

BVGer BVGE 2020 VI/10 vom 20. April 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-04-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_BVGE_2020_VI_10

FR: TAF BVGE 2020 VI/10 du 20 avril 2020

IT: TAF BVGE 2020 VI/10 del 20 aprile 2020

Regeste

Fonctionnement du centre d'enregistrement

Erwägungen

E. 5

Le requérant a invoqué l'art. 5 par. 1 CEDH, selon lequel toute personne a droit à la liberté et à la sûreté et nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas prévus par cette disposition.

E. 5.1

Une privation de liberté, au sens de l'art. 5 par. 1 CEDH, implique que la personne concernée soit retenue contre sa volonté dans un espace limité pendant un minimum de temps. Elle se distingue d'une simple restriction de la liberté de circuler - qui n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 5 par. 1 CEDH mais dans celui de l'art. 2 du Protocole no 4 à la CEDH du 16 septembre 1963, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention (ci-après: PA/CEDH no 4) - par l'intensité de l'atteinte. Pour opérer cette distinction, il faut partir de la situation concrète et prendre en considération un ensemble de critères tels que le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure contestée (ATF 134 I 140 consid. 3.2; arrêt du TF 2C_830/2015 du 1er avril 2016 consid. 3.2.1; arrêts de la CourEDH Austin et autres contre Royaume-Uni du 15 mars 2012, Grande Chambre 39692/09, 40713/09 et 41008/09, Recueil CourEDH 2012-II p. 423 § 57; M.S. contre Belgique du 31 janvier 2012, 50012/08, § 192; Amuur contre France du 25 juin 1996, 19776/92, Recueil CourEDH 1996-III § 42; Guzzardi contre Italie du 6 novembre 1980, 7367/76, série A vol. 39 § 92). Constituent typiquement une privation de liberté relevant du champ d'application de l'art. 5 CEDH une peine d'emprisonnement dans un établissement pénitencier, une détention provisoire pendant une procédure d'instruction pénale, ou encore une détention administrative en vue du refoulement d'un étranger en situation irrégulière (arrêts du TF 2C_830/2015 consid. 3.2.1; 8C_323/2009 du 28 juillet 2009 consid. 5.3.2; 8C_326/2009 du 28 juillet 2009 consid. 4.2). Le Tribunal fédéral a considéré qu'une assignation à résidence, ordonnée toutefois sur la base de l'art. 74 al. 1 LEI (RS 142.20), ne constituait pas en tant que telle une mesure de privation de liberté au sens de l'art. 5 CEDH, sauf lorsque les conditions d'une telle mesure sont tellement strictes qu'elle a pour la personne concernée les mêmes effets qu'une privation de liberté (cf. arrêt 2C_830/2015 consid. 3.2.2 et réf. cit.; Chatton/Merz, in: Code annoté de droit des migrations, vol. II: Loi sur les étrangers [LEtr], 2017, art. 74, no 12 s.).

E. 5.2

In casu, il ressort des pièces fournies par le SEM que l'assignation au Centre des Verrières impose un couvre-feu à ses résidents tous les jours, du lundi au dimanche, entre 17 heures et 9 heures ([...]). Ceux-ci sont toutefois habilités à quitter le centre entre ces horaires. Les visites sont permises tous les jours entre 14 heures et 20 heures, pour autant qu'elles soient autorisées par le personnel et que des liens entre la personne assignée et les visiteurs aient pu être rendus vraisemblables. Rien n'indique par ailleurs que les résidents soient confinés dans leur chambre et qu'ils ne puissent se déplacer librement à l'intérieur du centre. Au vu de ces éléments, le Tribunal constate que, lors de son assignation au Centre des Verrières, le recourant jouissait d'une certaine liberté de mouvement en dehors du couvre-feu. Il pouvait, en effet, quitter le centre à son bon vouloir et n'était pas contraint d'y passer la totalité de son temps. Le recourant ne rend en outre pas vraisemblable qu'il aurait été victime d'une quelconque autre restriction de liberté en lien avec l'exploitation du Centre des Verrières. Tout au plus se base-t-il sur des faits qu'il prétend être notoires, mais ne parvient pas à les démontrer. La représentante du recourant a du reste expliqué qu'elle ne pouvait se déterminer sur l'ampleur de la privation de liberté dès lors qu'elle n'avait pas eu accès au règlement du Centre des Verrières. Ce règlement a été porté à sa connaissance le 12 septembre 2019, sans qu'aucune observation complémentaire à cet égard ne fût formulée. Ainsi, les conditions ou modalités d'exécution de la mesure litigieuse n'apparaissent pas strictes au point de devoir assimiler ladite mesure à une privation de liberté. La liberté de mouvement dont jouissait le recourant n'était en effet pas comparable à la situation d'une personne sujette à une privation de liberté. Les contraintes auxquelles il a été soumis n'ont entravé sa liberté de circulation que dans une mesure relativement limitée. S'agissant encore des mesures de contrainte prononcées sur la base de l'art. 74 LEI, celles-ci ont certes pour conséquence de renforcer les effets de l'assignation au Centre des Verrières en limitant le droit de l'intéressé de se mouvoir à un périmètre géographique donné aux alentours du Centre, mais elles ne sauraient être prises directement en compte dans la présente analyse, dès lors que, ne résultant pas de l'assignation au Centre des Verrières, elles auraient dû et pu être attaquées par un recours cantonal distinct (...).

