

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE AGRAW c. SUISSE

(Requête n° 3295/06)

ARRÊT

STRASBOURG

29 juillet 2010

DÉFINITIF*29/10/2010*

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Agraw c. Suisse,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

Christos Rozakis, *président*,

Nina Vajić,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyev,

Giorgio Malinverni,

George Nicolaou, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 6 juillet 2010,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 3295/06), dirigée contre la Confédération suisse, dont une ressortissante éthiopienne, M^{me} Zaid Agraw (« la requérante »), a saisi la Cour le 9 janvier

2006 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante a été représentée par M^e J. Künzli, avocat à Berne. Le gouvernement suisse (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. F. Schürmann, chef de la section des droits de l'homme et du Conseil de l'Europe à l'Office fédéral de la justice.

3. La requérante se plaignait de ce que les autorités suisses avaient refusé de modifier son attribution cantonale de manière à lui permettre de rejoindre son époux.

4. Le 13 novembre 2007, le président de la première section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a été décidé en outre que la chambre examinerait conjointement la recevabilité et le fond de la requête.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. La requérante est née en 1972.

6. Elle entra en Suisse et y déposa une demande d'asile le 31 août 1998. Conformément à l'article 27 § 3 de la loi fédérale sur l'asile (paragraphe 20 ci-dessous), elle fut attribuée à un centre d'accueil pour réfugiés du canton de Berne.

7. Par une décision du 24 août 2000, l'ancienne Commission suisse de recours en matière d'asile¹ rejeta la demande d'asile de la requérante. Elle fixa au 30 octobre 2000 son délai de départ. La requérante resta néanmoins sur le territoire suisse.

8. A une date inconnue, T.A., lui aussi de nationalité éthiopienne, entra en Suisse. Il y déposa une demande d'asile le 13 janvier 1999. Il fut attribué au canton de Vaud et sa demande d'asile fut rejetée le 5 janvier 2000 par l'Office fédéral des réfugiés (ci-après l'« Office »), qui lui ordonna de quitter le pays dans un délai échéant le 29 février 2000. Il n'apparaît pas qu'il ait interjeté recours contre cette décision. En tout état de cause, il resta lui aussi sur le territoire suisse.

9. Le 16 août 2002, T.A. et la requérante contractèrent mariage à Lausanne. Le 30 septembre et le 21 novembre 2002, ils demandèrent que la requérante puisse rejoindre son époux dans le canton de Vaud.

10. Le 16 octobre et le 28 novembre 2002, l'Office rejeta les deux demandes au motif que, les demandes d'asile des intéressés ayant été définitivement rejetées et les délais de départ fixés étant échus, un changement d'attribution cantonale était exclu.

11. La requérante et son époux formèrent un recours contre la décision du 28 novembre 2002, que le Département fédéral de justice et police (ci-après le « Département ») rejeta en dernière instance le 5 septembre 2003.

12. Le 28 novembre 2003, la requérante demanda à nouveau la possibilité de rejoindre son époux, arguant qu'elle percevait l'aide sociale et qu'un changement d'attribution cantonale permettrait notamment une diminution des frais d'entretien.

13. Par une décision du 2 février 2004, l'Office interpréta ladite demande comme une demande de révision et la déclara recevable, mais la rejeta sur le fond. Renvoyant essentiellement à la décision rendue par le Département le 5 septembre 2003, l'Office considéra que le renvoi était toujours en cours d'exécution. D'après lui, le retour forcé en Ethiopie n'était pas envisageable, mais des départs volontaires étaient possibles à tout moment (« *Zwar sei zurzeit der zwangsweise Vollzug nach Äthiopien nicht durchführbar. Freiwillige Ausreisen seien jedoch jederzeit möglich* »).

14. Par un recours du 2 mars 2004, la requérante demanda au Département l'annulation de cette décision ainsi que son attribution au canton de Vaud. Elle soutenait que, en refusant de permettre à un couple marié, qui n'avait jamais fait l'objet de poursuites pénales, de vivre ensemble, les autorités compétentes avaient méconnu les articles 8 et 12 de la Convention. Elle estimait que l'article 8

s'appliquait pleinement dans son cas. Par ailleurs, selon elle, le refus de changement d'attribution cantonale ne poursuivait aucun motif d'intérêt général et n'était pas proportionné au but recherché.

