



Cour IV
D-7129/2008/tic
{T 0/2}

Arrêt du 28 novembre 2008

Composition

Claudia Cotting-Schalch (présidente du collège),
Blaise Pagan, Fulvio Haefeli, juges ;
Christophe Tissot, greffier.

Parties

A. _____,
B. _____,
C. _____,
Bosnie-Herzégovine,
tous représentés par Service d'Aide Juridique aux Exilé-
e-s (SAJE),
recourants,

contre

Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Obligation de séjourner dans un centre d'enregistrement
et de procédure ; attribution à un canton ; déni de
justice / [...].

Faits :**A.**

Le 18 octobre 2008, A._____, B._____ et leur fils C._____ ont déposé une demande d'asile au Centre d'enregistrement et de procédure (CEP) de Vallorbe.

B.

Le 21 octobre 2008, B._____ a subi un contrôle auprès de l'hôpital d'Yverdon pour des douleurs au bas ventre.

C.

Le 22 octobre 2008, les intéressés ont été entendus sommairement et ont déclaré être d'ethnie rom et de religion catholique. Ils ont affirmé qu'après avoir séjourné en Italie, à Naples, ils sont venus en Suisse afin de demander l'asile. Leur situation en Italie était illégale et ils n'avaient pas de travail, ils cherchaient dans les détritibus des objets à revendre afin de subvenir à leurs besoins. C._____ est né prématurément en Italie (après seulement 7 ½ mois) et n'est pas en bonne santé. Par ailleurs, B._____ a déclaré être enceinte et souffrir de maux de dos et de maux de ventre.

D.

Le 28 octobre 2008, C._____ a été emmené au service de pédiatrie pour y soigner une grippe.

E.

Les 4 et 6 novembre 2008, B._____ a consulté le service de gynécologie de l'hôpital d'Yverdon pour son mal de ventre et sa grossesse.

F.

Le 6 novembre 2008, les intéressés ont fait parvenir à l'Office fédéral des migrations (ODM) un courrier dans lequel ils demandent à être attribués à un canton. Ils font valoir que B._____ est enceinte de deux mois et a d'ores et déjà été hospitalisée à quatre reprises pour des douleurs dans le bas ventre indéterminées, infectieuses et ligamentaires. Cette dernière fait également valoir qu'elle souffre d'infections urinaires et d'un état grippal. Par ailleurs, l'enfant des intéressés a également été hospitalisé à deux reprises pour une déshydratation. Ils concluent leur courrier en relevant qu'au vu des

nombreux problèmes médicaux, un séjour au CEP ne paraît pas adéquat et demandent expressément que l'ODM rende une décision à ce sujet.

G.

Le 11 novembre 2008, les intéressés ont fait parvenir un nouveau courrier à l'ODM dans lequel ils demandent à être attribués au canton de [...], sous prétexte que la famille de B._____ s'y trouve. A cet effet, ils invoquent le principe de l'unité de la famille prévu par l'art. 27 de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31). Finalement, ils relèvent à nouveau l'état de santé de la mère et de l'enfant.

H.

Par mémoire du 11 novembre 2008, les intéressés ont saisi le Tribunal administratif fédéral (le Tribunal) afin que ce dernier constate que l'ODM a violé leur droit d'être entendu en ne rendant pas de décision et dise qu'il y a eu violation de leur droit de mener une vie privée et familiale sans ingérences disproportionnées des autorités du fait de la durée du séjour au CEP. Ils demandent en outre que leur soit accordé l'assistance judiciaire partielle.

Dans leur motivation, les intéressés rappellent brièvement leur situation au CEP, à savoir en particulier que B._____ est fatiguée, qu'elle a de la fièvre et que son infection urinaire persistante lui occasionne d'importantes douleurs au bas ventre, si bien que les installations sanitaires au centre ne sont pas adéquates pour elle. Quant à son enfant, il souffre toujours de troubles digestifs, vomit et a des diarrhées. Ils soutiennent dès lors que c'est à tort que l'ODM tarde à rendre une décision formelle en matière d'assignation au CEP, respectivement d'attribution à un canton. Ils estiment, que l'autorité inférieure aurait dû prendre position dans une décision quant à leur demande d'attribution à un canton et qu'en l'espèce, il viole leur droit d'être entendu en ne le faisant pas.

