Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour VI
F-1389/2019

Arrêt du 20 avril 2020

Composition

Gregor Chatton (président du collège),
Andreas Trommer, Yannick Antoniazza-Hafner, juges,
Jérôme Sieber, greffier.

Parties

A._____,
représenté par Sofia Amazzough, Caritas Suisse,
Centre fédéral asile Boudry, Rue de l'Hôpital 60,
2017 Boudry,
recourant,

contre

Secrétariat d'Etat aux migrations SEM,
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Assignation à un centre spécifique (déni de justice).

Faits :

A.
A._____, ressortissant libyen, né le (…) 1984, alias (…), ressortissant algérien, né le (…) 1981, alias (…), ressortissant algérien, né le (…) 1981, alias (…), ressortissant libyen, né le (…) 1984, a déposé une demande d'asile en Suisse le 4 mars 2019. Une comparaison avec la base de données européenne d'empreintes digitales (unité centrale Eurodac) a révélé que l'intéressé avait déposé une demande d'asile en Allemagne le 11 juillet 2016.

B.
Au vu de son comportement qualifié de perturbateur, A._____ a exercé son droit d'être entendu, le 8 mars 2019, en vue d'une assignation à un centre spécifique. Par décision incidente du même jour, le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM) a assigné l'intéressé au Centre spécifique des Verrières (ci-après : le Centre des Verrières) pour une durée prévue de quatorze jours, soit du 8 au 22 mars 2019, en précisant que la notification de la décision d'asile entraînerait la levée de cette décision incidente.

C.
Le 11 mars 2019, le Service des migrations du canton de Neuchâtel (ci-après : le SMIG) a, pour les motifs indiqués dans la décision du SEM du 8 mars 2019, rendu une décision d'assignation à un périmètre à l'encontre d'A._____ sur la base de l'art. 74 al. 1bis de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20). Cette dernière décision n'a pas fait l'objet d'un recours cantonal.

D.
A._____, par l'entremise de sa représentante, a demandé au SEM, le 13 mars 2019, de rendre une décision formelle sujette à recours concernant son assignation au Centre des Verrières.

E.
Le 13 mars 2019, A._____ a fait l'objet d'un entretien Dublin et a exercé son droit d'être entendu quant à la responsabilité de l'Allemagne de mener la procédure d'asile et de renvoi en vertu du règlement (UE) n° 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, ci-après : règlement Dublin III), ainsi

qu'en ce qui concerne la décision de non entrée en matière sur sa demande d'asile et le renvoi vers ce dernier pays.

Le SEM a soumis une requête aux fins de l'admission d'A._____ aux autorités allemandes le 14 mars 2019. Le 19 mars suivant, l'Allemagne a accepté cette requête.

F.
Par courrier du 15 mars 2019, le SEM a répondu à la demande de décision formelle de la part d'A._____ et a expliqué que l'assignation au Centre des Verrières était une décision incidente, ne pouvant être contestée que par le dépôt, auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou TAF), d'un recours contre la décision finale prise dans le cadre de la procédure d'asile.

G.
Le 20 mars 2019, le SEM n'est pas entré en matière sur la demande d'asile d'A._____ et a prononcé son renvoi (recte : transfert) vers l'Allemagne. Cette décision a été notifiée à l'intéressé le même jour et n'a, en tant que telle, pas fait l'objet d'un recours.

H.
Par mémoire du 21 mars 2019, A._____ a, cependant, formé un « recours de droit administratif » auprès du Tribunal de céans pour déni de justice formel et a conclu à ce que la décision incidente du 8 mars 2019 soit annulée et le déni de justice formel constaté. Il a également demandé à être mis au bénéfice de l'assistance judiciaire partielle. Le Tribunal a imparti, le 15 avril 2019, un délai au recourant ainsi qu'à l'autorité inférieure pour qu'ils transmettent certaines informations et moyens de preuve. A._____ s'est déterminé par courrier du 6 mai 2019 et a indiqué avoir été assigné une nouvelle fois au Centre des Verrières sans qu'une décision n'eût été rendue. Le SEM s'est déterminé par courrier du 9 mai 2019.

Par décision incidente du 22 mai 2019, le Tribunal a octroyé l'assistance judiciaire partielle au recourant et a transmis le dossier de la cause à l'autorité inférieure afin qu'elle dépose sa réponse. A._____ a par ailleurs été invité à indiquer s'il entendait ouvrir une nouvelle procédure relative à la seconde assignation au Centre des Verrières.

