



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE MENGESHA KIMFE c. SUISSE

(Requête n° 24404/05)

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 Mengesha Kimfe 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° 24404/05) dirigée contre la Confédération suisse, dont une ressortissante éthiopienne, M^{me} Rahel Mengesha Kimfe (« la requérante »), a saisi la Cour le 29 juin 2005 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, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, a été représentée par Mme Karine Povlakic, du Service d'aide juridique aux exilés (SAJE) de Lausanne. 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 plaint de ce que les autorités suisses n'aient pas accepté de modifier son attribution cantonale de manière à lui permettre de rejoindre son époux.

4. La requête a été attribuée à la cinquième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement), puis à la première section.

5. Le 9 février 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 en outre été décidé que la chambre se prononcerait conjointement sur la recevabilité et le fond de la requête.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. La requérante est née en 1974 et réside à Lausanne (canton de Vaud).

7. M.D.K., le futur époux de la requérante, entra illégalement en Suisse le 9 août 1994 pour y déposer une demande d'asile. Par une décision du 23 août 1994, l'Office fédéral des réfugiés (« l'Office ») l'attribua au canton de Vaud. Le 30 janvier 1996, l'Office rejeta sa demande d'asile et prononça son renvoi de Suisse avec, comme échéance, le 30 juin 1996. Cette décision fut confirmée le 21 janvier 1999 par l'ancienne Commission suisse de recours en matière d'asile (ci-après : la « Commission ») qui avait été saisie.¹

8. La requérante entra illégalement en Suisse le 14 août 1997 pour y déposer une demande d'asile.

9. Par une décision du 25 août 1997, l'Office l'attribua administrativement au canton de Saint-Gall.

10. Le 20 mars 1998, l'Office rejeta sa demande d'asile et prononça son renvoi de Suisse avec, comme échéance, le 31 mai 1998.

11. Le recours formé contre cette décision fut rejeté par la Commission le 4 juin 1998. Une nouvelle échéance, fixée au 15 juillet 1998, fut ensuite impartie à l'intéressée pour quitter la Suisse.

12. La requérante resta cependant en Suisse. Elle a joint à sa requête des directives publiées entre 1995 et 1997 par l'Office et destinées aux autorités cantonales de la police des étrangers desquelles il ressort que, depuis 1993, les autorités éthiopiennes bloquaient le rapatriement de leurs concitoyens. Eu égard à ces difficultés, l'échéance donnée à tous les requérants d'asile déboutés d'origine éthiopienne fut repoussée à plusieurs reprises. Une directive adoptée le 26 septembre 1997 par l'Office avait même temporairement sursis à l'exécution des renvois.

13. Le 25 juillet 2003, la requérante contracta mariage à Lausanne avec M.D.K. Depuis lors, elle a principalement vécu au domicile de son époux, mais n'a perçu aucune aide sociale du canton de Saint-Gall, les articles 80 et suivants de la loi fédérale sur l'asile (voir paragraphe 33 ci-dessous) ne prévoyant ces prestations qu'en fonction du domicile légal.

14. Par l'entremise de leur mandataire, les intéressés demandèrent à l'Office, le 21 août 2003, d'attribuer la requérante au canton de Vaud, de manière à lui permettre d'y rejoindre son époux.

15. Par un courrier du 7 novembre 2003 notifié à leur mandataire, l'Office rejeta cette demande, notamment pour les motifs suivants :

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

« Selon une pratique constante des autorités fédérales, un changement d'attribution cantonale est exclu pour des requérants d'asile déboutés dont le délai de départ initialement fixé pour quitter la Suisse est échu. Or, en ce qui concerne vos mandants, force est de constater que les instances compétentes se sont déjà prononcées en toute connaissance de cause au sujet de leurs demandes d'asile et ont confirmé le caractère licite, raisonnablement exigible et possible de l'exécution de leur renvoi. En outre, les délais qui leur ont été impartis à l'un et à l'autre pour quitter la Suisse sont largement échus. »

16. Considérant que la lettre de l'Office du 7 novembre 2003 valait décision, la requérante recourut contre elle.

17. Le 2 décembre 2003, elle se présenta à l'hôtel de police de Lausanne sur convocation de celle-ci. Elle fut alors menottée et conduite à Saint-Gall, sans avoir pu passer par le domicile de son époux pour y préparer le voyage ou se changer.

