l'une ou l'autre solution. Le législateur fixe en général, et ce de manière souveraine, les règles qui doivent être observées en ce qui

concerne le passage de l'ancien au nouveau droit (cf. F. Gygi, *Verwaltungsrecht*, Berne 1986, p. 109; P. Moor, *op. cit.*, p. 176 s.; A. Moser, in A. Moser / P. Uebersax, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Bâle 1998, p. 73). Il le fait en édictant des dispositions transitoires. Il peut notamment prévoir les exceptions qu'il entend faire au principe de la non-rétroactivité. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'autorité administrative n'est amenée à appliquer les règles et les principes généraux du droit que si le législateur n'a pas exprimé sa volonté quant à l'application d'une disposition dans le temps (cf. ATF 104 Ib 87, ATF 104 Ib 301). 4.a. En l'espèce, les faits pertinents de la cause, soit les deux violations au devoir de collaborer, se sont produits avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAsi. Il s'agit pour la Commission de statuer sur des événements achevés avant l'adoption du nouveau droit. b. L'art. 121 al. 1 LAsi stipule que les procédures en suspens à l'entrée en vigueur de la nouvelle LAsi sont régies par le nouveau droit. Cette règle pose donc de manière claire et expresse le principe de la rétroactivité de la nouvelle loi (cf. Message du Conseil fédéral du 4 décembre 1995 concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, FF 1996 II 114). Autrement dit, elle prévoit un régime d'exception au principe de la non-rétroactivité. L'art. 121 al. 1 LAsi n'a pas de véritable portée sur les dispositions de la loi qui règlent un régime juridique futur ou qui concernent purement la procédure. Ces normes s'appliquent en effet par principe (rétroactivité au sens impropre) dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (cf. consid. 3a ci-dessus; cf. également sur ce

E. 5

point A. Kölz / I. Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2e éd., Zurich 1998, p. 29; B. Knapp, *op. cit.*, p. 52). L'art. 121 al. 1 LAsi est sans portée également sur les dispositions de la nouvelle LAsi entrées en vigueur avant le 1er octobre 1999, parce qu'introduites dans la loi, le 1er juillet 1998, par l'arrêté fédéral du 26 juin 1998 sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU, RO 1998 1582). En revanche, l'art. 121 al. 1 LAsi permet aux autres dispositions de cette loi de déployer des effets juridiques par rapport à un fait (achevé) antérieur à son entrée en vigueur (rétroactivité au sens propre), comme c'est le cas en l'espèce. c. La rétroactivité porte une atteinte sérieuse aux principes de la sécurité juridique et de la prévisibilité des conséquences juridiques des actes privés. C'est pourquoi elle n'est valable, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, que si cinq conditions sont remplies: elle doit être prévue par la loi ou résulter clairement de l'interprétation et du but de la loi (aa); elle doit être motivée par des intérêts publics pertinents (bb); elle ne doit pas porter atteinte à des droits acquis (cc); elle doit être limitée dans le temps (dd); elle ne doit enfin pas conduire à des inégalités choquantes (ee) (ATF 122 V 408, ATF 119 Ia 257, ATF 113 Ia 412; U. Häfelin / G. Müller, *Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zurich 1998, p. 63 s.; B. Knapp, *op. cit.*, p. 48 s.; A. Grisel, *op. cit.*, p. 148 s.; Th. Fleiner-Gerster, *Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts*, Zurich 1980, p. 51; G. Müller, *op. cit.*, n° 75; P. Moor, *op. cit.*, p. 178 ss). aa. L'exigence d'une base légale est réalisée en l'espèce. En effet, l'art. 121 al. 1 LAsi dispose que les procédures pendantes à l'entrée en vigueur de la présente loi sont régies par le nouveau droit. Le législateur n'a pas prévu d'exceptions à cette règle. Il s'est limité à régler certaines situations particulières (cf. art. 121 al. 2 à 5 LAsi). Contrairement à l'ancienne loi (cf. dispositions transitoires de cette loi), il n'a pas posé de dispositions transitoires particulières relatives aux cas de non-entrée en matière, démontrant par là-même que ces cas devaient être réglés conformément à l'art. 121 al. 1 LAsi. bb. Il existe en outre un intérêt public à faire rétroagir les normes visant à