E. 5.3

Il ressort de ce qui précède que, contrairement au grief du recourant, l'assignation au Centre des Verrières ne constituait pas une privation de liberté au sens de l'art. 5 CEDH.

E. 6

En revanche, il y a lieu de suivre le recourant lorsqu'il prétend que la mesure d'assignation au Centre des Verrières a constitué une restriction à sa liberté de circuler au sens des art. 2 PA/CEDH no 4 et 10 al. 2 Cst.

E. 6.1

La Suisse n'ayant cependant pas ratifié le PA/CEDH no 4, cette disposition, invoquée par les parties, ne saurait trouver application en l'espèce en tant que telle. La restriction de liberté subie par le recourant est cela dit également protégée par l'art. 12 par. 1 et 2 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2; ci-après: Pacte ONU II), dont la portée est identique à celle de l'art. 2 PA/CEDH no 4. Il est à noter que, si la Suisse a émis une réserve en lien avec l'art. 12 par. 1 Pacte ONU II, celle-ci ne concerne pas les centres pour requérants d'asile mais porte sur les dispositions de la législation fédérale sur les étrangers, selon lesquelles les autorisations de séjour et d'établissement ne sont valables que pour le canton qui les a délivrées.

E. 6.2

La mesure d'assignation restreignant, partant, un droit de l'homme du recourant, et ce dernier ayant requis, de façon défendable, le constat de violation de ses droits fondamentaux, il y a lieu de s'interroger sur la conformité de cette mesure restreignant la liberté de mouvement, aux conditions de restriction prévues à l'art. 36 Cst. (en lien avec l'art. 10 al. 2 Cst.), respectivement à l'art. 12 par. 3 Pacte ONU II. Une restriction aux droits fondamentaux est admissible, pour autant qu'elle respecte les conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi être fondée sur une base légale, qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1); être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3); l'essence des droits fondamentaux est inviolable (al. 4). A teneur de l'art. 12 par. 3 Pacte ONU II, les droits mentionnés à l'art. 12 par. 1 ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte.

E. 6.3

En l'occurrence, la restriction à la liberté de circuler subie par le recourant est prévue par une loi fédérale au sens formel, soit la LAsi (RS 142.31) qui, à son art. 24a al. 1, permet l'assignation à un centre spécifique d'un requérant qui menace sensiblement la sécurité et l'ordre publics ou qui, par son comportement, porte sensiblement atteinte au fonctionnement et à la sécurité des centres de la Confédération.

E. 6.4

L'assignation litigieuse s'avère être justifiée par le comportement perturbateur - non contesté - du recourant. Il ressort de la décision incidente du 8 mars 2019 que l'intéressé a proféré à plusieurs reprises des insultes et menaces de violence physique et de mort contre lui-même ainsi qu'à l'encontre de tiers. Il a également menacé de brûler le centre pour requérants d'asile où il se trouvait, avec toutes les personnes à l'intérieur. Le recourant a encore tenté d'endommager une clôture extérieure et a cassé une fenêtre et des stores. L'intéressé a d'ailleurs été condamné pour une partie de ces faits par ordonnance du Ministère public du canton de Neuchâtel du 23 juillet 2019 à une peine pécuniaire de 10 jours-amende à 30 francs avec sursis pendant 2 ans et à une amende de 300 francs. Au vu de ces éléments, le recourant a clairement attenté à la sécurité et à l'ordre publics et, ainsi, sensiblement porté atteinte au fonctionnement ainsi qu'à la sécurité du centre pour requérants d'asile.

E. 6.5

Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts (ATF 142 I 76 consid. 3.5.1; 138 I 331 consid. 7.4.3.1; arrêt du TF 8C_781/2015 du 8 août 2016 consid. 10.2). En l'espèce, la mesure d'assignation au centre spécifique des Verrières était apte, en l'isolant géographiquement et le soumettant à des contrôles plus stricts, à empêcher le recourant de continuer à attenter au bon fonctionnement du centre et à protéger le personnel ainsi que les autres requérants d'asile. On ne voit en outre pas en quoi

une mesure moins incisive aurait été envisageable. En particulier, le recourant a refusé d'être logé à l'écart des autres requérants et a endommagé le local où il avait été placé, situé à l'extérieur du centre. Par ailleurs, son comportement violent a nécessité l'intervention de la police à au moins trois reprises ([...]). Finalement, la pesée entre son intérêt privé à séjourner en communauté dans le centre pour requérants d'asile et l'intérêt public à la sécurité et à l'ordre publics ne fait pas passer la mesure pour disproportionnée. L'atteinte subie par l'intéressé à sa liberté personnelle a en effet été tout au plus moyenne et de durée limitée.