I.

Le 12 novembre 2008, le Tribunal a accusé réception de la demande des intéressés.

J.

Par ordonnance du 13 novembre 2008, le Tribunal a transmis la demande précitée à l'ODM afin qu'il se détermine. Cet office, par préavis du 17 novembre 2008, a conclu au rejet de celle-ci. Il a

notamment relevé que l'ODM n'est pas tenu de rendre une décision expresse pour assigner un requérant dans un centre, sauf si son séjour devait se prolonger au-delà de 60 jours. Qu'au vu de cela, il ne s'estime pas tenu à rendre une décision formelle dans le cas d'espèce, puisque les requérants sont au centre depuis environ 30 jours et que la durée maximale n'est ainsi pas atteinte. L'autorité inférieure estime que l'intérêt public commande un traitement rapide et efficace des demandes dénuées de chances de succès et que dès lors, les requérants dont la demande fera l'objet d'une non-entrée en matière ne sont pas attribués à un canton. Il estime que dans le cas présent, il est raisonnablement envisageable qu'il rende une décision de non-entrée en matière et que dès lors, il ne se justifie pas d'attribuer les requérants à un canton. Finalement, l'ODM fait encore remarquer que la présence au centre n'empêche pas une prise en charge médicale des personnes malades.

K.

Le 17 novembre 2008, la détermination de l'ODM a été transmise aux demandeurs afin qu'ils puissent prendre position. Ces derniers l'ont fait par courrier du 20 novembre 2008. Ils y font notamment valoir que, s'agissant de l'obligation de rendre une décision, l'ODM ne tient pas compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) et celle de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière de protection de la liberté personnelle et de la famille.

Droit :

1.

Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des procédures qui lui sont soumises (ATAF 2007/6 consid. 1).

1.1 En vertu de l'art. 31 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. Demeurent réservées les exceptions - non réalisées en l'espèce - prévues à l'art. 32 LTAF.

En l'espèce, les demandeurs ne contestent pas une décision, mais se plaignent d'un déni de justice, à raison d'un retard injustifié de l'ODM à

statuer sur leur demande d'attribution à un canton. Au terme de l'art. 46a PA, le recours est recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire (ANDRÉ GRISSEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I p. 369). Par ailleurs, il convient de mentionner que le refus de statuer de l'art. 46a PA est assimilé à une décision (MARKUS MÜLLER, in: VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/St. Gallen 2008, n. 7 ad art. 46a). Les décisions rendues par l'ODM peuvent être contestées devant le Tribunal en vertu de l'art. 33 let. d LTAF. Le Tribunal est donc compétent pour statuer sur le présent recours.

1.2 Selon l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque : a. a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire ; b. est spécialement atteint par la décision attaquée, et ; c. a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Lorsque le recours a pour objet la dénonciation d'un déni de justice formel, comme c'est le cas en l'espèce, l'existence d'un intérêt matériel n'a cependant pas à être établie, seule devant être remplie l'exigence d'un intérêt actuel (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 65.15 consid. 1c et les réf. cit.). Cette condition est remplie dans le cas d'espèce, dans la mesure où il n'apparaît pas qu'une décision ait été rendue. La qualité pour recourir doit dès lors être reconnue aux recourants.

1.3 Les intéressés ont qualité pour recourir, leur écrit respectant les dispositions relatives à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 11 et 52 al. 1 PA) ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 46a ss PA).

1.4 Dans leur mémoire de recours, les recourants concluent en premier lieu à ce que l'autorité inférieure rende une décision quant à leur demande du 6 novembre 2008 ayant trait à leur attribution à un canton ou, à défaut, à leur assignation au centre d'enregistrement et de procédure. De plus, ils concluent également à ce que le Tribunal dise qu'ils ont le droit de mener une vie privée et familiale sans ingérences disproportionnées des autorités du fait de la durée du séjour au centre d'enregistrement et de procédure.