combattre des abus commis dans le cadre de la procédure d'asile. La modification opérée à l'art. 32 al. 2 let. c LAsi a précisément été effectuée afin de rendre plus facilement une décision de non-entrée en matière et donc de mieux combattre ces abus (cf. Message du Conseil fédéral précité, p. 56 s.). cc. Une loi ne peut rétroagir que si elle respecte les droits acquis. Ce problème ne se pose pas en l'espèce. Il n'a par conséquent pas à être discuté. dd. La rétroactivité n'est par ailleurs admissible que si elle est «modérée», c'est-à-dire limitée dans le temps. Autrement dit, une norme n'est applicable à un fait qui est antérieur à son entrée en vigueur qu'à condition que le temps qui sépare ce fait de l'entrée en vigueur de la norme ne soit pas trop important. Cette durée peut être prévue dans des dispositions transitoires. Mais ce n'est pas une obligation. Elle dépend des cas et doit être définie selon les circonstances concrètes. Certains critères ont été énoncés (cf. notamment ATF 102 Ia 73; M. Imboden / R. A. Rhinow, op. cit., p. 105; A. Grisel, op. cit., p. 149). La jurisprudence n'a toutefois pas fixé la durée maximale de l'effet rétroactif. Si un délai d'un an a été jugé convenable (ATF 102 Ia 73; Th. Fleiner-Gerster, op. cit., p. 51; G. Müller, op. cit., n° 75), un temps plus long n'est pas toujours inapproprié (Revue suisse de jurisprudence [RSJ] 1972 p. 331).

E. 6

La loi sur l'asile n'a pas fixé de durée. Il faut donc la déterminer. S'agissant des cas de non-entrée en matière, l'intention du législateur est claire: il veut qu'ils soient traités rapidement. En effet, en première instance, le délai dans lequel l'autorité doit rendre une décision de non-entrée en matière est bref (six semaines selon l'ancienne loi sur l'asile (art. 16 al. 3 LAsi de 1979); 20 jours selon le nouveau droit (art. 37 LAsi)). En procédure de recours, ancien et nouveau droits ont là encore prévu un court délai, fixé à six semaines (art. 46b LAsi de 1979 et art. 109 LAsi). De ce constat, on tire que les cas de non-entrée en matière en suspens au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi devraient donc être récents, c'est-à-dire précéder de peu l'entrée en vigueur de la loi. Le nouveau droit ne devrait par conséquent s'appliquer qu'à ces cas. Des exceptions sont toutefois possibles, dans la mesure où le législateur a clairement spécifié que les délais (d'ordre) précités étaient applicables «en règle générale». Dans ces circonstances, pour les cas de non-entrée en matière, la durée admissible entre l'entrée en vigueur de la loi et la survenance des faits susceptibles d'être traités sous l'empire de celle-ci doit être déterminée de cas en cas. En l'espèce, les derniers faits pertinents de la cause se sont produits le 21 mai 1999. L'ODR n'a manifestement pas tardé à rendre sa décision, puisqu'il a statué en matière d'asile le 9 juin 1999. Quant à la Commission, elle a été saisie à la date du dépôt du recours, soit le 5 juillet 1999. L'affaire a exigé que soient menées des mesures d'instruction. En ce qui concerne l'asile, la dernière écriture remonte au 20 août 1999, date à laquelle le recourant a répliqué. Or cette date ne précède que de six semaines l'entrée en vigueur du nouveau droit. Cela étant, la durée qui sépare la violation de l'obligation de collaborer de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi doit en l'espèce être considérée comme admissible, selon les critères dégagés ci-dessus. ee. Enfin, la rétroactivité ne doit pas engendrer d'inégalités choquantes. Le propre de toute nouvelle norme juridique est de traiter les personnes auxquelles elle doit s'appliquer autrement que celles qui demeurent encore soumises à l'ancien droit (G. Müller, op. cit., n° 75). Des inégalités de traitement sont donc inévitables; elles n'empêchent une rétroactivité de la loi que si elles peuvent être qualifiées de choquantes. Dans le cas d'espèce, l'art. 32 al. 2 let. c LAsi sanctionne la violation grave de l'obligation de collaborer de la même manière que l'art. 16 al. 1 let. e LAsi de 1979, soit par un refus d'entrer en matière sur la demande d'asile. Dans la mesure où cette sanction était déjà connue sous

