17

Extrait de l'arrêt de la Cour V
dans la cause A. contre Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM)
E-5007/2014 du 6 octobre 2016

Asile. Classement sans décision formelle d'une « nouvelle » demande d'asile (demande multiple). Recours pour déni de justice. Arrêt de principe.

Art. 111c al. 2 LAsi. Art. 5 et art. 46a PA.

1. **Interprétation de l'art. 111c al. 2 LAsi. Champ d'application et délimitations par rapport à l'art. 111c al. 1 LAsi (consid. 4.1 et 4.2).**
2. **Le classement sans décision formelle au sens de l'art. 111c al. 2 LAsi ne constitue pas une décision au sens de l'art. 5 PA et n'est pas susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral (consid. 4.3).**
3. **Le recours pour déni de justice est exclu en cas de classement sans décision formelle par le SEM d'une demande remplissant les conditions prévues par l'art. 111c al. 2 LAsi (consid. 6, spéc. 6.3).**
4. **Lorsque le SEM a commis une erreur manifeste, en classant à tort une demande alors que les conditions de l'art. 111c al. 2 LAsi n'étaient pas remplies, la possibilité d'interjeter un recours pour déni de justice demeure ouverte (consid. 6.4).**

Asyl. Formlose Abschreibung eines « neuen » Asylgesuchs (Mehrfachgesuch). Rechtsverweigerungsbeschwerde. Grundsatzurteil.

Art. 111c Abs. 2 AsylG. Art. 5 und Art. 46a VwVG.

1. **Auslegung von Art. 111c Abs. 2 AsylG. Anwendungsbereich; Abgrenzung gegenüber Art. 111c Abs. 1 AsylG (E. 4.1 und 4.2).**
2. **Die formlose Abschreibung im Sinne von Art. 111c Abs. 2 AsylG ist keine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG und ist nicht beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (E. 4.3).**
3. **Hat das SEM das Asylgesuch – in Anwendung von Art. 111c Abs. 2 AsylG – zu Recht formlos abgeschrieben, ist die Rechtsverweigerungsbeschwerde ausgeschlossen (E. 6, insb. 6.3).**

**4. Bei offensichtlich unrichtiger Anwendung von Art. 111c Abs. 2
AsylG ist die Rechtsverweigerungsbeschwerde zulässig (E. 6.4).**

**Asilo. Stralcio senza formalità di una « nuova » domanda d'asilo
(domanda multipla). Ricorso per denegata giustizia. Sentenza di prin-
cipio.**

Art. 111c cpv. 2 LAsi. Art. 5 e art. 46a PA.

- 1. Interpretazione dell'art. 111c cpv. 2 LAsi. Campo d'applicazione e delimitazione rispetto all'art. 111c cpv. 1 LAsi (consid. 4.1 e 4.2).**
- 2. Lo stralcio senza formalità ai sensi dell'art. 111c cpv. 2 LAsi non costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA e non è impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo federale (consid. 4.3).**
- 3. Il ricorso per denegata giustizia è escluso in caso di stralcio senza formalità da parte della SEM di una domanda che adempie le condizioni dell'art. 111c cpv. 2 LAsi (consid. 6, in particolare 6.3).**
- 4. Qualora la SEM abbia commesso una svista manifesta stralciando a torto una domanda che non adempiva le condizioni dell'art. 111c cpv. 2 LAsi, resta aperta la possibilità di interporre un ricorso per denegata giustizia (consid. 6.4).**

Le 16 octobre 2012, le recourant a déposé une demande d'asile au Centre d'enregistrement et de procédure (ci-après: CEP) de Vallorbe.

Par décision du 3 janvier 2013, l'Office fédéral des migrations (ODM, aujourd'hui Secrétariat d'Etat aux migrations [SEM]) n'est pas entré en matière sur cette demande, a prononcé le transfert de l'intéressé vers l'Italie et a ordonné l'exécution de cette mesure. Par arrêt du 13 février suivant, le Tribunal administratif fédéral a rejeté le recours interjeté contre cette décision.

Le 30 juillet 2014, le transfert du recourant vers l'Italie a été exécuté.

Le 5 août suivant, le recourant s'est une nouvelle fois annoncé au CEP de Vallorbe. Dans une requête datée du 8 août 2014, et transmise au SEM sous forme écrite par l'intermédiaire de son mandataire, il a à nouveau sollicité la protection de la Suisse.

Par écrit du 19 août 2014, intitulé « Classement », le SEM, faisant application de l'art. 111c al. 2 LAsi (RS 142.31), a classé la requête du 8 août

2014 sans décision formelle, au motif que celle-ci présentait « de manière répétée les mêmes motivations ».

Par acte du 8 septembre 2014, l'intéressé a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Il fait valoir, principalement, que le SEM ne pouvait se contenter de classer sa demande du 8 août 2014 sans décision formelle et qu'il incombait à l'autorité de première instance de rendre une décision motivée et sujette à recours sur cette requête. Subsidiairement, il soutient que le SEM aurait dû entrer en matière sur sa deuxième demande d'asile.

Le Tribunal administratif fédéral déclare le recours du 8 septembre 2014 irrecevable, à la fois en tant qu'il est dirigé directement contre le classement du 19 août 2014 et en tant qu'il constitue un recours pour déni de justice formel.

Les consid. 4–6 ont fait l'objet d'une procédure de coordination des Cours IV et V.

Extrait des considérants:

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

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, 3^e éd. 2011, ch. 2.1.2.1 p. 179).

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).