18. Par une décision du 19 février 2004, le Département fédéral de justice et police (ci-après le « Département ») déclara irrecevable le recours formé par la requérante contre la décision du 7 novembre 2003, au motif que l'avance des frais de procédure n'avait pas été versée dans le délai imparti.

19. Toujours par l'entremise de sa mandataire, la requérante demanda à l'Office, le 13 mai 2004, de réexaminer sa décision du 7 novembre 2003. A titre de fait nouveau, elle faisait valoir que le canton de Vaud était disposé à l'accueillir sur son territoire de manière à lui permettre d'y rejoindre son époux, comme l'attestait une lettre du Conseiller d'Etat (Ministre au sein du gouvernement cantonal) P. C. en date du 16 février 2004, qu'elle avait jointe à sa demande. Elle soulignait par ailleurs que son rattachement administratif au canton de Saint-Gall l'empêchait de mener une vie de couple normale. Elle se prévalait, à cet égard, du droit au respect de sa vie familiale pour contester la directive n° 52.1 de l'Office (paragraphe 36 ci-dessous), qui disposait que les requérants d'asile déboutés ne pouvaient pas changer de canton et fondait la décision de l'autorité intimée.

20. Le 8 juin 2004, l'Office adressa à la mandataire de la requérante une lettre ainsi libellée :

« La loi sur l'asile ne prévoit aucune possibilité de procéder à un changement d'attribution cantonale pour des personnes dont la procédure d'asile est définitivement close, ce qui est le cas en l'espèce. Il ne s'agit pas d'une lacune, mais d'une application des mesures qui doivent être prises par les autorités compétentes en vue de l'exécution d'un renvoi. Cette volonté de procéder apparaît formellement dans la directive 52.1 dont il est question dans votre intervention.

Par ailleurs, la protection découlant de l'article 8 CEDH ne saurait être appliquée dans le cas d'espèce. En effet, votre mandante et son époux ne disposent d'aucun droit de séjour durable en Suisse, et, partant, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit au respect de sa vie privée et familiale tel qu'il ressort de cette disposition ne peut être reconnu dans une telle situation.

Au vu de ce qui précède, nous ne sommes pas disposés à réexaminer notre position quant à un éventuel changement d'attribution de votre mandante. Le fait que les autorités cantonales vaudoises sont favorables à un tel changement ne modifie en rien notre point de vue à ce sujet. »

21. Le 9 juillet 2004, par l'entremise de sa mandataire, la requérante recourut contre cette décision. Elle alléguait tout d'abord que, dès lors qu'elle l'empêchait de vivre avec son époux, avec lequel elle entretenait pourtant des relations étroites et effectives, la décision de l'Office avait porté atteinte au principe de l'unité de la famille. Elle estimait par ailleurs que l'article 8 de la Convention s'appliquait dans son cas et que, dès lors, la décision prise par l'Office le 8 juin 2004 avait violé cette disposition.