E. 6.6

S'agissant des autres restrictions invoquées par le recourant, elles découlent des prescriptions destinées à régler des situations courantes et ordinaires de la vie quotidienne dans un centre et sont inhérentes à l'organisation communautaire des rapports sociaux entre les requérants. Elles doivent ainsi être perçues comme une restriction acceptable à la liberté personnelle de l'intéressé (cf. ATF 133 I 49 consid. 3.2).

E. 6.7

Il n'y a par ailleurs pas eu d'atteinte au noyau intangible du droit fondamental du recourant à sa liberté personnelle.

E. 6.8

L'assignation du recourant au centre spécifique étant fondée sur une base légale, répondant à un intérêt public et étant proportionnée, tant au sens de l'art. 36 Cst. que, mutatis mutandis, au sens de l'art. 12 par. 3 Pacte ONU II, la restriction de la liberté de circuler, respectivement de la liberté personnelle, ne saurait être considérée en tant que telle comme illicite, respectivement contraire aux droits fondamentaux ou de l'homme.

E. 7

Se pose encore la question de savoir si l'intéressé a pu bénéficier d'un recours effectif pour faire valoir ses droits de l'homme ou fondamentaux.

E. 7.1

A teneur de l'art. 13 CEDH, toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles (cf. également art. 29a Cst.; ATF 137 I 128 consid. 4.2). D'après la jurisprudence constante de la CourEDH et du Tribunal fédéral, l'application de l'art. 13 CEDH n'est toutefois pas conditionnée à la violation avérée d'une garantie matérielle de la CEDH; il suffit qu'une telle violation soit alléguée de manière plausible et défendable, dès lors que l'art. 13 CEDH vise à permettre à la personne qui s'en prévaut de se plaindre d'une violation de la CEDH et d'obtenir qu'une autorité indépendante examine ses griefs (cf. ATF 137 I 128 consid. 4.4.3; Meyer-Ladewig/Renger, EMRK Handkommentar, 4e éd., Baden-Baden 2017, art. 13 no 8). Le constat de la violation d'une disposition de la Convention n'est ainsi pas une condition préalable pour l'application de l'art. 13 CEDH, qui peut être appliqué même sans violation d'une autre clause - dite "normative" - de la CEDH (arrêts de la CourEDH Camenzind contre Suisse du 16 décembre 1997, 21353/93, Recueil CourEDH 1997-VIII § 53; Hatton et autres contre Royaume-Uni du 8 juillet 2003, Grande Chambre 36022/1997, Recueil CourEDH 2003-VIII p. 243 § 131, 137 et 142; Nuri Kurt contre Turquie du 29 novembre 2005, 37038/97, § 117; Ratushna

contre Ukraine du 2 décembre 2010, 17318/06, § 85; Klass et autres contre Allemagne du 6 septembre 1978, 5029/71, série A vol. 28 § 64; Boyle et Rice contre Royaume-Uni du 27 avril 1988, 9659/82 et 9658/82, série A vol. 131 § 52).

E. 7.2

L'art. 13 CEDH garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils y sont consacrés. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un grief défendable fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié, même si les Etats jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur impose cette disposition. La portée de l'obligation que l'art. 13 CEDH fait peser sur les Etats contractants varie en fonction de la nature du grief du requérant. Toutefois, le recours exigé par l'art. 13 CEDH doit être effectif en pratique comme en droit. L'effectivité d'un recours au sens de cette disposition ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant. De même, l'instance dont parle cette disposition n'a pas besoin d'être une institution judiciaire, mais alors ses pouvoirs et les garanties qu'elle présente entrent en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle. En outre, l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'art. 13 CEDH, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul. Pour être effectif, le recours exigé par l'art. 13 CEDH ne doit en outre pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'Etat. Une attention particulière doit être prêtée à la rapidité du recours lui-même puisqu'il n'est pas exclu que la durée excessive d'un recours le rende inadéquat (arrêts de la CourEDH *M.S.S. contre Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011, Grande Chambre 30696/09, Recueil CourEDH 2011-I p. 121 § 288 ss; *Kudla contre Pologne* du 26 octobre 2000, Grande Chambre 30210/96, Recueil CourEDH 2000-XI p. 247 § 157 ss et réf. cit.). La question de savoir si le principe de la célérité de la procédure a été respecté s'apprécie non pas dans l'abstrait, mais dans le cadre d'une appréciation globale des données, en tenant compte des circonstances de l'espèce (arrêt de la CourEDH *Jusic contre Suisse* du 2 décembre 2010, 4691/06, § 92). La Cour a rappelé que les recours qui s'offrent à un requérant au niveau national pour porter plainte contre la durée d'une procédure sont effectifs au sens de l'art. 13 CEDH s'ils empêchent la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou fournissent un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite (arrêt *Kudla*, § 158). En ce qui concerne la durée excessive d'une procédure, un recours est effectif dès lors qu'il permet soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés (arrêt de la CourEDH *Doran contre Irlande* du 31 juillet 2003, 50389/99, Recueil CourEDH 2003-X p. 41 § 59 et réf. cit.).