15. Le 23 juin 2005, la requérante informa l'instance saisie que, le 11 juin 2005, elle avait mis au monde un fils, qui vivait depuis sa naissance avec elle, mais séparé de son père.

16. Par une décision du 7 juillet 2005, le Département déclara recevable la demande de changement d'attribution cantonale. Il l'interpréta comme une demande de révision, mais la rejeta sur le fond. Il rappela qu'en vertu de l'article 27 § 3 de la loi fédérale sur l'asile (paragraphe 20 ci-dessous), l'attribution des demandeurs d'asile à un canton relevait de l'Office fédéral des migrations². Se référant abondamment à un arrêt du Tribunal fédéral du 15 septembre 2004 (paragraphe 24 ci-dessous), il releva que la loi sur l'asile ne prévoyait aucune possibilité de changement de canton lorsque la procédure d'asile était – comme en l'espèce – définitivement close. En effet, à ce stade de la procédure, seules pouvaient en principe encore entrer en ligne de compte les mesures concrètes devant permettre aux requérants d'asile déboutés de quitter la Suisse.

17. Quant aux griefs fondés sur la Convention, le Département dit que, les autorités compétentes n'ayant aucunement empêché les intéressés de se marier, l'article 12 n'était pas applicable au cas d'espèce. S'agissant de l'article 8, il considéra que, si elle avait pour but la protection de la vie familiale, cette disposition ne conférait ni le droit de séjourner sur le territoire d'un Etat partie à la Convention, ni celui de choisir le domicile commun d'un couple marié, et encore moins celui de séjourner dans une entité fédérée au sein d'un Etat fédéral. Par ailleurs, il estima que le retour volontaire des époux en Ethiopie était envisageable à tout moment. Enfin, il rappela que ceux-ci savaient, au moment de leur mariage, qu'ils n'auraient pas le droit de séjourner ensemble sur le territoire suisse. D'après lui, la naissance de leur enfant n'avait rien changé à cet égard. Bien au contraire, elle démontrait que des contacts réguliers entre les intéressés étaient possibles malgré leurs domiciles distincts. Pour ces raisons, le Département conclut à l'absence d'ingérence dans l'exercice du droit de la requérante au respect de sa vie familiale.

18. Le 24 mai 2007, l'époux de la requérante obtint une autorisation de séjour pour le canton de Vaud. Les autorités estimèrent qu'il s'agissait d'un cas de rigueur grave, en raison de son intégration poussée, qui n'était pas avérée auparavant.

19. Par une décision du 7 janvier 2008, l'Office informa la requérante qu'il revenait sur son refus de changement d'attribution cantonale et autorisait son séjour et celui de son enfant dans le canton de Vaud. Il fonda sa décision sur l'article 22, alinéa 2, de l'ordonnance n° 1 sur l'asile et sur le chiffre 16.1.2 de la directive de l'Office du 1^{er} janvier 2008 relative à la loi sur l'asile concernant la procédure en cas de changement de canton (paragraphe 21 et 22 ci-dessous). Il considéra que, dans le cas de la requérante, il existait une union conjugale et que, par conséquent, elle avait droit à l'unité de la famille.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

20. L'article 27 de la loi fédérale sur l'asile est ainsi libellé :

« Art. 27 : Répartition entre les cantons

1. Les cantons conviennent d'une répartition des requérants.
2. Si les cantons ne peuvent trouver un accord, le Conseil fédéral fixe, après les avoir entendus, les critères de répartition dans une ordonnance.
3. L'office (fédéral des migrations) attribue le requérant à un canton (canton d'attribution). Ce faisant, il prend en considération les intérêts légitimes du canton et du requérant. Le requérant ne peut attaquer cette décision que pour violation du principe de l'unité de la famille.
4. Ne sont pas attribuées à un canton les personnes dont la demande d'asile au centre d'enregistrement a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (art. 32 à 34). Cette règle ne concerne notamment pas les personnes :
 - a. dont le recours n'a pas fait l'objet d'une décision dans un délai approprié après le dépôt de leur demande d'asile ;