En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur des points que l'autorité inférieure a examinés

(cf. THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, Berne 1997, ad art. 65 VRPG n. 29, ad art. 81 VRPG n. 5 ; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2^e éd., Zurich 1998, n. 403 ss). Ainsi, l'objet du litige ne peut s'étendre à des éléments qui ne sont pas compris dans l'objet du recours (ATF 117 Ib 414 consid. 1d ; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., ad art. 51 VRPG n. 2, ad art. 72 VRPG n. 6). Il s'ensuit que 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 (arrêt du TF K 76/00 du 17 octobre 2000 consid. 1).

En l'espèce, la seconde conclusion consiste à examiner la question de savoir si les recourants ont le droit de mener une vie privée et familiale sans ingérences disproportionnées des autorités du fait de la durée du séjour au centre d'enregistrement et de procédure. Sur ce point, il n'appartient pas au Tribunal de se prononcer quant à cette question de fond avant même que l'ODM n'ait statué sur cette conclusion. Cette dernière dépasse ainsi l'objet du litige et doit en conséquence être déclarée irrecevable.

Le recours est ainsi recevable dans la mesure où il a trait au déni de justice formel.

2.

Invoquant une violation des art. 29 al. 1 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et de l'art. 70 PA [recte : art. 46a PA], les recourants se plaignent d'un déni de justice formel, à raison d'un retard injustifié de l'autorité inférieure à statuer sur leur demande du 6 novembre 2008.

2.1 Aux termes de l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Le caractère raisonnable ou adéquat s'apprécie au regard de la nature de l'affaire et de l'ensemble des circonstances. Cet art. 29 al. 1 Cst. consacre le principe de la célérité, dans le sens où il prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire et les

circonstances font apparaître comme raisonnable (ATF 130 I 312 consid. 5.1 et les réf. cit.). Cet article est la base constitutionnelle du recours selon l'art. 46a PA (MARKUS MÜLLER, op. cit., n. 2 ad art. 46a). Par ailleurs, l'art. 46a PA prévoit également un recours lorsque l'autorité s'abstient de rendre une décision alors que cela lui incomberait au vu d'une base légale. C'est notamment le cas lorsque les conditions pour l'introduction d'une procédure administrative sont données (requête, compétence, intérêt digne de protection) (MARKUS MÜLLER, op. cit. n. 4 ad art. 46a).

2.2 En l'espèce se pose la question de savoir si les recourants pouvaient attendre de l'ODM que celui-ci réponde par une décision à leur demande du 6 novembre 2008 tendant soit à les maintenir au CEP de Vallorbe soit à les attribuer à un canton.

A l'appui de celle-ci, les recourants font valoir que l'état de santé de B._____ et celui de leur fils C._____ sont tels qu'un séjour prolongé au centre peut être considéré comme étant dangereux pour eux ainsi que pour l'enfant à naître. Les intéressés ont d'ores et déjà été hospitalisés et présentent manifestement des problèmes de santé, ce que l'ODM, dans sa détermination, ne conteste pas. Par ailleurs, il ressort du dossier que les membres de la famille ne vivent pas dans la même chambre au centre mais que le fils, malade, reste avec sa mère et que le père occupe un autre dortoir.

L'ODM, pour sa part, cite la jurisprudence du TF (ATF 128 II 156 consid. 2a) et relève qu'il n'avait pas à rendre de décision puisque l'art. 28 LAsi l'habilite à assigner au requérant un lieu de séjour, sans qu'il n'ait besoin de rendre une décision expresse.

Force est toutefois de constater qu'aux termes de l'arrêt précité, le TF a considéré que

"[n]ormalement, l'Office fédéral n'a pas besoin de prendre de décision expresse pour assigner formellement au requérant d'asile un centre d'enregistrement comme lieu d'hébergement. Une telle compétence d'assignation existe cependant légalement. Elle ne résulte pas clairement du texte de l'article 26 LAsi, mais bien de l'art. 28 LAsi qui habilite l'Office fédéral à assigner au requérant d'asile un lieu de séjour, soit un logement, et à l'héberger le cas échéant dans un logement collectif."