I.
A._____ a été transféré en Allemagne le 29 mai 2019.

J.
Le 21 juin 2019, le recourant a demandé au Tribunal d'ouvrir une nouvelle procédure pour violation du droit d'être entendu, subsidiairement pour déni de justice formel en lien avec la seconde assignation. Le SEM s'est déterminé dans son préavis du 27 juin 2019 et a conclu au rejet du recours. Le Tribunal a porté une copie de ce préavis au recourant le 9 juillet 2019 et lui a imparti un délai pour déposer ses déterminations, ainsi que pour régulariser son recours concernant la seconde assignation.

Le 22 juillet 2019, A._____ a renoncé à régulariser son recours. Il a en outre déposé ses observations par courrier du 29 juillet 2019. Un double de ces deux courriers a été porté à la connaissance du SEM qui a été invité à déposer ses éventuelles observations ainsi qu'à faire part de certaines informations additionnelles. Le recourant a également été invité à transmettre des informations complémentaires. Parallèlement, le SMIG a été prié de faire parvenir le dossier cantonal d'A._____ en lien avec les mesures de contrainte prononcées à son encontre en vertu de l'art. 74 LEI.

K.
Le SEM s'est déterminé dans son préavis du 30 août 2019 et a transmis les informations demandées. Le recourant a fait parvenir les éléments requis le 2 septembre 2019. Le SMIG et le Service de la population et des migrants du canton de Fribourg (ci-après : le SPoMi) ont transmis les dossiers cantonaux d'A._____ respectivement les 5 et 9 septembre 2019.

Le 12 septembre 2019, le Tribunal a porté une copie des dernières pièces aux parties et a imparti un délai au recourant pour qu'il se détermine et qu'il consulte, au besoin, les pièces du dossier du SMIG directement auprès de ce service.

Le recourant s'est déterminé le 27 septembre 2019 et ce courrier a été porté à la connaissance du SEM le 9 octobre 2019. Un court délai lui a été imparti pour déposer d'éventuelles dernières observations, faute de quoi la cause serait en principe gardée à juger. L'autorité inférieure n'a pas donné de suites à ce dernier courrier.

L.
Les autres éléments contenus dans les écritures précitées seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :

1.

1.1 Le TAF examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA, par renvoi de l’art. 27 LTAF) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. notamment ATAF 2014/44 consid. 1.1; 2007/6 consid. 1; arrêt du TAF A-6426/2013 du 18 janvier 2015 consid. 1.1, non publié in ATAF 2015/23).

1.2 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le TAF, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière d’asile prononcées par le SEM – lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF – sont susceptibles de recours au TAF conformément à l’art. 105 LAsi, en relation avec l’art. 1 al. 2 LTAF. Hormis le cas où la décision traite d’une demande d’extradition déposée par l’Etat dont le requérant cherche à se protéger et où une telle décision peut faire l’objet d’un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral (ci-après : le TF ; cf. art. 83 let. d ch. 1 LTF) – exception non réalisée en l’espèce –, le TAF statue définitivement. L’assignation à un centre spécifique ressort au domaine de l’asile et entre donc dans la compétence matérielle du TAF qui, lorsqu’il est saisi d’un recours portant sur cette question, statue définitivement (cf., en ce sens, arrêts du TF 8C_102/2013 du 10 janvier 2014 consid. 1 ; 2C_201/2009 du 22 juin 2009).

1.3 La procédure devant le Tribunal est régie par la PA, pour autant que ni la LTAF (cf. art. 37 LTAF) ni la LAsi (cf. art. 6 LAsi) n'en disposent autrement.

1.4 Seul a qualité pour former un recours celui qui a pris part à la procédure devant l’autorité inférieure, est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 48 al. 1 PA).

1.4.1 Le recourant, qui a sollicité du SEM le prononcé d’une décision formelle sujette à recours concernant son assignation, a pris part à la procédure ayant abouti à la décision querellée de cette autorité du 8 mars 2019 et est directement concerné par dite décision (art. 48 al. 1 let. a et b PA).