- b. qui font l'objet d'une poursuite pénale ou ont été condamnées pour un crime ou un délit commis en Suisse, ou
- c. dont l'exécution du renvoi est imminente. »

21. L'article 22 de l'ordonnance n° 1 sur l'asile, relative à la procédure, est libellé comme suit :

« Art. 22 : Répartition effectuée par l'Office fédéral

1. L'Office fédéral répartit les requérants d'asile entre les cantons le plus uniformément possible en tenant compte de la présence en Suisse de membres de leur famille, de leur nationalité et, tout particulièrement, de leur besoin d'encadrement.
2. L'Office fédéral ne décide de changer un requérant d'asile de canton que si les deux cantons concernés y consentent, suite à une revendication du principe de l'unité de la famille ou en cas de menace grave pesant sur l'intéressé ou sur d'autres personnes. »

22. Le chiffre 16.1.2 de la directive de l'Office du 1^{er} janvier 2008 relative à la loi sur l'asile concernant la procédure en cas de changement de canton est libellé comme suit :

« Procédure lors de changement de canton :

L'ODM [Office fédéral des migrations] peut ordonner, à la demande d'un requérant d'asile, d'une personne à protéger ou l'une personne admise provisoirement, un changement de canton pour les raisons énoncées à l'article 22 al. 2 de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1 ; RS 142.31) et à l'article 21 de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE). Si des motifs qui ne sont pas tirés du principe d'unité de la famille ou de l'existence d'une menace grave sont invoqués, il est nécessaire que les cantons concernés donnent leur accord, conformément à l'article 22 al. 2 OA1.

L'ODM prie les cantons de se prononcer par écrit sur la demande dans un délai de 30 jours. Si l'un ou l'autre canton ne répond pas dans le délai fixé, son accord est présumé.

Cette réglementation s'applique aux requérants d'asile jusqu'à clôture de la procédure d'asile ordinaire. Les personnes, à l'encontre desquelles un renvoi a été prononcé et pour lesquelles l'ODM a fixé un délai de départ une fois la procédure d'asile terminée, ne peuvent pas changer de canton. »

23. La directive n° 52.1 de l'Office relative à la loi sur l'asile concernant la réglementation du séjour des requérants d'asile, des personnes à protéger, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, adoptée le 20 septembre 1999, dispose notamment :

« 1. Principes régissant la réglementation du séjour

1.1. L'Office fédéral des réfugiés (ODR) est compétent pour régler le séjour d'un étranger en qualité de requérant d'asile. Demeurent réservées les compétences des cantons de régler, en matière de police des étrangers, les conditions de résidence des requérants d'asile, l'expulsion prononcée par le juge pénal comme peine accessoire (art. 55 du Code pénal suisse (...)), et l'expulsion prévue à l'article 121, 2^e alinéa de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998 (...).

1.2 En principe, le requérant d'asile qui se trouve en Suisse peut séjourner jusqu'à la clôture de la procédure d'asile dans le canton auquel il a été attribué (art. 42, 1^{er} al. en rel. avec l'art. 27, 3^e al. de la loi sur l'asile (...)), à moins que l'Office fédéral n'ordonne le renvoi préventif (durant la procédure en Suisse ou à l'aéroport) ou l'exécution immédiate du renvoi si la décision est prise en application des articles 32 à 34 de la loi sur l'asile (cf. art. 42, 2^e al., art. 23, 2^e al., art. 32–34 en rel. avec l'art. 45, 2^e al. LAsi). Sont réservées les dispositions de l'article 112 de la loi sur l'asile réglant l'effet suspensif et l'exécution immédiate.

2. Procédure lors de changement de canton

L'Office fédéral peut ordonner, à la demande d'un requérant d'asile, d'une personne à protéger ou d'une personne admise provisoirement, un changement de canton pour les raisons énoncées à l'article 22, 2^e al. de l'ordonnance 1 sur l'asile du 11 août 1999 relative à la procédure (...) et à l'art. 21 de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (...). Si des motifs qui ne sont pas tirés du principe d'unité de la famille ou de l'existence d'une menace grave sont invoqués, il est nécessaire que les cantons concernés donnent leur accord, conformément à l'art. 22, 2^e al. de l'ordonnance 1 sur l'asile.