2.3 Partant, s'il n'est pas nécessaire de prendre une décision d'assignation au centre pour les cas "normaux", cela ne signifie pas pour autant que dans des cas particuliers, l'ODM ne soit pas dans

l'obligation de statuer sur la question de l'assignation au CEP. Une décision quant à l'assignation au centre, contrairement à ce qu'avance l'autorité inférieure, n'est dès lors pas d'emblée exclue.

Se pose ainsi la question de savoir ce que distingue un cas "standard" d'un cas extraordinaire qui pourrait exiger de l'office qu'il rende une décision quant à l'assignation au centre ou, a contrario, d'attribution des recourants à un canton.

In casu, ce qui distingue d'emblée les intéressés de la majorité des requérants séjournant dans un CEP, c'est le fait qu'ils ont introduit une demande écrite à l'ODM tendant à se prononcer sur l'assignation au CEP de Vallorbe, respectivement sur une demande d'attribution cantonale. S'ajoute à cela qu'ils sont dans une situation manifestement exceptionnelle puisque deux des trois membres de la famille sont atteints dans leur santé, ce qui a d'ores et déjà nécessité plusieurs visites médicales auprès des Etablissements Hospitaliers du Nord Vaudois à Yverdon. Dans ces conditions, il est objectivement compréhensible qu'il soit difficile pour la recourante de s'occuper de son jeune enfant, ce d'autant plus qu'elle est enceinte de trois mois. Son mari est certes disposé à le faire mais ce dernier ne peut s'exécuter la nuit puisque les deux époux ne partagent pas la même chambre et que seule la recourante partage celle de son fils. Par ailleurs, le nombre très élevé de requérants qui séjournent actuellement au CEP de Vallorbe et la promiscuité qui en découle est également un élément à prendre en considération, ce d'autant plus que les recourants séjournent maintenant au CEP depuis plus d'un mois.

Au vu de ce qui précède, il est évident que la situation des intéressés ne saurait être considérée comme étant normale et courante telle que la vit la grande majorité des requérants qui séjournent au centre. Certes, dans l'éventualité où les requérants ne se manifesteraient pas, l'ODM ne doit pas, comme pertinemment retenu dans la jurisprudence du TF mentionnée ci-dessus, de son propre chef, rendre une décision d'assignation. Par contre, dans les cas où, comme en l'occurrence, une demande écrite est présentée à cet office à l'appui de laquelle une situation particulière est non seulement invoquée mais également démontrée à l'appui d'éléments de preuve à première vue probants, l'office fédéral doit, au terme d'un séjour d'une certaine durée au CEP, rendre une décision d'assignation au centre ou encore d'attribution à

un canton. Il s'agit alors de situations qui n'entrent plus dans la catégorie de cas normaux dans le cadre desquels une assignation informelle suffit.

2.4 Toutes les conditions énumérées ci-dessus étant en l'espèce réalisées, il y a lieu d'admettre qu'il s'agit ici d'un cas extraordinaire dans le cadre duquel l'ODM se devait de répondre à la demande des intéressés, quand bien même sa réponse aurait été négative. En ne s'exécutant pas, l'autorité inférieure a clairement violé leur droit d'être entendu et le grief du déni de justice formel soulevé par ceux-ci doit être admis. L'ODM est ainsi tenu de se prononcer par voie de décision à prendre immédiatement sur le courrier du 6 novembre 2008 des recourants.

3.

3.1 Les intéressés ayant succombé sur l'une de leurs conclusions, il conviendrait de leur mettre une partie des frais de procédure à leur charge. Cependant, en application de l'art. 6 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) et compte tenu du caractère extraordinaire de la présente procédure, il est renoncé à percevoir des frais pour la présente procédure.

3.2 Les recourants ayant obtenu partiellement gain de cause, il s'avère équitable de leur octroyer un montant de Fr. 400.-- à titre de dépens pour leur frais de représentation (art. 7 ss FITAF).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis dans la mesure où il a trait au grief de déni de justice. Il est irrecevable pour le surplus.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

L'ODM est invité à verser aux recourants un montant de Fr. 400.-- à titre de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au mandataire des recourants (par télécopie et par lettre recommandée);
- à l'ODM, CEP de Vallorbe, [...] (par télécopie et par courrier interne ; en copie).

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Cotting-Schalch

Christophe Tissot

Expédition :