



Manuel Asile et retour

Article E1 Les décisions de non-entrée en matière

Synthèse

Le déroulement de la procédure d'asile de première instance est réglé dans la section 3 de la Loi sur l'asile. Suite aux importantes modifications législatives entrées en vigueur le 1^{er} février 2014, les décisions de non-entrée en matière, régies par les articles 32 à 36 de la Loi sur l'asile, ont été supprimées. Par conséquent, les catégories de décision de non-entrée en matière (NEM) se sont considérablement réduites. Seules demeurent les situations où la protection de la Suisse n'est pas nécessaire car le requérant ne risque pas d'être persécuté à l'étranger et les cas économiques ou médicaux. La révision partielle de la loi sur l'asile qui entrera en vigueur au printemps 2019 opère peu de changement sur les décisions de non-entrée en matière ; seuls les délais de recours sont écourtés en raison de la présence d'une assistance juridique.

Il sied de préciser que la jurisprudence citée dans ce chapitre est toujours d'actualité, malgré la suppression de la majeure partie des décisions de non-entrée en matière.



Table des matières

Chapitre 1 Bases légales	3
Chapitre 2 Les motifs de non-entrée en matière.....	4
2.1 Article 31a alinéa 1 lettre a LAsi	4
2.2 Article 31a alinéa 1 lettre b LAsi.....	4
2.3 Article 31a alinéa 1 lettre c LAsi	4
2.4 Article 31a alinéa 1 lettre d LAsi.....	5
2.5 Article 31a alinéa 1 lettre e LAsi	5
2.6 Article 31a alinéa 2 LAsi.....	5
2.7 Article 31a alinéa 3 LAsi.....	5
2.8 Cas de demandes multiples	6
2.9 Aspects procéduraux	7
2.9.1 Examen du renvoi.....	7
2.9.2 Motivation des NEM.....	7
2.9.3 Notification orale des NEM.....	7
2.9.4 Délai pour rendre une NEM.....	8
2.9.5 Aperçu de la procédure de recours contre les NEM	8
Chapitre 3 Littérature complémentaire.....	10



Chapitre 1 Bases légales

[Loi sur l'asile \(LAsi\)](#) du 26 juin 1998 ; RS 142.31

Articles 3, 5, 6a, 13, 18, 29, 31a, 36, 37, 37a, 44, 45, 105, 108, 109, 110

[Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration \(LEI\)](#) du 16 décembre 2005 ; RS 142.20

Article 83

[Loi fédérale sur la procédure administrative \(PA\)](#) du 20 décembre 1968 ; RS 172.021

Articles 34, 35



Chapitre 2 Les motifs de non-entrée en matière

2.1 Article 31a alinéa 1 lettre a LAsi

Le Conseil fédéral désigne les Etats tiers sûrs dans lesquels il y a effectivement respect du principe de non-refoulement au sens de [l'article 5 alinéa 1 LAsi](#) ([art. 6a al. 2 let. b LAsi](#)). Lorsqu'il désigne un Etat tiers comme sûr,¹ le Conseil fédéral exprime la présomption légale que le pays en question offre une protection efficace contre le refoulement dans un Etat persécuteur, de sorte que cette question ne doit pas être examinée dans chaque cas d'espèce, à moins qu'il n'existe des indices qui en font douter. Le fardeau de la preuve de tels indices incombe toutefois au requérant.