L'Office fédéral prie les cantons de se prononcer par écrit sur la demande dans un délai de 30 jours. Si l'un ou l'autre canton ne répond pas dans le délai fixé, leur accord est présumé.

Cette réglementation s'applique aux requérants d'asile jusqu'à la clôture de la procédure d'asile ordinaire. Les personnes, à l'encontre desquelles un renvoi a été prononcé et pour lesquelles l'office fédéral a fixé un délai de départ une fois la procédure d'asile ordinaire terminée, ne peuvent pas changer de canton.

(...). »

24. Dans un arrêt du 15 septembre 2004 (2A.361/2004), le Tribunal fédéral a jugé que la loi sur l'asile ne prévoyait aucune possibilité de changement de canton pour les requérants d'asile dont la procédure d'asile était définitivement close. En effet, à ce stade de la procédure, seules pouvaient en principe encore entrer en ligne de compte les mesures concrètes devant permettre à ces personnes de quitter la Suisse.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

25. Invoquant l'article 8 de la Convention, la requérante se plaint de ce que les autorités suisses aient refusé de modifier son attribution cantonale de manière à lui permettre de rejoindre son époux. Cette disposition est libellée comme suit :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

26. Le Gouvernement récuse cette thèse.

A. Sur la recevabilité

27. Par une lettre du 23 janvier 2008, le Gouvernement a invité la Cour à rayer la requête du rôle, en rappelant que la requérante avait obtenu, le 7 janvier 2008, une autorisation de séjourner dans le canton de Vaud avec son époux (paragraphe 19 ci-dessus). Dès lors, le litige pouvait être considéré comme « résolu », au sens de l'article 37 § 1 b) de la Convention.

28. La requérante ne partage pas ce point de vue. Par une lettre du 25 avril 2008, elle a informé la Cour qu'elle entendait maintenir sa requête sur tous les points.

29. La Cour estime que la demande de radiation du rôle formulée par le Gouvernement a trait au statut de victime de la requérante. A cet égard, elle rappelle que, par « victime », l'article 34 de la Convention désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux, l'existence d'un manquement aux exigences de la Convention se concevant même en l'absence de préjudice ; celui-ci ne joue un rôle que sur le terrain de l'article 41. Partant, une décision ou une mesure favorable à un requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir, entre autres, *Amuur c. France*, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996–III, § 36 ; *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 50, CEDH 1999–VII, et *Association Ekin c. France* (déc.), n° 39288/98, 18 janvier 2000).

30. En l'espèce, la Cour estime que la décision du 7 janvier 2008, par laquelle l'Office a octroyé à la requérante l'autorisation de séjourner dans le canton de Vaud, ne lui a pas retiré la qualité de victime à l'égard des restrictions qu'elle allègue avoir subies du fait du rejet de ses demandes du 30 septembre et du 21 novembre 2002.

31. A cet égard, la Cour observe d'abord que les autorités internes, y inclus le Gouvernement dans sa lettre du 23 janvier 2008, n'ont aucunement reconnu, même implicitement, qu'il y avait eu une

quelconque violation des droits de la requérante au titre de la Convention pendant la période susmentionnée. Par ailleurs, le maintien de la séparation des époux n'ayant pas non plus fait l'objet d'une réparation au sens de la jurisprudence précitée de la Cour, la requérante peut toujours se prétendre victime des violations de la Convention qu'elle allègue, lesquelles ont duré plus de cinq ans, soit un laps de temps considérable.

32. Partant, la Cour conclut que l'exception tirée par le Gouvernement du défaut de qualité de victime de la requérante, doit être rejetée.

33. Pour les raisons exposées ci-dessous (paragraphe 36-43), le Gouvernement soutient également qu'il y a lieu de rejeter la présente requête pour incompatibilité *ratione materiae* avec la Convention et pour défaut manifeste de fondement.