1.4.2 S’agissant de l’intérêt digne de protection exigé par l’art. 48 al. 1 let. c PA, il doit en principe être actuel. L’objet d'une demande en justice ne peut normalement porter, en effet, que sur des questions juridiques actuelles

dont les conséquences touchent concrètement le justiciable (cf. notamment ATF 142 V 2 consid. 1.1). En d'autres termes, la qualité pour recourir auprès du TAF suppose en principe, comme cela est le cas pour la procédure de recours devant le TF en matière de droit public, un intérêt actuel et pratique à obtenir l'annulation ou la modification de la décision attaquée (cf. ATAF 2010/27 consid. 1.3.2; 2009/9 consid. 1.2.1). Cet intérêt doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'à celui où l'arrêt est rendu (cf. notamment ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 ; ATAF 2010/27 consid. 1.3.2).

1.4.3 L'assignation au Centre des Verrières a formellement pris fin au moment de la notification de la décision de non-entrée en matière sur la demande d'asile du recourant (cf. décision incidente du 8 mars 2019, dispositif ch. 4), soit le 20 mars 2019 (cf. accusé de réception du 20 mars 2019, dossier SEM). Le recours a été interjeté le 21 mars 2019 alors que les atteintes alléguées avaient déjà pris fin. L'intéressé n'a donc prima vista plus d'intérêt actuel à l'admission de son recours, ce qu'a concédé d'ailleurs sa mandataire dans le mémoire de recours du 21 mars 2019.

1.4.4 Selon la jurisprudence du TF toutefois, il est possible de faire abstraction de l'exigence de l'intérêt actuel lorsqu'elle empêcherait le contrôle de la constitutionalité ou de la légalité d'un acte qui peut se reproduire en tout temps et qui, en raison de sa brève durée, échapperait toujours à sa censure (ATF 109 Ia 169 consid. 3b). Dans un arrêt concernant plus spécifiquement la situation juridique dans le cadre d'un centre d'enregistrement (recours de droit administratif, arrêt 2A.151/2001 du 9 avril 2002 publié aux ATF 128 II 156 consid. 1.c), la Haute Cour a indiqué, par rapport à un recourant qui ne se trouvait plus dans le centre d'enregistrement et de procédure auquel il avait été attribué : « *Comme le recourant ne séjourne plus dans le Centre d'enregistrement de X., il n'a pas d'intérêt actuel à la solution du litige. Cependant, le séjour des requérants d'asile dans les centres d'enregistrement est généralement de courte durée; en outre, comme la question de la forme à respecter, soit de la procédure à suivre, pour soulever des griefs concernant l'hébergement dans de tels centres se posera vraisemblablement souvent à l'avenir mais n'est pas encore clarifiée, le Tribunal fédéral ne peut guère être saisi à temps. Dans ces circonstances, il se justifie de faire abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel (cf. ATF 125 II 497 consid. 1a/bb p. 499/500 et la jurisprudence citée).* ». Il sied ici de constater que le Centre des Verrières a fermé provisoirement ses portes en raison de son faible taux d'occupation et qu'il n'existe, à ce jour, pas d'autre centre spécifique en Suisse. Cela étant, il ne peut être exclu que de tels centres soient à nouveau exploités à l'avenir (communiqué du

SEM du 7 août 2019, disponible à l'adresse suivante : https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76009.html, site consulté en avril 2020).

1.4.5 Quoi qu'il en soit, le Tribunal note également que, dans un arrêt de principe plus récent, le TF a en outre indiqué (ATF 137 I 296, consid. 4 et 5), dans le cadre d'une affaire concernant la mise en détention administrative d'un recourant déjà remis en liberté au moment du jugement et donc en l'absence d'un intérêt actuel et pratique à obtenir l'annulation de la décision attaquée, qu'il se justifiait d'examiner le recours au fond « *malgré la libération du recourant intervenue durant la procédure devant le Tribunal fédéral (cf. ATF 136 I 274 consid. 1.3 p. 276; ATF 125 I 394 consid. 5f p. 404 in fine)* » lorsqu'on était en présence de « circonstances particulières ». Constituaient de telles « circonstances particulières » l'invocation par le recourant, avec une motivation suffisante, d'un "grief défendable" fondé sur la CEDH.

En l'espèce, le recourant a invoqué de manière circonstanciée dans son mémoire de recours une violation des art. 5 et 13 CEDH. Si l'examen au fond faisait apparaître que la détention alléguée était contraire à ses droits de l'Homme, alors il conviendrait, ainsi que l'a indiqué le Tribunal fédéral en conformité avec les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : la Cour EDH), de le constater, si bien qu'il convient aussi de faire abstraction de l'intérêt actuel du recourant à ce titre.