Il faut également relever que le législateur entend assimiler aux Etats tiers sûrs les pays où le requérant a déjà obtenu l'asile ou une protection effective comparable (« first country of asylum ») avant d'arriver en Suisse. Selon cet article, le requérant doit avoir séjourné préalablement dans l'Etat en question. Ni la durée du séjour ni l'existence d'un lien particulier entre le requérant et l'Etat tiers ne sont déterminants. Par contre, et pour permettre l'exécution efficace du renvoi, il convient, dans tous les cas, d'obtenir une garantie de réadmission par l'Etat concerné. De plus, le requérant doit pouvoir trouver protection auprès de cet Etat tiers sûr. Lorsque le requérant a déjà été reconnu comme réfugié dans un Etat tiers sûr, [l'article 31a alinéa 1 lettre a LAsi](#) s'applique, à l'exclusion de [l'article 31a alinéa 1 lettre b ou c LAsi](#). En effet, [l'article 31a alinéa 1 lettre c LAsi](#) suppose que l'intéressé n'a pas pu obtenir la reconnaissance de la qualité de réfugié par une autorité étrangère.²

2.2 Article 31a alinéa 1 lettre b LAsi

Cas Dublin : l'exposé des divers aspects de la procédure Dublin fait l'objet d'un chapitre individuel.³

2.3 Article 31a alinéa 1 lettre c LAsi

Cet article concerne les Etats tiers hors liste⁴. Dans la mesure où le respect du principe de non-refoulement n'est pas présumé pour un tel Etat, il appartient à l'autorité d'apporter dans chaque cas d'espèce la preuve que le requérant n'est pas exposé à une mesure de refoulement ([art. 31a al. 2 LAsi](#)). Si le requérant risque d'être poursuivi dans un Etat tiers, le renvoi

¹ Etat tiers sûr : Message concernant la modification de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 4 septembre 2002 (02.060), FF 2002 6363ss, 6391, 6399. Par arrêt du Conseil fédéral du 14 décembre 2007, tous les Etats de l'Union européenne et de l'AELE ont été désignés comme étant des Etats tiers sûrs - <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2002/6359.pdf>.

² [Arrêt du TAF D-7463/2009](#) du 14 décembre 2010, consid. 5.2.5. – 5.5, arrêt de principe sur les considérants 4 et 5.

³ Voir [C3 La procédure Dublin](#).

⁴ Etat tiers hors liste : Un Etat tiers est considéré comme sûr soit parce que le Conseil fédéral l'a désigné comme tel (art. 6a al. 2 let. b et art. 31a al. 1 let. a LAsi), soit parce que l'Etat en question respecte dans le cas d'espèce le principe du non-refoulement (art. 31a al. 1 let. c LAsi); voir notamment FF 2002 6364ss - <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2002/6359.pdf>.



est illicite, donc exclu. Rien n'empêchera toutefois d'examiner la demande sur le fond et de prononcer s'il y a lieu le renvoi dans le pays d'origine. Il sied encore de préciser que l'Etat tiers doit être disposé à réadmettre le requérant ; sans cet accord, le renvoi ne peut pas s'effectuer.

2.4 Article 31a alinéa 1 lettre d LAsi

Dans ce cas de figure, le requérant doit posséder un visa encore valable au moment de l'exécution du renvoi. A la différence des autres états de fait de [l'article 31a alinéa 1 LAsi](#), l'accord formel de l'Etat concerné n'est pas nécessaire, vu qu'il est contenu dans le visa.

2.5 Article 31a alinéa 1 lettre e LAsi

Dans un tel cas, ce n'est pas le degré de parenté qui est décisif, mais la question de savoir si l'Etat tiers laisse entrer le requérant sur son territoire précisément en raison de ces liens et l'autorise à y séjourner. Ici également, cela présuppose que l'Etat tiers est d'accord d'admettre le requérant.

2.6 Article 31a alinéa 2 LAsi

Une seule exception figure dans cet alinéa : Indices que l'Etat tiers ne respecte pas le principe de non-refoulement visé à [l'article 5 alinéa 1 LAsi](#).