34. La Cour estime que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'il y a lieu d'examiner la question de sa compatibilité *ratione materiae* avec la Convention dans le cadre de l'examen au fond. Elle relève enfin que la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a. La requérante

35. Parce qu'elle a été séparée de son mari, la requérante s'estime victime d'une ingérence dans l'exercice de son droit au respect de sa vie familiale. Cette ingérence n'aurait été fondée sur aucune base légale valable et se serait par ailleurs révélée disproportionnée au but poursuivi, du fait notamment qu'elle et son époux s'étaient irréprochablement comportés sur le territoire suisse et que l'exécution de leur renvoi n'était pas envisageable.

b. Le Gouvernement

36. Le Gouvernement fait valoir que la mesure litigieuse était fondée sur la loi fédérale relative au séjour et à l'établissement des étrangers (LSEE), en vigueur à l'époque de l'attribution cantonale des intéressés, et sur son règlement d'exécution du 1^{er} mars 1949 (RSEE), ainsi que sur la loi relative à l'asile, dans sa version en vigueur à l'époque des faits. La LSEE imposerait aux autorités, lorsqu'elles décident d'accorder ou de refuser une autorisation, de tenir compte, en règle générale, des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que de la proportion de la population étrangère. Cette faculté d'appréciation demeurerait entière, quelles que soient les dispositions prises par l'étranger, telles que le mariage, l'achat d'une propriété, la location d'un appartement, etc.

37. Le Gouvernement rappelle que la loi suisse sur l'asile ne prévoyait aucune possibilité de changement d'attribution cantonale pour les personnes dont la procédure d'asile était définitivement close, comme dans le cas de la requérante et de son époux. Il s'agirait non pas d'une lacune mais d'une application des mesures que les autorités compétentes devaient prendre aux fins de l'exécution d'un renvoi. Cette interprétation de la loi aurait été formellement consacrée dans la directive n° 52.1 de l'Office. Les principes ci-dessus auraient été confirmés par le Tribunal fédéral, qui aurait souligné en particulier qu'il n'était plus possible de revenir sur les décisions incidentes portant sur l'attribution cantonale de requérants d'asile dont les procédures étaient closes et qui faisaient l'objet de décisions exécutoires de renvoi du territoire suisse (arrêt du Tribunal fédéral, 2A.361/2004, 15 septembre 2004, paragraphe 24 ci-dessus).

38. La mesure litigieuse aurait donc constitué une mesure nécessaire dans une société démocratique, notamment à la sûreté publique. En l'espèce, les décisions de refus d'asile et de renvoi à l'endroit de la requérante auraient été définitives et exécutoires. Dès lors que les décisions de l'Office fédéral des migrations sur la question de l'asile sont définitives, seule resterait à régler la question des mesures se rapportant à l'exécution du renvoi, lesquelles relèveraient des autorités cantonales compétentes et

n'auraient aucune incidence sur le caractère définitif des décisions en matière d'asile.

39. Par ailleurs, le Gouvernement estime que les autorités helvétiques n'ont pas à garantir le développement d'une vie familiale optimale en Suisse à des personnes dont les procédures d'asile sont closes et qui font l'objet de décisions exécutoires de renvoi du territoire. Si les intéressés souhaitaient vivre pleinement leur vie de couple, il leur aurait appartenu de tout mettre en œuvre pour quitter la Suisse et regagner leur pays, où il leur aurait été parfaitement loisible de prendre un domicile commun. Le seul fait qu'un changement d'attribution cantonale aurait pour conséquence une diminution des frais d'entretien de la requérante ne suffirait pas, selon le Gouvernement, à conclure à une ingérence dans ses droits protégés par l'article 8.

40. De plus, le Gouvernement estime qu'au moment de la célébration de leur mariage, les intéressés faisaient déjà l'objet d'une décision d'expulsion. Ils n'auraient pu ignorer en l'espèce la situation de précarité dans laquelle ils se trouvaient, ni la possibilité de se voir refuser le changement d'attribution cantonale (voir, parmi d'autres, *Shebashov c. Lettonie* (déc.), n° 50065/99, 9 novembre 2000).