E. 7.3

Le droit à un recours effectif est également prévu à l'art. 2 par. 3 Pacte ONU II, à teneur duquel les Etats parties s'engagent à garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans ce Pacte, qui pour rappel protège expressément la liberté de mouvement (art. 12 par. 1 Pacte ONU II), auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles (let. a), à garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours juridictionnel (let. b) et à garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié (let. c).

Cette protection est assimilable à celle de l'art. 13 CEDH, bien que la terminologie française de cette disposition " effectif " diffère de celle de l'art. 2 par. 3 Pacte ONU II " utile ", la version anglaise (" effective ") de ces deux dispositions étant toutefois similaire sur ce point (Schabas William A., U.N. International Covenant on Civil and Political Rights, Nowak's CCPR Commentary, 3e éd., Kehl 2019, art. 2 no 67 et 73). La jurisprudence de la CourEDH peut donc être reprise mutatis mutandis à côté de la pratique développée par le Comité des droits de l'homme (ci-après: CDH). En particulier, l'art. 2 par. 3 Pacte ONU II ne peut, lui aussi, être invoqué qu'en rapport avec une plainte suffisamment bien fondée pour être défendable en vertu du Pacte ONU II (Décision du CDH du 7 août 2003 en vertu du protocole facultatif se rapportant au Pacte ONU II concernant la communication 972/01 Kazantzis contre Chypre, § 6.6; ATF 137 I 128 consid. 4.4.3).

E. 7.3.1

Plus spécifiquement, le CDH attache de l'importance à la mise en place, par les Etats parties, de mécanismes juridictionnels et administratifs appropriés pour examiner les plaintes faisant état de violations des droits en droit interne. Les tribunaux peuvent ainsi de diverses manières garantir effectivement l'exercice des droits reconnus par le Pacte ONU II, soit en statuant sur son applicabilité directe, soit en appliquant les règles constitutionnelles ou autres dispositions législatives comparables, soit en interprétant les implications qu'ont pour l'application du droit national les dispositions du Pacte ONU II. Des mécanismes administratifs s'avèrent particulièrement nécessaires pour donner effet à l'obligation générale de faire procéder de manière rapide, approfondie et efficace, par des organes indépendants et impartiaux, à des enquêtes sur les allégations de violation. Des institutions nationales concernant les droits de l'homme dotées des pouvoirs appropriés peuvent jouer ce rôle. Le fait pour un Etat partie de ne pas mener d'enquête sur des violations présumées pourrait en soi donner lieu à une violation distincte du Pacte ONU II. La cessation d'une violation continue est un élément essentiel du droit à un recours utile (Observation générale no 31 du CDH du 29 mars 2004, § 15, [ci-après: Observation no 31], < https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=8&DocTypeID=11 >, consulté en février 2020).

E. 7.3.2

De manière générale, il serait contraire aux fins visées par le Pacte ONU II de ne pas reconnaître qu'il existe une obligation inhérente à l'art. 2 de prendre des mesures pour prévenir la répétition d'une violation du Pacte. En conséquence, il est fréquent que le CDH, dans des affaires dont il est saisi en vertu du Protocole facultatif (non ratifié par la Suisse, mais débouchant sur une jurisprudence à prendre en considération pour l'interprétation authentique du Pacte ONU II), mentionne dans ses constatations la nécessité d'adopter des mesures visant, au-delà de la réparation due spécifiquement à la victime, à éviter la répétition du type de violation considéré. De telles mesures peuvent nécessiter une modification de la législation ou des pratiques de l'Etat partie (Observation no 31, § 17). L'Etat partie est en outre tenu de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas à l'avenir (Constatations du CDH du 17 mars 2009 concernant la communication 1432/2005 Gunaratna contre Sri Lanka, § 10).

E. 7.4

En droit interne, l'art. 29a Cst. confère le droit à toute personne à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire (cf. ATF 137 I 128 consid. 4.2).