2.7 Article 31a alinéa 3 LAsi

La notion de persécution figurant à [l'article 18 LAsi](#) est interprétée au sens large,⁵ c'est-à-dire qu'elle comprend non seulement les sérieux préjudices déterminants pour la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de [l'article 3 LAsi](#), mais aussi les obstacles au renvoi au sens des articles [44 LAsi](#) et [83 LEI](#), dont notamment la protection contre les traitements inhumains au sens de [l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales \(CEDH ; RS 0.101\)](#) et [de l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants \(RS 0.105\)](#).⁶ Seuls les préjudices, subis ou craints, émanant directement ou indirectement de l'être humain, qu'ils soient d'origine étatique ou de nature privée sont inclus dans la notion de persécution au sens large (violation des droits humains, situations de guerre ou de guerre civile, violence généralisée).⁷ Les autres obstacles à l'exécution du renvoi,⁸ comme les motifs économiques,

⁵ [JICRA 1994/6](#) du 20 novembre 1993, confirmé et précisé dans [JICRA 2003/18](#) du 19 septembre 2003 et [JICRA 2004/5](#) du 6 janvier 2004 consid. 4c. aa

⁶ [JICRA 1993/17](#) du 12 novembre 1992.

⁷ [JICRA 2003/18](#) du 19 septembre 2003 et [JICRA 2004/5](#) du 6 janvier 2004 consid. 4c. aa

⁸ La jurisprudence de la CRA a dans un premier temps admis que la notion de persécution au sens large comprenait non seulement les préjudices déterminants pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, mais également les obstacles (illicéité, inexigibilité et impossibilité) à l'exécution du renvoi ([JICRA 1993/17](#), consid. 3b, décision de principe). Dans une décision de principe ultérieure, la CRA a restreint la notion de persécution aux seuls préjudices émanant de l'être humain, à l'exclusion des autres empêchements à l'exécution du renvoi ([JICRA 2003/18](#), consid. 4, décision de principe), [JICRA 2004/5](#), consid. 4 c aa, [JICRA 2004/35](#), consid. 4.3.



médicaux, l'âge, le seul fait d'être mineur ou une femme seule, les catastrophes naturelles, n'entrent pas dans la notion de persécution.

2.8 Cas de demandes multiples

Conformément à [l'article 111c LAsi](#), la demande d'asile formée dans les cinq ans suivant l'entrée en force d'une décision d'asile ou de renvoi est déposée par écrit et dûment motivée. Les motifs de non-entrée en matière à [l'article 31a alinéa 1 à 3](#) sont applicables.

Dans son arrêt du 16 décembre 2014 (arrêt E-1666_2014)⁹, le TAF confirme, contrairement à des jurisprudences anciennes - qui concluaient que les NEM de la LAsi étaient exhaustives et empêchaient par conséquent la création d'autres motifs de NEM - l'interprétation du SEM quant aux exigences formelles liées au dépôt des demandes multiples et la décision de non-entrée en matière faute de motivation suffisante de la seconde demande d'asile.

En effet, malgré la suppression de l'ancien [article 32 alinéa 2 lettre e LAsi](#) (NEM en cas de seconde demande) et indépendamment du classement sans décision formelle (référence est faite à [l'art. 111c alinéa 2 LAsi](#)), il subsiste la possibilité de rendre des décisions de non-entrée en matière si les exigences formelles mises au dépôt de la demande multiple – par écrit et dûment motivée – ne sont pas remplies. Par conséquent, si la seconde demande déposée par écrit n'est pas suffisamment motivée pour que l'autorité puisse se prononcer sur la base de ladite demande écrite, le SEM peut rendre une décision de non-entrée en matière.

Dans ce contexte, les principes généraux du droit administratif concernant les conditions de recevabilité d'une demande s'appliquent, particulièrement l'obligation pour les parties de collaborer à la constatation des faits ([art. 13 PA](#)). Partant, [l'article 67 alinéa 3 PA](#) (renvoyant aux [art. 52 et 53 PA](#)) s'appliquent par analogie.