41. En outre, le Gouvernement précise que le lieu de séjour de la requérante (Ittigen) ne se trouvait qu'à une heure et demie de train de celui de son époux (Lausanne) et que des contacts réguliers étaient donc possibles entre eux.

42. Le Gouvernement fait valoir également que, bien que le renvoi forcé en Ethiopie des requérants d'asile déboutés ne fût pas envisageable, le retour volontaire l'était toujours et qu'un programme d'aide au retour avait été mis en place. De nombreux ressortissants éthiopiens en auraient fait usage.

43. Pour toutes ces raisons, il n'y aurait pas eu ingérence dans l'exercice, par la requérante, de son droit au respect de la vie familiale, au sens de l'article 8. Le Gouvernement estime par ailleurs que la Suisse n'a pas manqué aux obligations positives que le paragraphe 1 de cette disposition faisait peser sur elle.

2. *Appréciation de la Cour*

a. **Applicabilité de l'article 8 au cas d'espèce et ingérence dans l'exercice du droit en question**

44. Les instances internes ont affirmé que l'article 8 ne s'appliquait pas en l'espèce. La Cour ne partage pas ce point de vue. Elle admet certes que l'article 8 ne saurait s'interpréter comme comportant, pour un Etat contractant, l'obligation générale de respecter le choix, par des couples mariés, de leur domicile commun et d'accepter l'installation de conjoints étrangers sur son territoire (*Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 mai 1985, série A n° 94, § 71). Toutefois, la Cour rappelle que la demande d'asile de la requérante fut rejetée définitivement le 24 août 2000 et celle de son époux, en première instance, le 5 janvier 2000. Néanmoins, ceux-ci se trouvaient toujours en Suisse au moment de leur mariage, célébré le 16 août 2002, et du dépôt de leurs premières demandes visant à attribuer la requérante au canton de Vaud, le 30 septembre et le 21 novembre 2002. Selon la Cour, il était clair que, à ces dates-là, il n'était pas envisageable d'exécuter leur renvoi dans un avenir proche. Dans ces conditions, et d'autant plus que leur séjour s'est prolongé sans qu'ils en fussent responsables, la requérante et son époux relevaient, au sens de l'article 1 de la Convention, de la « juridiction » de l'Etat défendeur, qui devait dès lors assumer sa responsabilité en vertu de la Convention.

45. La Cour rappelle que la requérante, qui ne se plaint aucunement devant elle de la décision négative prononçant son éloignement du territoire suisse, a été formellement empêchée de mener une vie de couple avec son époux pendant plus de cinq ans. A la lumière du principe selon lequel la vie de couple constitue, pour des conjoints, l'un des attributs essentiels du droit au respect de la vie familiale, elle estime que la requérante, en tout cas à partir de la date de son mariage, pouvait se prévaloir des garanties découlant de l'article 8 (voir, *mutatis mutandis*, *Boultif c. Suisse*, no 54273/00, § 48, CEDH 2001-IX ; *Johansen c. Norvège*, arrêt du 7 août 1996, *Recueil* 1996 III, § 52, et *McMichael c. Royaume-Uni*, arrêt du 24 février 1995, série A n° 307 B, § 86).

46. De ce fait, le refus d'attribution au canton où résidait son époux a constitué pour la requérante une ingérence dans l'exercice de son droit au respect de sa vie familiale. Pareille ingérence enfreint l'article 8,

sauf si elle satisfait aux exigences du paragraphe 2 de cette disposition. Reste donc à savoir si l'ingérence était « prévue par la loi », inspirée par l'un ou plusieurs des buts légitimes énoncés dans ce paragraphe et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

b. Justification de l'ingérence

i. Base légale

47. La requérante estime que la mesure litigieuse n'était pas prévue par la loi. La Cour ne partage pas ce point de vue. Elle rappelle à cet égard que les décisions qui l'ont maintenue séparée de son époux ont été prises en vertu de l'article 27 de la loi fédérale sur l'asile (paragraphe 20 ci-dessus), dont le paragraphe 3 prévoit que, lorsqu'il attribue des requérants d'asile à un canton, l'Office prend notamment en considération les intérêts légitimes des cantons. Le principe selon lequel aucune possibilité de changement de canton n'est envisageable lorsque la procédure d'asile est définitivement close a par ailleurs été confirmé dans un arrêt du Tribunal fédéral (paragraphe 24 ci-dessus).

ii. But légitime

48. Les parties s'accordent à dire que la mesure litigieuse visait à répartir équitablement les requérants d'asile entre les cantons. Le Gouvernement allègue en outre que l'objectif poursuivi par la directive n° 52.1 était d'empêcher des requérants d'asile déboutés de changer de canton, ce qui constituerait une mesure nécessaire, dans une société démocratique, notamment à la sûreté publique.