22. Par décision du 19 avril 2005, le Département rejeta une nouvelle fois la demande de la requérante, la qualifiant de demande de réexamen. Il reprit à son compte les motifs donnés par l'Office dans sa lettre du 8 juin 2004. Il estima également que, bien que ces arguments n'eussent pas à être examinés dans le cadre de la procédure en cause au regard de l'objet du litige précédemment défini, c'était à tort que la requérante s'était prévaluée en l'espèce de la protection de l'article 8 § 1 de la Convention. A cet égard, il précisa que seuls pouvaient invoquer les garanties découlant de cette disposition les étrangers ayant des proches parents jouissant d'un droit de présence durable sur le territoire suisse (« *ein gefestigtes Anwesenheitsrecht* ») ou d'un droit certain à l'obtention ou à la prolongation d'une autorisation de séjour, en principe par la possession de la citoyenneté helvétique ou d'une autorisation d'établissement. Or, en l'occurrence, la requérante comme son époux faisaient l'objet de décisions exécutoires de refus d'asile et de renvoi et ne jouissaient donc, ni l'un ni l'autre, d'un quelconque droit de séjour en Suisse. Aussi, la requérante ne pouvait-elle pas se prévaloir de la protection de l'article 8 de la Convention.

Pour ces motifs, le Département déclara la demande irrecevable.

23. A la suite de la modification de la législation fédérale sur l'asile intervenue le 1^{er} janvier 2007, le canton de Vaud demanda l'ouverture d'une procédure en vertu du nouvel article 14, alinéa 2, de la loi fédérale sur l'asile (paragraphe...ci-dessous) en faveur de l'époux de la requérante. Le 1^{er} mars 2007, l'Office fédéral des migrations (qui a remplacé l'Office fédéral des réfugiés le 1^{er} janvier 2005) accepta cette demande.

24. Le 8 mars 2007, le conjoint de la requérante obtint une autorisation de séjour annuelle pour le canton de Vaud (permis B), à la suite de quoi la requérante déposa, le 19 mars 2007, une demande de regroupement familial.

25. Le 7 mai 2007, le Service de la population du canton de Vaud déclara cette demande irrecevable tant que la procédure d'asile entamée par l'intéressée n'aurait pas été close.

26. Par une décision du 10 mai 2007, le Centre social régional de Lausanne modifia le droit à l'aide sociale et octroya une aide aux deux époux.

27. Le 24 mai 2007, la requérante attaqua devant le tribunal administratif du canton de Vaud la décision du Service de la population déclarant irrecevable sa demande de regroupement familial.

28. Par une lettre du 4 juin 2007, le Service d'aide juridique aux exilés (SAJE) transmet au tribunal administratif une copie d'une lettre de l'Office confirmant que la procédure d'asile de la requérante était close depuis le 8 juin 1998.

29. Le 11 juin 2007, le Service de la population informa le tribunal administratif que, compte tenu des pièces produites par la requérante et des explications fournies, il avait décidé de reconsidérer son refus d'entrée en matière sur la demande de regroupement familial formée par elle. Il invita dès lors le tribunal administratif à rayer le recours de son rôle.

30. Par une décision du 28 juin 2007, le tribunal administratif raya le recours de son rôle.

31. Le 1^{er} juillet 2008, le Service de la population délivra à la requérante une autorisation de séjour par regroupement familial pour le canton de Vaud.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

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

« Article 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 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. »

33. La section 1 du chapitre 5 de la même loi régit l'octroi de prestations d'assistance et d'allocations pour enfants. Ses articles 80 et 81 étaient libellés comme suit au moment des faits :

« Article 80 : Compétence

Les cantons assurent l'assistance des personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi. Ils peuvent déléguer tout ou partie de cette tâche à des tiers, et notamment aux œuvres d'entraide autorisées conformément à l'art. 30, al. 2.

Tant que les personnes précitées se trouvent dans un centre d'enregistrement ou un centre d'intégration pour groupes de réfugiés, l'assistance est fournie par la Confédération.