En principe, un nouveau prononcé du renvoi et un nouvel examen d'éventuels obstacles à son exécution ne doivent intervenir que dans deux situations :

- Lorsque le requérant a quitté la Suisse entretemps dans la mesure où la première décision de renvoi a été « consommée » ;
- Lorsque de nouveaux motifs empêchant l'exécution du renvoi apparaissent, par exemple en cas d'aggravation de la situation dans le pays d'origine ou de problèmes médicaux pertinents.

En dehors de ces deux cas, le SEM pourrait renoncer à prononcer une nouvelle décision de renvoi lorsque le requérant n'a pas quitté la Suisse et qu'il n'apparaît aucun obstacle à son exécution, car dans cette situation, la décision précédente de renvoi reste valable et exécu-

⁹ [Arrêt du TAF E-1666/2014](#) du 16 décembre 2014



toire. Cependant, pour des raisons d'accélération de la procédure d'une part et pour éviter de créer des incitations à déposer des demandes infondées dans le but de prolonger le séjour en Suisse d'autre part, il est préférable que le SEM rende une nouvelle décision de renvoi. Celle-ci permet en outre de lever toute incertitude et évite à l'autorité de devoir notamment éclaircir la question de savoir si le requérant a quitté la Suisse ou non depuis la première décision.

2.9 Aspects procéduraux

Selon [l'article 36 alinéa 2 LAsi](#), une audition au sens de [l'article 29 LAsi](#) est nécessaire dans le cadre de [l'article 31a alinéa 3 LAsi](#). Cependant, aucune audition sur les motifs n'a lieu dans le cadre de [l'article 31a alinéa 1](#) conformément à [l'article 36 alinéa 1 LAsi](#). En effet, seul un droit d'être entendu est octroyé pour ces cas.

2.9.1 Examen du renvoi

Lorsqu'il rejette ou n'entre pas en matière sur une demande d'asile, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) prononce en règle générale le renvoi de Suisse et en ordonne l'exécution ([art. 44 LAsi](#)). Lorsque le renvoi n'est pas licite, raisonnablement exigible ou possible, son exécution est remplacée par une admission provisoire ([art. 44 LAsi](#), [art. 83 et suivants LEI](#)).

2.9.2 Motivation des NEM

Conformément à [l'article 35 PA](#), une décision de non-entrée en matière, doit, comme toute décision, être motivée. Selon [l'article 37a LAsi](#), les décisions de non-entrée en matière doivent être motivées sommairement. L'aspect sommaire se rapporte à la motivation des considérants relatifs aux motifs de non-entrée en matière et à l'examen des obstacles éventuels à l'exécution du renvoi.

2.9.3 Notification orale des NEM

Afin d'accélérer la procédure en matière d'asile, la loi permet la notification orale des décisions de non-entrée en matière, comme la notification orale des décisions matérielles, moyennant le respect de certaines conditions formelles et matérielles.¹⁰ La notification orale est, en matière d'asile, une exception à la notification écrite prévue à [l'article 34 alinéa 1 PA](#). Cette possibilité figure à [l'article 12 alinéa 3 LAsi](#). Le législateur ne s'est pas limité à énoncer le principe de la notification orale, mais s'est employé, dans ce même article, à rappeler certaines garanties procédurales devant l'accompagner, à savoir que la notification orale et la motivation doivent être consignées dans un procès-verbal,¹¹ dont le requérant reçoit un ex-

¹⁰ [Arrêt du TAF 2010/3](#) du 12 février 2010, consid. 3 et 5 ; décision de principe

¹¹ Bien que la LAsi ne le précise pas, le procès-verbal (ou son extrait, si seul l'extrait est remis), qui consigne la notification orale et la motivation, doit être conforme, quant à son contenu, aux exigences posées à [l'art. 35 al. 1 PA](#) pour les décisions écrites, exigences qui offrent les garanties essentielles d'une procédure équitable au sens de [l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999](#) (Cst.,RS 101). Il doit donc aussi indiquer les voies de droit ouvertes contre la décision prise. La date de celle-ci, par contre, n'est pas obligatoire, car seule celle de la notification doit être prouvée par l'autorité.



trait. Mais, la possibilité donnée au SEM de notifier oralement ses décisions dans les affaires ne présentant manifestement pas de difficultés ne modifie pas les exigences en matière de motivation ([art. 35 PA](#)).