E. 7.5

Dans le cas d'espèce, il a été retenu que le recourant ne pouvait se prévaloir d'aucune violation des dispositions de la CEDH. La question de savoir si les griefs de l'intéressé fondés sur l'art. 5 CEDH ont été invoqués de manière plausible et défendable, de sorte à pouvoir examiner l'art. 13 CEDH, souffre de rester ouverte, dès lors que le Pacte ONU II offre la même protection et qu'il consacre expressément la liberté de circuler (tandis que celle-ci est contenue dans le PA/CEDH no 4, non ratifié par la Suisse, au niveau de la CEDH). Il convient ainsi d'examiner si l'intéressé a pu bénéficier d'un recours utile au sens de l'art. 2 par. 3 Pacte ONU II, à l'aune également des art. 13 CEDH et 29a Cst.

E. 7.6

En l'occurrence, le recours devant le Tribunal de céans contre la décision incidente d'assignation satisfait a priori à l'exigence du recours accessible et utile devant une instance nationale selon les art. 2 par. 3 Pacte ONU II et 13 CEDH, dès lors que le recourant peut faire valoir ses arguments devant une autorité judiciaire impartiale et indépendante (cf. art. 30 Cst.), statuant avec une cognition pleine et investie du pouvoir d'annuler ou de réformer la décision attaquée, respectivement de constater l'illicéité de cette décision et, le cas échéant, d'allouer une indemnité. Le recourant ne conteste d'ailleurs pas ces aspects (cf., dans ce sens, ATF 118 Ib 277 consid. 5b; arrêt du TF 6B_72/2016 du 18 juillet 2016 consid. 2.3). Lorsque l'intéressé a déposé son recours, le 21 mars 2019, l'assignation au Centre des Verrières avait déjà pris fin avec la décision de non-entrée en matière prononcée le 20 mars 2019 en application du règlement (UE) no 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180/31 du 29.6.2013 (règlement Dublin III; cf. consid. 1.4.3 supra). Dans ces conditions, le redressement de la situation ne peut plus être requis sous la forme d'une annulation de l'assignation audit centre. Seuls peuvent alors entrer en considération la compensation d'une restriction de liberté éventuellement illicite, respectivement le constat de cette illicéité (cf., dans le même sens, ATF 137 I 296 consid. 6; arrêt du TF 6B_1097/2016 du 13 septembre 2017 consid. 3).

E. 7.7

La question de l'effectivité du recours se pose toutefois au regard du délai d'attente existant entre le prononcé de la mesure d'assignation et l'ouverture du droit au recours, à savoir dès la notification de la décision d'asile au fond. Durant ce délai d'attente, il n'est en effet pas exclu qu'une prolongation de l'assignation, voire une nouvelle assignation, soit prononcée. La restriction de liberté peut donc potentiellement se répéter sans aucune possibilité de contrôle avant le rendu de la décision au fond. Si en cas de privation de liberté (art. 5 CEDH), la personne concernée doit pouvoir saisir directement un tribunal (cf. arrêt du TF 1C_350/2013 du 22 janvier 2014 consid. 3.2), la situation est différente en cas d'une restriction à la liberté de mouvement, comme en l'espèce, dès lors qu'il n'existe aucune réglementation spécifique imposant l'accès immédiat au juge pour pouvoir s'en plaindre et vu le caractère en principe moins incisif de la mesure pour l'individu qui en est frappé. Il n'est cependant pas concevable qu'une décision d'assignation à un centre spécifique ne puisse être contestée dans un délai raisonnable lorsque, par exemple, la décision d'asile au fond tarderait à être rendue ou, de manière plus générale, si la procédure d'examen dépasserait une certaine durée, en contradiction avec les principes d'effectivité de la voie de

droit et de la proportionnalité.

E. 7.7.1

Pourtant, selon l'art. 107 al. 1 LAsi, en lien avec l'art. 24a LAsi, une décision incidente d'assignation à un centre spécifique ne peut être contestée que dans le cadre d'un recours contre la décision finale. Appliquée à rigueur de texte, l'assignation à un centre spécifique priverait donc potentiellement la personne concernée d'un recours effectif sur une longue période et les dispositions de la LAsi entreraient ainsi en contradiction avec les droits de l'homme et les droits fondamentaux. Or, en cas de conflit ouvert entre le droit fédéral et le droit international des droits de l'homme, ce dernier devrait primer (cf. ATF 139 I 16 consid. 5.1). Selon le Tribunal fédéral, la Confédération ne peut pas se soustraire à ses obligations de droit international en invoquant le droit interne. Dans la mesure du possible, le droit national doit donc être interprété en conformité avec le droit international (cf. ATF 125 II 417 consid. 4c). Il s'agit ainsi de vérifier si la LAsi se prête à une interprétation conforme au droit international.