l'ancien droit et où seul a été modifié, dans la nouvelle LAsi, le régime de la preuve de la violation (en défaveur certes du requérant; cf. consid. 5a ci-dessous), on ne saurait considérer comme choquant le fait de traiter sous le régime du nouveau droit une situation antérieure à l'entrée en vigueur de celui-ci. Sauf si la rétroactivité ne peut être considérée comme «modérée» (selon le sens donné à ce terme au consid. 4c/dd ci-dessus), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il faut garder à l'esprit le but d'intérêt public poursuivi par l'art. 16 al. 1 let. e LAsi de 1979 et l'art. 32 al. 2 let. c LAsi. Il y a lieu également de rappeler que l'intéressé ne peut invoquer en l'occurrence le principe de la bonne foi (cf. consid. 8b

E. 7

et 8c ci-dessous), auquel le Tribunal fédéral attache de l'importance lorsqu'il s'agit de déterminer les règles régissant l'application d'une norme dans le temps (cf. ATF 104 Ib 301, spéc. p. 303). d. Au vu de ce qui précède, la Commission doit suivre en l'espèce la règle prévue à l'art. 121 al. 1 LAsi. Conformément à cette disposition, c'est sur la base de l'art. 32 al. 2 let. c de la nouvelle LAsi qu'elle doit aujourd'hui déterminer si la demande d'asile de M. K. doit être sanctionnée d'une décision de non-entrée en matière pour violation du devoir de collaboration. 5.a. Les conditions permettant l'application de l'art. 32 al. 2 let. c LAsi ne sont pas semblables à celles qui autorisaient l'ODR à ne pas entrer en matière sur une demande sous l'ancienne loi. L'art. 16 al. 1 let. e LAsi de 1979 exigeait en effet une violation intentionnelle de l'obligation de collaborer, ce qui supposait de l'autorité qu'elle apporte la preuve d'une violation commise avec conscience et volonté. La notion d'intention n'a pas été reprise dans la nouvelle loi; elle a été abandonnée en raison de la difficulté pour l'autorité de démontrer le caractère volontaire de la violation. Elle a été remplacée par la notion de culpabilité. L'autorité ne doit donc plus aujourd'hui démontrer que la violation est intentionnelle. Il lui suffit de pouvoir constater que cette violation est imputable à faute. Le conseiller fédéral Koller s'est, à ce sujet, exprimé en ces termes: «Mit «schuldhaft» möchten wir - im Gegensatz zur strafrechtlichen Terminologie - ausdrücken, dass eine Person die Mitwirkung dann verletzt, wenn sie durch aktives Handeln dazu beiträgt oder wenn sie ein Tun, das ihr aufgrund ihres Alters, ihrer Ausbildung, ihrer beruflichen und sozialen Stellung vernünftigerweise zugemutet werden kann, unterlässt. Es sollen daher nur grobe Verletzungen von wesentlichen Mitwirkungspflichten, denen ein schuldhaftes Verhalten der betreffenden Person zugrunde liegt, zu einem Nichteintretensentscheid führen». Selon cette conception, est donc imputable à faute, dans le cadre de l'art. 32 al. 2 let. c LAsi, le comportement (acte ou omission) par lequel une personne viole son obligation de collaborer, lorsque ce comportement ne peut raisonnablement s'expliquer au regard de l'âge, de la formation, du statut social et professionnel de l'intéressé (cf. Message du Conseil fédéral précité, p. 56 s.; BO 1997 CN 1233 ss; BO 1997 CE 1203, 1205). b. La modification apportée par le législateur dans le domaine des violations de l'obligation du devoir de collaborer, à savoir l'abandon de la notion d'intention, remplacée par celle de culpabilité, a une influence sur la jurisprudence de la Commission relative à l'ancien art. 16 al. 1 let. e LAsi (cf. JAAC 50.48, JAAC 61.11, JAAC 62.7; Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 1995 n° 18, JICRA n° 19). Dans cette jurisprudence, l'intention a en effet été retenue comme un élément constitutif de la violation de collaborer, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Toutefois, dite jurisprudence ne devient pas à proprement parler caduque. Les comportements considérés comme des violations de l'obligation de collaborer sous l'ancien droit sont a fortiori des comportements constituant une telle violation après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (cf. JICRA 1995 n° 19; JAAC 62.7). La jurisprudence