1.4.6 Enfin, la disparition physique de l'intéressé de Suisse ne peut pas mécaniquement conduire à la radiation d'une cause. Sur ce plan, le Tribunal entend tenir compte de l'arrêt de cassation du TF en la cause 2C_656/2012 du 27 septembre 2012, qui concernait une décision de radiation ayant été prise suite à l'impossibilité pour la justice de joindre un recourant ; la Haute Cour a conclu son jugement en ces termes : « *Ni la loi sur le Tribunal administratif fédéral ni la PA ne connaissent de dispositions légales qui prévoient la possibilité de déclarer sans objet une cause au motif que le Tribunal "ne peut plus atteindre l'intéressé".* » (cf. consid. 4).

1.4.7 De surcroît, s'agissant de droits fondamentaux, l'on ne peut qu'admettre avec réserve que les recourants renoncent à s'en prévaloir ou à en requérir la protection (cf. notamment arrêts du TF 4A_318/2016 du 3 août 2016 consid. 2.1 : « *La loi ne prescrivant aucune forme, une renonciation par actes concluants n'est pas exclue. Dans la mesure toutefois où des droits fondamentaux sont en cause […], une telle renonciation ne saurait être admise à la légère* » ; 2C_979/2013 du 8 juillet 2014 consid. 6.2). Dans

le cas d'espèce, le Tribunal considère, exceptionnellement, que l'obtention d'une satisfaction sous la forme d'un constat de violation éventuel continue à revêtir un intérêt pour le recourant, où qu'il se trouve en ce moment et bien que sa représentante juridique n'ait actuellement elle-même plus de contact avec lui (cf. dossier TAF act. 15).

1.4.8 Partant, le Tribunal conclut qu'en dépit du transfert du recourant vers l'Allemagne, celui-ci conserve exceptionnellement un intérêt digne de protection à la constatation d'un déni de justice ou d'une violation de ses droits de l'Homme en lien avec la décision d'assignation du 8 mars 2019. Il a donc qualité pour agir au sens de l'art 48 al. 1 let. c PA. En revanche, il n'a pas d'intérêt à recourir contre la seconde décision d'assignation dont il dit avoir été frappé, dès lors que la décision de non-entrée en matière sur sa demande d'asile a été rendue le 20 mars 2019, mettant ainsi fin à sa première assignation et qu'il a expressément renoncé à régulariser son recours par lettre du 22 juillet 2019 (cf. dossier TAF act. 15). Sur ce point, son recours est partant devenu sans objet.

1.5 Interjeté dans le respect des conditions relatives à la forme et au contenu du mémoire de recours (cf. art. 52 al. 1 PA), le recours est recevable.

2.
Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Le recourant peut ainsi invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA). L'autorité de recours applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants juridiques de la décision attaquée (ATAF 2014/24 consid. 2.2 et ATAF 2009/57 consid. 1.2 ; voir également arrêt du TF 1C_214/2015 du 6 novembre 2015 consid. 2.2.2). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait existant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

3.
Le recourant se plaint d'un déni de justice formel (art. 29 al. 1 Cst. et 46*a* PA), en raison du prétendu refus du SEM de rendre une décision formelle sujette à recours concernant son assignation au Centre des Verrières. La

question est ainsi d'abord celle de savoir si le SEM a agi de manière conforme au droit en refusant de rendre une décision formelle directement attaquable s'agissant de cette assignation au Centre des Verrières.

3.1 En vertu de l'art. 46*a* PA, le recours est recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire (cf. ATAF 2009/1 consid. 3 p. 6 et ATAF 2008/15 consid. 3.2 p. 193 s.). Le refus de statuer tel que défini à l'art. 46*a* PA est également assimilé à une décision (cf. MARKUS MÜLLER, in : Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zurich / St-Gall 2008, n. 7 ad art. 46*a* p. 621).

3.2 Comme condition préalable au dépôt d'un recours pour déni de justice, un recourant doit avoir requis de l'autorité compétente qu'elle rende une décision. Il doit également avoir le droit à se voir notifier une telle décision. Un tel droit existe lorsque, d'une part, une autorité est obligée de par le droit applicable d'agir en rendant une décision et que, d'autre part, la personne qui s'en prévaut a la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA en lien avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATAF 2009/1 précité ibidem et ATAF 2008/15 précité ibidem).