Ainsi, la motivation, à savoir les éléments de fait et de droit essentiels sur lesquels le SEM a fondé sa décision, doit permettre, d'une part, à l'intéressé de comprendre la portée de celle-ci et de l'attaquer en connaissance de cause, d'autre part, à l'autorité de recours d'exercer son contrôle. La motivation doit bien entendu être suffisante autant sur la question de l'asile que sur celle du renvoi et de son exécution.

2.9.4 Délai pour rendre une NEM

Conformément à [l'article 37 alinéa 5 LAsi](#), la décision de non-entrée en matière doit, en règle générale, être prise dans les cinq jours ouvrables qui suivent le dépôt de la demande. Il s'agit là d'un délai d'ordre qui a essentiellement pour but de montrer l'intention du législateur d'accélérer la procédure d'asile. Même si ce délai pour statuer sur la demande d'asile est dépassé, le SEM doit rendre une décision de non-entrée si les conditions prévues aux [articles 31a alinéa 1 et 3 LAsi](#) sont remplies.

En ce qui concerne l'échéance du délai de départ, le SEM le fixe en règle générale le jour suivant l'entrée en force de la décision de non-entrée en matière. Dans la mesure où le délai de recours contre ce type de décision – cinq jours ouvrables ([art. 108 al. 3 LAsi](#)) – comprend forcément un weekend, il s'écoulera au moins sept jours entre le moment de la notification de la décision et celui de son entrée en force. [L'article 45 alinéa 2 LAsi](#), selon lequel « la décision de renvoi est assortie d'un délai de départ raisonnable allant de sept à trente jours » est ainsi respecté sans qu'il ne soit nécessaire de fixer expressément l'échéance du délai de départ. Toutefois, notamment lorsque la décision ne peut être rendue rapidement, le fait d'ordonner l'exécution immédiate du renvoi ([art. 45 al. 2 LAsi](#)) peut violer le principe de proportionnalité. Par conséquent, dans les cas où la procédure a duré plus de six mois, la pratique du SEM fixe le délai de départ à trente jours.

2.9.5 Aperçu de la procédure de recours contre les NEM

Toute décision de non-entrée en matière rendue en application des [articles 31a alinéa 1 et 3 LAsi](#) est susceptible d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) conformément à [l'article 105 LAsi](#). Le délai de recours est de cinq jours ouvrables dès la notification de la décision ([art. 108 al. 3 LAsi](#)).

Pour sa part, le TAF doit statuer en règle générale dans un délai (d'ordre) de cinq jours sur les recours déposés contre les décisions de non-entrée en matière ([art. 109 al. 3 LAsi](#)). En outre, un délai de trois jours est imparti, conformément à [l'article 110 alinéa 1 LAsi](#), pour régulariser un recours déposé contre une décision de non-entrée en matière.

Lorsqu'elle est saisie d'un recours contre une décision de non-entrée en matière sur une demande d'asile, l'autorité de recours se limite à examiner le bien fondé de la décision. S'il admet le recours, le TAF renvoie la cause au SEM pour nouvelle décision. La question de la



reconnaissance de la qualité de réfugié et de l'octroi de l'asile ne peut donc faire l'objet d'un examen matériel dans le cadre d'un recours contre une décision de non-entrée en matière. Par contre, sur la question du renvoi et de son exécution, l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition entier, ces points ayant déjà été appréciés matériellement de manière circonstanciée par le SEM.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Secrétariat d'Etat aux migrations SEM

Domaine de direction Asile

Division Procédure d'asile et pratique

Chapitre 3 Littérature complémentaire

OSAR, 2016 (2^{ème} édition) : *Manuel de la procédure d'asile et de renvoi.*