49. A la lumière des arguments des parties, la Cour observe que le refus de changement d'attribution cantonale visait à répartir équitablement les requérants d'asile entre les cantons. Dans la mesure où ce but peut être rattaché à la notion de « bien-être économique du pays », la Cour estime que la mesure litigieuse poursuivait l'un des buts légitimes énumérés à l'article 8 § 2.

iii. Nécessaire dans une société démocratique

50. Eu égard à la jurisprudence en la matière (voir, *mutatis mutandis*, *Ahmut c. Pays-Bas*, arrêt du 28 novembre 1996, *Recueil* 1996 VI, § 63, et l'arrêt *Gül*, précité, § 38), il convient d'examiner si l'Etat défendeur est parvenu à ménager un juste équilibre entre, d'une part, les intérêts de la requérante et ceux de son époux et, d'autre part, son propre intérêt à répartir équitablement les requérants d'asile entre les cantons. Par ailleurs, l'article 27 § 3 de la loi fédérale sur l'asile (paragraphe 20 ci-dessus) prévoit expressément que, lorsqu'il attribue des requérants d'asile à un canton, l'Office fédéral des migrations prend en considération les intérêts légitimes des cantons et des personnes intéressées.

51. La Cour rappelle tout d'abord que la requérante a été formellement empêchée de mener une vie de couple avec son époux pendant plus de cinq ans. Certes, les intéressés, qui vivaient l'un et l'autre à environ une heure et demie de train de distance, ont eu la possibilité d'entretenir des contacts réguliers. En témoigne notamment le fait qu'ils ont pu contracter mariage dans le canton de Vaud en août 2002 et qu'ils ont eu un enfant, né le 11 juin 2005. Il n'en demeure pas moins qu'à la lumière du principe selon lequel la vie commune de couple constitue, pour des conjoints, un élément fondamental (voir la jurisprudence citée au paragraphe 45 ci-dessus), le maintien de la séparation prolongée d'avec son époux a constitué pour la requérante une restriction grave à son droit au respect de sa vie familiale, au sens de l'article 8 de la Convention.

52. La Cour admet certes que les autorités suisses ont intérêt, dans une certaine mesure, à ne pas modifier le statut des demandeurs d'asile déboutés. A cet égard, elle juge particulièrement important le fait que l'exécution de leur renvoi s'étant révélée impossible, la requérante et son époux ont été empêchés de regagner leur pays d'origine et, dès lors, de développer une vie familiale hors du territoire suisse. Il ressort en effet de différentes directives publiées par l'Office entre 1995 et 1997 que, à partir de 1993, les autorités éthiopiennes faisaient systématiquement obstacle au rapatriement de leurs concitoyens (voir, *a contrario*, *Gül*, précité, § 42, et *Abdulaziz, Cabales et Balkandali*, précité, § 68).

53. La Cour estime que, même si la répartition équitable des requérants d'asile entre les cantons peut

être rattachée à la notion de « bien-être économique du pays », le fait d'attribuer plus tôt la requérante au canton de Vaud n'aurait eu ni une incidence notable sur le nombre d'étrangers dirigés vers ce canton, ni perturbé la répartition équitable des requérants d'asile entre les cantons, ni porté atteinte à l'ordre public. En tout état de cause, les effets bénéfiques de ce système pour l'Etat défendeur ont bien moins de poids, dans la pesée des intérêts, que les intérêts privés de la requérante dans la présente affaire. Certes, le transfert d'une personne d'un canton à un autre implique un certain nombre des formalités administratives, mais le travail et les coûts ainsi occasionnés aux autorités doivent céder le pas devant l'intérêt de la requérante à pouvoir vivre avec son époux.