Article 81 : Droit aux prestations

Les personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi et qui ne peuvent subvenir à leur entretien par leurs propres moyens reçoivent l'assistance nécessaire, à moins qu'un tiers ne soit tenu de le faire en vertu d'une obligation légale ou contractuelle. »

34. Le 1^{er} janvier 2007, la législation fédérale sur l'asile a été partiellement modifiée. Son nouvel article 14 est maintenant libellé comme suit :

Article 14 : Relation avec la procédure relevant du droit des étrangers

« A moins qu'il n'y ait droit, le requérant ne peut engager de procédure visant l'octroi d'une autorisation de séjour relevant du droit des étrangers entre le moment où il dépose une demande d'asile et celui où il quitte la Suisse suite à une décision de renvoi exécutoire, après le retrait de sa demande ou si le renvoi ne peut être exécuté et qu'une mesure de substitution est ordonnée.

Sous réserve de l'approbation de l'office, le canton peut octroyer une autorisation de séjour à toute personne qui lui a été attribuée conformément à la présente loi, aux conditions suivantes:

- a. la personne concernée séjourne en Suisse depuis au moins cinq ans à compter du dépôt de la demande d'asile ;
- b. le lieu de séjour de la personne concernée a toujours été connu des autorités ;
- c. il s'agit d'un cas de rigueur grave en raison de l'intégration poussée de la personne concernée.

(...) »

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

« Article 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. »

36. La Directive n° 52.1 de l'Office fédéral des réfugiés 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 réglementer le séjour d'un étranger en qualité de requérant d'asile. Demeurent réservées les compétences des cantons de réglementer, 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.

(...). »

37. Dans un arrêt du 15 septembre 2004 (2A.361/2004, considérant 1.3), le Tribunal fédéral déclara qu'il n'était pas 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.

38. L'article 23 alinéa premier de l'ancienne loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007, prévoyait une peine pécuniaire pour celui qui était entré ou avait résidé illégalement en Suisse.

EN DROIT

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

39. La requérante voit une violation de l'article 8 de la Convention dans le refus des autorités internes d'autoriser le changement de son attribution cantonale de manière à lui permettre de vivre avec son époux. Cette disposition est ainsi libellée :

« 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. »

40. Le Gouvernement récuse cette thèse.

A. Sur la recevabilité

41. Par une lettre du 7 juillet 2008, le Gouvernement a invité la Cour à rayer la requête du rôle au motif que la décision du 1^{er} juillet 2008 octroyant à la requérante une autorisation de séjour par regroupement familial dans le canton de Vaud avait résolu le présent litige, au sens de l'article 37 § 1 b) de la Convention.

42. La requérante ne partage pas ce point de vue. Par une lettre du 1^{er} septembre 2008, elle a informé la Cour qu'elle entendait maintenir sa requête sur tous les points.

43. 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).

44. En l'espèce, la Cour estime que la décision du 1^{er} juillet 2008 octroyant à la requérante l'autorisation de séjour par regroupement familial pour le canton de Vaud ne lui a pas retiré la qualité de victime à l'égard des restrictions qu'elle allègue avoir subies en raison du rejet de sa demande de modification de son attribution cantonale. A cet égard, la Cour constate tout d'abord que les autorités internes, y compris le Gouvernement dans sa lettre du 7 juillet 2008, n'ont jamais reconnu, même implicitement, une quelconque violation des droits de la requérante au titre de la Convention entre 2003 et 2008.

45. La Cour rappelle également que, si elle a certes habité aux côtés de son époux dans le canton de Vaud durant l'essentiel de ce laps de temps, l'intéressée a néanmoins été ramenée par la force à Saint-Gall lorsqu'elle s'est présentée à l'hôtel de police de Lausanne. Compte tenu de cet élément, la Cour estime qu'une sanction pénale pour séjour illégal aurait pu lui être infligée (voir le paragraphe 17 ci-dessus ; voir également, *mutatis mutandis*, *Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 octobre 1981, § 41, série A n° 45). Par ailleurs, elle observe que la requérante a aussi été, d'un point de vue légal, séparée de son mari pendant au moins cinq ans. La décision prise par l'intéressée de vivre à Lausanne depuis son mariage a entraîné pour elle des répercussions financières importantes et des inconvénients d'ordre pratique.