E. 7.7.2

Le but de l'interprétation conforme est de rendre une décision juste d'un point de vue objectif, compte tenu de la structure normative, et d'aboutir à un résultat satisfaisant fondé sur la ratio legis. Ainsi, une norme dont le texte est à première vue clair peut être étendue par analogie à une situation qu'elle ne vise pas ou, au contraire, si sa teneur paraît trop large au regard de sa finalité, elle ne sera pas appliquée à une situation par interprétation téléologique restrictive (ou réduction téléologique; cf. ATF 137 III 337 consid. 3.1; 131 III 61 consid. 2.2; 129 III 656 consid. 4.1 et réf. cit.). De jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle et de son esprit (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique; ATF 142 IV 137 consid. 6.2; 141 III 53 consid. 5.4.1; 95 I 504 consid. 2), étant précisé que le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation (ATF 140 V 227 consid. 3.2; 139 IV 270 consid. 2.2). Si toutefois plusieurs interprétations sont possibles, il convient de choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 142 IV 137 consid. 6.2).

E. 7.8.1

Le texte littéral de l'art. 107 al. 1 LAsi énonce *prima facie* clairement qu'une décision incidente telle que notamment l'assignation à un centre spécifique conformément à l'art. 24a LAsi, ne peut être contestée que dans le cadre d'un recours contre la décision finale. En matière d'asile, l'issue de la procédure est toutefois variable. Celle-ci peut notamment conduire au prononcé d'une décision de non-entrée en matière, accompagnée d'un transfert vers un Etat Dublin ou un Etat tiers sûr. Si, en revanche, la Suisse est compétente pour le traitement de la demande d'asile, les autorités devront décider d'octroyer ou non la qualité de réfugié et/ou l'asile à la personne concernée, voire encore l'admission provisoire. Il est évident que la durée de la procédure au fond est susceptible de varier fortement en fonction de son issue, ce qui peut potentiellement créer des inégalités de traitement (art. 8 Cst.) entre les personnes assignées. La portée textuelle de l'art. 107 al. 1, en lien avec l'art. 24a LAsi n'étant pas assez précise pour suffire à elle-même, il y a lieu de se pencher sur les autres

méthodes d'interprétation reconnues par la jurisprudence.

E. 7.8.2

Selon une interprétation historique et systématique, il faut relever que le message du Conseil fédéral relatif à l'entrée en vigueur de l'art. 24a LAsi (Message du 3 septembre 2014 concernant la modification de la loi sur l'asile [Restructuration du domaine de l'asile; FF 2014 7771]) ne dit mot sur la question du recours contre la décision incidente d'assignation. Avec la restructuration de la procédure d'asile, le législateur partait toutefois du principe que celle-ci serait plus rapide (FF 2014 7771, 7812 s.). Aussi, l'art. 24a al. 4 LAsi précise spécifiquement que les demandes d'asile provenant de personnes hébergées dans les centres spécifiques sont traitées en priorité et les éventuelles décisions de renvoi concernant ces personnes sont exécutées diligemment. Rien n'indique ici cependant que le législateur ait sciemment voulu contredire le droit supérieur, soit en l'occurrence la Constitution, la CEDH ou le Pacte ONU II en ne prévoyant aucune possibilité de recours diligent lorsque la procédure d'asile au fond se prolonge au-delà d'un délai raisonnable du point de vue de l'impossibilité de contester l'assignation et/ou lorsqu'une ou plusieurs nouvelle(s) assignation(s) contre la personne concernée peut/peuvent être prononcée(s) ultérieurement. Cela aurait en effet comme conséquence d'empêcher la cessation d'une potentielle violation continue ou répétée des droits fondamentaux de la personne concernée, sans que celle-ci ne puisse s'en plaindre à temps devant une autorité indépendante de l'administration, de manière à la priver d'un recours utile. Par ailleurs, l'art. 24a LAsi concernant l'assignation aux centres spécifiques est entré en vigueur au 1er mars 2019 (RO 2016 3101) et a ainsi été rajouté postérieurement à la liste préexistante des décisions incidentes attaquables seulement avec la décision finale contenue à l'art. 107 al. 1 LAsi, alors même que bon nombre des décisions préexistantes ne présentent aucun lien avec la décision d'assignation.

E. 7.8.3

L'assignation à un centre spécifique a pour but d'inciter un requérant d'asile qui menace la sécurité et l'ordre publics à faire preuve d'un comportement adapté, l'hébergement dans un tel centre étant moins attrayant et mieux contrôlé que l'hébergement dans un centre pour requérants d'asile ordinaire. En outre, il est important, du point de vue de la prévention générale et spéciale, que le transfert intervienne rapidement après la survenance de l'événement justifiant l'assignation, afin de ne pas perturber le fonctionnement du centre mandant ([...]).