54. Compte tenu du caractère exceptionnel des circonstances entourant la présente affaire et du nombre considérable d'années pendant lesquelles la requérante a été séparée formellement de son époux, la Cour estime que la mesure litigieuse n'était pas « nécessaire, dans une société démocratique », au sens de l'article 8 § 2.

55. Il y a donc eu violation de l'article 8 de la Convention.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

56. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

57. La requérante réclame au total 3 100 francs suisses (CHF), soit environ 2 330 euros (EUR) pour le préjudice matériel résultant pour elle de l'achat d'une centaine de billets de train Berne-Lausanne, 2^{ème} classe, demi-tarif (100 x 31 CHF). Pour le tort moral, elle demande 7 500 CHF (soit environ 5 639 EUR) pour la souffrance psychologique qu'elle aurait endurée pendant la période où elle ne pouvait pas élire son domicile légal auprès de son conjoint.

58. Le Gouvernement estime que, si une violation de l'article 8 devait être constatée, l'octroi de 2 330 EUR, la somme demandée au titre d'un préjudice matériel, est équitable. Quant au dommage moral, il estime que la constatation d'une violation de la Convention suffirait à le réparer.

59. La Cour considère, à l'instar du Gouvernement, qu'il y a lieu d'octroyer à la requérante, au titre du préjudice matériel, 2 330 EUR, le montant qu'elle demande pour les billets de train qu'elle a dû acheter pour se rendre auprès de son époux.

60. En ce qui concerne le dommage moral, la Cour, statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, juge appropriée et alloue à la requérante la somme réclamée par elle, soit un montant de 5 000 EUR.

B. Frais et dépens

61. La requérante demande également la somme de 5 200 CHF (soit environ 3 910 EUR), ainsi ventilée : 700 CHF pour les frais judiciaires entraînés par la décision du Département, 2 500 CHF pour les frais d'avocat relatifs à la procédure interne et 2 000 CHF pour ceux engagés devant la Cour.

62. Le Gouvernement relève que seul le grief fondé sur l'article 8 a été soulevé devant la Cour, alors que la requérante avait également invoqué un grief tiré de l'article 12 devant le Département. Dès lors, pour les frais judiciaires entraînés par la décision de ce dernier, l'octroi d'un montant de 400 CHF paraîtrait justifié. En ce qui concerne la somme de 2 500 CHF, le Gouvernement estime que, n'ayant produit aucun justificatif des frais réellement encourus par elle pour faire constater la violation alléguée, la requérante n'a pas satisfait aux exigences de l'article 60 § 2 du règlement de la Cour. En revanche, il considère que le montant de 2 000 CHF pour la procédure devant la Cour semble équitable.

63. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de

leur taux. En l'espèce, la Cour observe que la requérante n'a pas accompagné des justificatifs nécessaires ses prétentions pour ses frais d'avocat devant la Cour. Elle estime en revanche qu'il convient de lui rembourser les frais judiciaires pour la procédure devant le Département en intégralité, les griefs tirés des articles 8 et 12 étant étroitement liés et poursuivant un seul but, à savoir la réunion officielle de la requérante et de son époux.

64. Compte tenu de ce qui précède, la Cour alloue à la requérante 700 CHF (soit environ 526 EUR) au titre des frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par celle-ci.

C. Intérêts moratoires

65. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur devra verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 2 330 EUR (deux mille trois cent trente euros) pour dommage matériel ;
 - ii. 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral ;
 - iii. 526 EUR (quatre cents soixante-sept euros) pour frais et dépens ;
 - iv. tout montant pouvant être dû par la requérante à titre d'impôt sur lesdites sommes ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 29 juillet 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen Christos Rozakis

Greffier Président

¹ Les fonctions de cette commission sont exercées depuis le 1^{er} janvier 2007 par le Tribunal administratif fédéral.

² Cet office a remplacé l'Office fédéral des réfugiés le 1^{er} janvier 2005.

ARRÊT AGRAW c. SUISSE

ARRÊT AGRAW c. SUISSE