46. Enfin, le maintien formel de la séparation des époux n'ayant pas 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 cinq ans, soit un laps de temps considérable.

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

48. Pour les raisons exposées ci-dessous (paragraphe 55-60 ci-dessous), 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.

49. 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'aborder 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

50. La requérante soutient que, si la mesure litigieuse était certes prévue par la loi et poursuivait un but légitime, notamment celui de répartir équitablement les requérants d'asile entre les cantons, elle n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ».

51. La requérante est également d'avis qu'en l'espèce, son attribution au canton de Saint-Gall en 1997 impliquait pour elle l'obligation, sous la menace d'une sanction pénale pour séjour illégal, d'y constituer son domicile, d'y recevoir son courrier, d'y chercher du travail et d'y créer ses relations sociales. Or les autorités saint-galloises ne l'auraient jamais autorisée à travailler et elle n'aurait pu percevoir d'assistance publique que dans ce canton, lequel aurait cependant refusé le versement de toute prestation aux personnes ne séjournant pas effectivement sur le territoire cantonal. La requérante aurait donc été privée de ressources depuis son mariage. Par ailleurs, l'assurance maladie, liée au domicile légal, n'aurait remboursé que les frais médicaux occasionnés dans le canton de Saint-Gall. *De facto*, l'intéressée n'en aurait donc plus bénéficié depuis son mariage.

52. La requérante allègue que son époux subvenait seul aux besoins du couple. Il aurait parfois eu la possibilité d'exercer une activité rémunérée dans le canton de Vaud, mais l'assistance qu'il percevait, d'un montant d'environ 350 CHF (soit environ 263 EUR) par mois, n'aurait pas permis de subvenir à ses besoins et à ceux de la requérante. En raison de leur situation financière critique, le couple aurait dû renoncer deux fois à avoir un enfant. La requérante aurait subi deux avortements à l'hôpital cantonal du canton de Vaud, dont les frais ont dû être entièrement supportés par son époux. Ce dernier n'ayant pu les régler, des poursuites judiciaires auraient été ouvertes contre lui.

53. L'attribution de la requérante au canton de Vaud n'aurait pas entraîné une charge de travail excessive pour les autorités, n'aurait eu aucune incidence notable sur le nombre d'étrangers dirigés vers ce canton, n'aurait pas porté atteinte à l'ordre public et n'aurait nullement perturbé la répartition équitable des requérants d'asile entre les cantons. En réalité, les autorités auraient cherché à rendre difficile la vie commune des époux pour les inciter à quitter la Suisse.

54. Compte tenu de ce qui précède, la requérante estime que l'ingérence dans sa vie privée et familiale a été disproportionnée et, dès lors, qu'il y a eu violation de l'article 8.

b. Le Gouvernement

55. Le Gouvernement soutient que, en l'espèce, au moment tant de leur mariage que de la décision litigieuse, la requérante ainsi que son époux faisaient déjà l'objet de décisions exécutoires de refus d'asile et de renvoi et n'avaient donc aucun droit de séjourner en Suisse. Par conséquent, l'article 8 de la Convention ne leur était pas applicable. Il y aurait dès lors lieu de déclarer irrecevable la présente requête pour incompatibilité *ratione materiae* avec la Convention.

56. Sur le fond, le Gouvernement relève en outre que, comme l'a dit à juste titre le Département dans sa décision du 19 avril 2005, la loi suisse sur l'asile ne prévoit aucune possibilité de procéder à un changement d'attribution cantonale pour les personnes dont la procédure d'asile est 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 du 15 septembre 2004, paragraphe 37 ci-dessus). En l'espèce, les décisions de refus d'asile et de renvoi à l'endroit de la requérante étaient définitives et exécutoires. Dès lors que les décisions de l'Office sur la question de l'asile sont définitives, seule reste à régler la question des mesures se rapportant à l'exécution de pareil renvoi, lesquelles relèvent des autorités cantonales compétentes et n'ont aucune incidence sur le caractère définitif des décisions en matière d'asile.