E. 7.9

A la lumière d'une interprétation conforme au droit supérieur et au vu de la restriction d'importance moyenne aux droits fondamentaux engendrée, il convient donc de déterminer ce qui constitue un délai raisonnable entre le prononcé de la décision incidente d'assignation à un centre spécifique et le moment à partir duquel la personne concernée doit pouvoir contester celle-ci pour que ce recours soit encore considéré comme effectif. Le Tribunal examinera dès lors d'autres situations susceptibles de se prêter à l'analogie, afin de déterminer ce qui doit pouvoir être considéré comme une durée raisonnable.

E. 7.9.1

A ce propos, comme mentionné supra (consid. 5.1), le Tribunal fédéral a jugé qu'une assignation à résidence ordonnée cela dit sur la base de l'art. 74 al. 1 LEI ne constituait, autant qu'en l'espèce, pas une privation de liberté mais une restriction à la liberté (arrêt 2C_830/2015 consid. 3.2.4 in fine). Dans ces cas toutefois, la loi prévoit une voie de droit

immédiate auprès d'une autorité judiciaire cantonale (art. 74 al. 3 LEI).

E. 7.9.2

Lors des procédures d'asile à l'aéroport, lorsque le SEM notifie au requérant que son entrée en Suisse est refusée, il lui assigne un lieu de séjour et veille à ce qu'il soit logé de manière adéquate (art. 22 al. 3 LAsi). L'examen de la légalité et de l'adéquation de l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport ou dans un autre lieu approprié conformément à l'art. 22 al. 3 et 4 LAsi peut être demandé en tout temps au moyen d'un recours (art. 108 al. 5 LAsi). Il sied toutefois de relever que dans ces cas, l'atteinte subie par le requérant est plus importante que la restriction subie par le recourant dès lors que la personne est confinée à la zone de transit international (cf. SEM Manuel asile et retour, Article C2, p. 5), mesure assimilable à une privation de liberté (arrêt Amuur, § 49).

E. 7.9.3

Dans le contexte d'un centre d'enregistrement ordinaire, le Tribunal fédéral a reconnu que les requérants d'asile pouvaient subir une atteinte à leurs droits fondamentaux (ATF 133 I 49 consid. 3.2). En effet, la présence dans un centre d'enregistrement imposait au requérant d'asile certaines restrictions (réglementation du déroulement de la journée, règlement intérieur, interdiction de sortir durant des périodes bloquées pour tout le monde, exigence d'une autorisation pour sortir en dehors de ces périodes). Le Tribunal fédéral a en outre estimé que, si le séjour dans le centre d'enregistrement se limitait à quelques jours, cette situation ne posait guère de problème de protection juridique sérieux et qu'une protection juridique réglementée pouvait être nécessaire dans des cas particuliers, au moins lorsque le séjour dans un centre d'enregistrement ne restait pas limité à un court laps de temps (ATF 128 II 156 consid. 2c). Dans cette affaire, la Haute Cour a relevé que la durée de séjour dans un centre d'enregistrement atteignait dans certains cas deux à trois semaines, voire même cinq à six semaines (ATF 128 II 156 consid. 2c). Le Tribunal fédéral a également souligné qu'au début de la procédure, le requérant d'asile devait être rattaché à une organisation structurée pour que ses besoins puissent être satisfaits. Le requérant d'asile se trouverait ainsi dans un rapport de droit particulier vis-à-vis de l'Etat, en ce sens que certaines restrictions qu'il subissait étaient dues au séjour comme tel dans un centre d'enregistrement, c'est-à-dire au règlement intérieur ou d'exploitation (ATF 128 II 156 consid. 3b). Si le requérant d'asile qui se sentait atteint de façon excessive dans sa liberté devait pouvoir recourir contre des actes particuliers, respectivement contre le comportement général du personnel du centre d'enregistrement, il n'y avait toutefois pas lieu d'admettre systématiquement une voie de recours à l'encontre de n'importe quelle atteinte. Une telle protection juridique ne s'harmoniserait pas avec la loi fédérale sur la procédure administrative. L'ouverture d'une voie de recours devait donc rester limitée à des cas graves (ATF 128 II 156 consid. 4a). Etant donné les particularités du séjour dans un centre d'enregistrement, le requérant d'asile devait aussi en principe se soumettre au règlement intérieur et obtempérer aux injonctions du personnel. L'autorité ne devait qu'exceptionnellement libeller par écrit et motiver un ordre qui pourrait porter sérieusement atteinte aux droits fondamentaux du requérant d'asile, et cela seulement si ce dernier contestait l'ordre et demandait expressément une décision formelle (ATF 128 II 156 consid. 4c; cf. aussi arrêt du TAF F-5906/2019 du 10 février 2020).