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 TAF A-584/2010 du 13 octobre 2010 consid. 4.1.1 et A-2166/2009 du 6 avril 2010 consid. 3.1; MOOR/POLTIER, op. cit. ch. 2.2.8 p. 344 ss; LORENZ KNEUBÜHLER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, n° 3 ad art. 35 PA p. 509).

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 TF K 76/00 du 17 octobre 2000 consid. 1, non publié in ATF 126 V 319; arrêt du TAF 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).

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

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. ULRICH HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9^e éd. 2016, n° 829-832 p. 244 ss; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3^e éd. 2013, n° 1279 ss 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 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, 183 s., ad art. 25). 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 et al., op. cit., n° 831

et 832 p. 245 s.). Refuser de statuer, c'est garder le silence sur une demande qui exige une décision.

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. 3.1.2; ATAF 2010/53 consid. 1.2.3; 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 2008/15 consid. 3.2; cf. également MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^e éd. 2013, 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). 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.

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 TF 1B_139/2009 du 7 juillet 2009 consid. 6; BERNARD CORBOZ et al., *Commentaire de la LTF*, 2^e éd. 2014, n° 8 ad art. 94 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 art. c PA p. a.), 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.; CANDRIAN, *op. cit.*, n° 114 p. 74).

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.).

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).

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), en particulier la notion de « classement sans décision formelle » (cf. consid. 4.3), il s'agit de replacer l'art. 111c LAsi dans son contexte historique et systématique et de rappeler les conditions d'application de son al. 1 (dans un arrêt de principe récent, le TAF a procédé à une analyse analogue, portant spécifiquement sur l'art. 111b al. 4 LAsi; cf. ATAF 2015/28 consid. 3).

4.1.1 L'art. 111c LAsi, en vigueur depuis le 1^{er} 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 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile, FF 2010 4035, 4036 s., 4049 [ci-après: Message LAsi]; cf. également Département fédéral de justice et police, Rapport du 19 décembre 2009 relatif à la modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers, p. 6). Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit, les demandes multiples sont traitées à la sect. 3 du chap. 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 »).

4.1.2 L'art. 111c LAsi a subi d'importantes modifications durant le processus législatif. En particulier, un nouvel al. 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; 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.).

4.1.3 Dans un arrêt de principe récent (cf. ATAF 2014/39), le Tribunal administratif fédéral 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 administratif fédéral et de l'ancienne Commission suisse de recours en matière d'asile (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 consid. 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 1998/1 consid. 6b; 2006/20 consid. 2).

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. 1–3 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 (RO 2006 4745) 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 consid. 4.3).

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 LAsi, FF 2010 4035, 4054).

Dans son ATAF 2014/39, le Tribunal administratif fédéral 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 administratif fédéral, 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 et 3 PA). Si le délai n'est pas utilisé, l'autorité n'entre pas en matière sur la demande (cf. art. 52 al. 3 PA, p. a.; cf. ATAF 2014/39 consid. 5.3 ss).

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. 1–3 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. 1–3 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 imparti un délai pour régulariser sa demande ou compléter sa motivation –, ladite autorité peut, voire doit, la déclarer irrecevable en se fondant uniquement sur ce motif (cf. ATAF 2014/39 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 1998/1 consid. 6b), pour autant que l'un des motifs de non-entrée en matière visés à l'art. 31a al. 1–3 LAsi ne soit pas applicable.

4.2 L'al. 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 al. 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 LAsi 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.

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 œuvre 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. Circulaire de l'ODM du 23 mars 2012 sur la 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 noti-

fier 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 endroit 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 1^{er} 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 « reprend l'essentiel des mesures de 2012 » (Directive du SEM III/5 du 1.1.2008, ch. 5.1.2.2).

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 administratif fédéral 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). L'art. 111c al. 2 LAsi ne doit donc être mis en œuvre 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.). Il est rappelé à ce titre qu'un prononcé d'irrecevabilité exige une décision formelle et exclut donc tout classement.

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 administratif fédéral 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 administratif fédéral 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.

4.3.1 Comme déjà rappelé par le Tribunal administratif fédéral (cf. consid. 2), 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 s. et réf. cit.).

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 A-584/2010 consid. 4.1.1 et A-2166/2009 consid. 3.1; MOOR/POLTIER,

op. cit., ch. 2.2.8 p. 344 ss; KNEUBÜHLER, op. cit., n° 3 ad art. 35 PA p. 509).

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.

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 œuvre 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 1997/8, p. a.). 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 administratif fédéral. Dans son arrêt de principe récent, portant en particulier sur l'art. 111b al. 4 LAsi, le Tribunal administratif fédéral avait d'ailleurs déjà précisé qu'un « classement sans décision formelle » au

sens de l'art. 111*b* al. 4 LAsi n'est pas un acte susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral (cf. ATAF 2015/28 consid. 3.3).

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).

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. 111*c* 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 (...).

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 administratif fédéral (cf. également, sur l'absence de voie de recours contre un classement au sens de l'art. 111*b* al. 4 LAsi, ATAF 2015/28 consid. 3.3).

4.4 Au vu de ce qui précède, le Tribunal administratif fédéral 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.

5. En l'absence de décision attaquable 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 administratif fédéral d'examiner la recevabilité du recours sous cet angle (cf. consid. 6 et 7).

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.

6.1 En premier lieu, le Tribunal administratif fédéral 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.

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).

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 attaquable, 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; 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 LA_{si}, 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 LA_{si} 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.

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 administratif fédéral 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 administratif fédéral 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.