57. Par ailleurs, le Gouvernement est d'avis 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. A cet égard, il rappelle que la requérante est son époux vivent ensemble dans le canton de Vaud depuis le jour de leur mariage. Aux yeux du Gouvernement, le seul fait qu'à l'époque la requérante ne percevait pas d'aide sociale ne suffit pas à conclure en l'espèce à une ingérence dans ses droits protégés par l'article 8.

58. Pour toutes ces raisons, il n'y aurait pas eu ingérence dans la vie familiale de la requérante au sens de l'article 8. Le Gouvernement estime également que la Suisse n'a pas méconnu les obligations positives que le paragraphe 1 de cette disposition fait peser sur elle.

59. A supposer que la Cour admette que la mesure litigieuse a constitué une ingérence dans l'exercice des droits que la requérante tire de l'article 8, le Gouvernement soutient que cette ingérence était justifiée au regard du paragraphe 2 de cette disposition.

60. La requérante aurait reconnu expressément que la répartition des requérants d'asile était prévue par la loi et poursuivait un but légitime mais contesterait son caractère « nécessaire dans une société démocratique ». Or, du fait de l'objectif visé par la directive n° 52.1, c'est-à-dire empêcher les requérants d'asile déboutés de changer de canton, cette mesure serait bel et bien nécessaire, dans une société démocratique, notamment à la sûreté publique. Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement soutient que la présente requête devrait être déclarée irrecevable pour défaut manifeste de fondement, en application de l'article 35 § 3 de la Convention.

2. *Appréciation de la Cour*

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

61. Selon le Gouvernement, l'article 8 ne trouve pas à s'appliquer 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 dans le pays (*Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 mai 1985, série A n° 94, § 71). Elle rappelle à ce propos que la demande d'asile de la requérante fut rejetée définitivement le 4 juin 1998 et celle de son époux le 21 janvier 1999. Néanmoins, ceux-ci se trouvaient toujours en Suisse au moment de leur mariage, célébré le 25 juillet 2003, et du dépôt de leur première demande visant à attribuer la requérante au canton de Vaud, le 21 août 2003. 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.

62. La Cour rappelle que la requérante, qui ne se plaint aucunement devant elle de la décision prononçant son éloignement du territoire suisse, a été formellement empêchée de mener une vie de couple avec son époux pendant 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 pouvait, suite à son mariage, 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).

63. De ce fait, le refus de l'attribution de la requérante au canton où résidait son époux a constitué pour elle 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

64. Il n'est pas contesté par les parties que la mesure litigieuse était prévue par la loi. Pour cette raison, la Cour se contente de renvoyer aux dispositions légales pertinentes sur la base desquelles ont été prises les décisions internes (paragraphe 32 et suiv. ci-dessus).

ii. But légitime

65. Les parties s'accordent à dire que la mesure litigieuse visait à répartir équitablement les requérants d'asile entre les cantons. La requérante pense néanmoins que les autorités ont cherché en réalité à rendre difficile sa vie avec son époux pour les inciter, elle et lui, à quitter la Suisse. Le Gouvernement allègue quant à lui 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.

66. A la lumière des arguments des parties, la Cour observe que le refus de changement d'attribution cantonale visait à répartir équitablement des 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

67. 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 *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 32 ci-dessus) prévoit expressément que, lorsqu'il attribue des requérants d'asile à un canton, l'Office prend en considération les intérêts légitimes des cantons et des personnes intéressées.

68. 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 (paragraphe 12 ci-dessus) 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).