E. 7.9.4

Si l'assignation à un centre spécifique s'avère certes être une mesure plus incisive que le séjour dans un centre d'enregistrement au vu notamment du couvre-feu imposé aux requérants et de l'isolement géographique, il sied toutefois de constater que ladite assignation est prononcée à l'encontre de requérants qui menacent sensiblement la sécurité et l'ordre publics ou qui, par leur comportement, portent sensiblement atteinte au fonctionnement et à la sécurité des centres. C'est donc aussi pour la sécurité des autres requérants d'asile et du personnel du centre qu'il se justifiait de prononcer une telle mesure en l'espèce. Il est par ailleurs utile de relever que l'hébergement dans un centre spécifique est accompagné, au niveau cantonal, d'une assignation d'un lieu de résidence ou d'une interdiction de pénétrer dans une région déterminée visées à l'art. 74 al. 1 bis LEI, la procédure étant régie par l'art. 74 al. 2 et 3 LEI (cf. art. 24a al. 1 LAsi). Cette dernière assignation se fonde sur les mêmes faits ayant conduit au prononcé de l'assignation au centre spécifique et peut faire l'objet d'un recours distinct auprès d'une autorité judiciaire cantonale (art. 74 al. 3 LEI). La personne concernée a donc, par ce biais, déjà la possibilité de faire valoir ses droits fondamentaux à propos de la restriction à sa liberté de circuler, du moins concernant l'assignation cantonale additionnelle.

E. 7.10

Au vu de ce qui précède, le Tribunal estime qu'il n'est pas nécessaire, au regard du droit à un recours effectif, que le requérant d'asile puisse recourir immédiatement contre son assignation à un centre spécifique. Selon les informations transmises par le SEM, la durée de l'assignation à un centre spécifique est en principe de 30 jours ([...]). Le Tribunal estime que ce laps de temps est encore à considérer comme raisonnable, en tenant compte de l'intensité moyenne de l'atteinte aux droits fondamentaux, de l'intérêt prépondérant à protéger la sécurité des autres requérants d'asile, du rapport de droit spécial dans lequel se trouvent les requérants d'asile résidant dans les centres, qu'ils soient ordinaires ou spécifiques, et du fait que la personne concernée peut entretemps recourir, auprès des instances cantonales, contre la décision cantonale d'assignation à un périmètre se basant sur la même cause. En revanche, si la procédure d'asile au fond n'est pas encore terminée et qu'une décision finale n'est pas rendue dans les trente jours qui suivent le prononcé de l'assignation, il n'est pas exclu que l'assignation soit prolongée, respectivement qu'une nouvelle mesure puisse être prononcée. Or, ce risque de restriction répétée des droits fondamentaux de la personne concernée sans contrôle dans un délai rapproché rendrait vaine toute protection conférée par le droit international. Il conviendrait ainsi au Tribunal administratif fédéral, dans le but de procéder à une interprétation conforme à la Constitution et aux droits de l'homme de l'art. 107 al. 1, en lien avec l'art. 24a LAsi, après trente jours et en cas de recours dûment motivé, d'entrer en matière sur ledit recours contre l'assignation à un centre spécifique de la personne concernée, indépendamment de toute décision au fond (cf. ATF 125 II 417 consid. 4c et 4e), quand bien même le SEM n'aurait donc pas pu statuer sur la procédure d'asile au fond.

E. 7.11

Par ailleurs, si un éventuel recours contre la décision d'assignation à un périmètre rendue par l'autorité cantonale devait être admis, il incomberait également au SEM de réexaminer aussitôt et d'office sa décision incidente d'assignation du requérant au centre spécifique. Même s'il s'agit de deux procédures distinctes, celles-ci sont coordonnées et se fondent sur les mêmes motifs. Or, si ces motifs n'existent plus du constat des autorités cantonales, l'assignation à un centre spécifique devrait être levée au niveau fédéral (cf., par analogie,

art. 80 al. 6 LEI; Chatton/Merz, op. cit., art. 80 no 60). Dans cette hypothèse, la procédure d'asile n'étant pas terminée, la décision de réexamen relative à la mesure d'assignation devrait revêtir la forme d'une décision incidente, toutefois attaquable dans les 5 jours, respectivement dans les 10 jours suivant que l'on se trouve dans une procédure accélérée ou étendue (cf. art. 108 al. 1 et 2 in fine LAsi).

E. 7.12

Dans le cas d'espèce, l'intéressé a eu la possibilité de déposer un recours contre la décision incidente d'assignation dès la notification de la décision d'asile au fond, soit dès le 20 mars 2019. La décision d'assignation ayant été notifiée à l'intéressé le 8 mars 2019, celui-ci a donc dû attendre au mieux douze jours avant de pouvoir contester l'assignation au Centre des Verrières avec la décision d'asile au fond. Comme exposé ci-dessus, ce délai est donc encore à considérer comme raisonnable en l'occurrence, à savoir dans le cadre d'une simple restriction à la liberté de circuler. Il s'ensuit que le Tribunal ne saurait retenir que le recourant a été privé de recours effectif en lien avec l'atteinte à la libre circulation, respectivement à sa liberté personnelle, qu'il a subie.

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