concernant l'art. 16 al. 1 let. e LAsi de 1979, mais dans laquelle la Commission a statué indépendamment de la notion d'intention prévue à cette disposition, demeure également valable (cf. JAAC

E. 8

50.48; JICRA 1995 n° 18). La décision publiée sous la référence JAAC 61.11 est quant à elle caduque; cette caducité ne résulte toutefois pas de la modification législative précitée (cf. JAAC 64.89). 6. En l'espèce, il convient donc d'examiner, dans un premier temps (cf. consid. 7 ci-dessous) si le recourant a commis des violations de son devoir de collaborer au sens de l'art. 32 al. 2 let. c LAsi et, dans l'affirmative de déterminer si ces violations doivent être qualifiées de graves. La Commission examinera, dans un second temps (cf. consid. 8 ci-dessous), si les violations reprochées sont imputables à faute. 7.a. L'obligation de collaborer exige la participation active du requérant à la constatation des faits, participation qui comprend sa présence aux auditions, lors desquelles il est tenu d'exposer les raisons qui l'ont incité à demander l'asile (cf. art. 8 al. 1 let. c LAsi). Ne pas se rendre à une audition constitue dès lors une violation du devoir de collaborer. De plus, l'art. 8 al. 1 let. c LAsi est une règle essentielle pour l'établissement des faits de la cause; il suffit que cette disposition soit transgressée pour considérer qu'il y a violation grave du devoir de collaborer. Il est utile de préciser ici que le critère de la gravité imposé par le législateur ne tient pas dans la manière dont le requérant viole son devoir. La gravité de la violation du devoir de collaborer doit être objectivement constatée. C'est en principe la loi qui détermine quelles sont les graves violations qui entraînent la non-entrée en matière sur une demande d'asile (cf. à ce sujet BO 1997 CE 1203). b. Dans la mesure où le recourant ne s'est pas présenté à l'audition du

E. 10

remplies. La Commission précisera ici qu'il n'est pas établi que M. K. ait agi intentionnellement et que, même sous l'ancien droit, ses comportements auraient été sanctionnés par une décision de non-entrée en matière. Cette question peut cependant demeurer ouverte, dans la mesure où la Commission considère que le nouveau droit est applicable en l'espèce. [72]70 Décision sur une question de principe selon l'art. 104 al. 3 LAsi en relation avec l'art. 10 al. 2 let. a et l'art. 11 al. 2 let. a et b de l'Ordonnance du

E. 11

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 65.6 - Extraits de la décision de la Commission suisse de recours en matière d'asile du 2 mai 2000 dans la cause M. K., Libéria, également paru dans la Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 2... In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2001 Année Anno Band 65 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 005 273 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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