69. La Cour constate également que, dès son arrivée en Suisse, la requérante a certes eu la possibilité d'entretenir certains contacts avec son futur époux. Depuis son mariage, elle vit même avec lui à Lausanne. Cela dit, lorsqu'elle s'était présentée à l'hôtel de police de Lausanne, la requérante a été ramenée par la force à Saint-Gall, de sorte qu'une sanction pénale pour séjour illégal aurait pu lui être infligée (voir paragraphe...ci-dessus). Par ailleurs, sa décision de ne pas séjourner dans le canton de Saint-Gall a eu des conséquences pratiques importantes sur l'exercice de son droit au respect de sa vie familiale, tel que garanti par l'article 8. Par exemple, les autorités cantonales ayant refusé, en application de l'article 81 de la loi fédérale sur l'asile, toute prestation sociale aux personnes ne séjournant pas effectivement sur le territoire cantonal (paragraphe 33 ci-dessus), elle semble n'avoir plus reçu aucune aide du canton de Saint-Gall. Par ailleurs, l'assurance maladie, tributaire elle aussi du domicile légal, n'aurait remboursé que les frais médicaux occasionnés dans le canton de Saint-Gall. Enfin, étant légalement domiciliée dans ce canton, elle n'aurait pas pu recevoir de courrier à Lausanne. La Cour ne doute pas de la véracité de ces allégations, qui n'ont pas été contestées par le Gouvernement, et les juge pertinentes aux fins de la mise en balance des intérêts en l'espèce.

70. 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 de 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. En outre, la Cour rappelle qu'un Conseiller d'Etat de ce canton, P.C., a expressément indiqué que le canton accepterait la requérante sur son territoire, proposition qui n'a pourtant pas été suivie par le Département.

71. 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.

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

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

73. 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

74. La requérante réclame 5 259,75 CHF (soit environ 3 955 euros (EUR) pour préjudice matériel : 4 134,50 CHF pour les frais médicaux liés à ses interruptions de grossesse et 1 125,25 CHF pour les primes d'assurance maladie, que le service d'aide social de Saint-Gall aurait cessé de payer d'août à décembre 2003 et dont elle aurait donc dû s'acquitter personnellement. Par ailleurs, elle demande 5 000 EUR pour les souffrances psychologiques endurées par elle pendant la période considérée en raison de l'impossibilité juridique d'être légalement domiciliée auprès de son conjoint.

75. Le Gouvernement invite la Cour à rejeter les demandes pour dommage matériel faute de lien de causalité entre la violation de la Convention et le préjudice exposé. Quant au dommage moral, il estime que la constatation d'une violation de la Convention suffirait, le cas échéant, à le réparer.

76. A l'instar du Gouvernement, la Cour ne voit pas de lien de causalité entre la violation constatée et les frais médicaux liés aux interruptions de grossesse. En revanche, elle considère qu'il y a lieu d'octroyer à la requérante 1 125,25 CHF (environ 846 EUR), le montant qu'elle demande pour les primes d'assurance maladie entre août et décembre 2003, dont les justificatifs ont été versés au dossier.

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

B. Frais et dépens

78. La requérante estime suffisante la somme de 850 EUR qu'elle a perçue au titre de l'assistance judiciaire pour ses frais et dépens engagés devant la Cour. En ce qui concerne ses frais et dépens devant le juge interne, elle demande 700 EUR.

79. Le Gouvernement ne s'oppose pas à l'octroi de l'assistance judiciaire à la requérante pour la procédure devant la Cour. En revanche, il soutient qu'elle n'a pas produit les justificatifs nécessaires pour les frais et dépens devant le juge interne. Il invite la Cour à rejeter cette prétention.

80. 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 rappelle avoir fait bénéficier la requérante de l'assistance judiciaire, d'un montant de 850 EUR, pour la procédure conduite devant elle. Par ailleurs, elle constate que la requérante n'a pas accompagné ses prétentions des justificatifs nécessaires. Il convient donc d'écarter sa demande.

C. Intérêts moratoires

81. 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. 846 EUR (huit cent quarante six euros) pour dommage matériel ;
 - ii. 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral ;
 - iii. 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
Greffier

Christos Rozakis
Président