3.3 En droit administratif fédéral, le point de départ de la protection juridique est la décision (ATF 128 II 156 consid. 3a). Selon l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Une décision doit être individuelle et concrète en ce sens qu'elle s'adresse en principe à une personne déterminée ou à un nombre déterminé de personnes et régit une situation donnée (cf. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., Zurich 2018, n° 795 sv). Une décision peut en outre être finale ou incidente (art. 5 al. 2 PA). Alors que la première met fin à la procédure, la seconde est prise pendant la procédure, à un stade préalable à la décision finale (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2e éd., Berne 2015, p. 357 sv). Ces deux types de décision sont sujets à recours, à la différence qu'une décision incidente est en principe attaquable seulement avec la décision au fond, sous réserve des décisions incidentes portant sur la compétence ou sur une demande de récusation, ainsi que lorsqu'elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui

permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (cf. art. 45 et 46 PA). Dans tous les cas, une décision écrite doit être désignée comme telle, être motivée et indiquer les voies de droit (cf. art. 35 al. 1 PA).

3.4 Le recourant a reproché au SEM, dans son mémoire du 21 mars 2019, de n'avoir donné aucune réponse à sa requête de décision formelle, ignorant ainsi son courrier du 13 mars 2019. Dans son courrier du 2 septembre 2019, il a ensuite déclaré que le SEM avait explicitement refusé de rendre une telle décision.

L'autorité inférieure a estimé quant à elle, déjà dans sa réponse du 15 mars 2019 adressée à la représentante du recourant, que l'assignation du 8 mars 2019 était une décision incidente qui pouvait être contestée auprès du Tribunal de céans par le dépôt d'un recours contre la décision finale prise dans le cadre de la procédure d'asile. Elle a maintenu sa position dans son préavis du 27 juin 2019.

3.5 Dans le cas d'espèce, il convient de commencer par qualifier le prononcé du 8 mars 2019, par lequel le SEM a assigné le recourant au Centre des Verrières. A cet égard, le libellé de cet acte indique expressément qu'il s'agit d'une décision incidente, ce que le recourant ne conteste d'ailleurs pas dès lors qu'il utilise également ce terme dans son recours. Par ailleurs, cette décision incidente comporte une partie *en fait* ainsi qu'une partie *en droit*, décrit les comportements reprochés au recourant et apparaît ainsi suffisamment motivée. Elle déploie également des effets juridiques individuels et concrets, en ce sens qu'elle s'adresse au recourant et règle son assignation au Centre des Verrières pendant une période donnée. Finalement, les voies de droit, figurant sous le dispositif, indiquent que cette décision incidente peut être attaquée dans le cadre d'un recours contre la décision finale rendue à l'issue de la procédure d'asile, dans le délai imparti prévu aux art. 107 al. 1 et 108 LAsi. Force est donc de constater que le SEM a rendu une décision écrite d'assignation au Centre des Verrières, conformément d'ailleurs aux art. 26 al. 1 et 28 al. 2 de l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (ODFJP, RS 142.311.23) invoqués par le recourant.

3.6 Au vu de ce qui précède, le prononcé du 8 mars 2019 est une décision incidente et le recourant ne peut donc, en bonne logique, pas se prévaloir d'un déni de justice formel au sens de l'art. 46*a* PA. La circonstance que la situation juridique controversée ait été réglée par le biais d'une décision exclut également l'application de l'art. 25*a* PA relatif aux actes matériels,

disposition invoquée en vain par le recourant (cf., pour cette notion, ATF 144 II 233).

Le recours doit, partant, être déclaré mal fondé sur ce point.

4.
Reste ainsi litigieuse la question de savoir si le prononcé de la décision d'assignation au Centre des Verrières était justifié et conforme au droit supérieur.

4.1 Dans la mesure où le recourant a interjeté recours après la notification de la décision d'asile au fond mais dans le délai de recours de cinq jours suivant la notification de la décision de non-entrée en matière Dublin du 20 mars 2019 (art. 107 al. 1 et 108 al. 1 LAsi) et qu'il a invoqué une violation de ses droits fondamentaux en lien avec son assignation, il convient de requalifier son recours, en ce sens qu'il conteste le contenu même de la décision incidente du 8 mars 2019 dans le cadre de la décision au fond précitée. L'objet du litige est donc en principe limité à la décision d'assignation et ne s'étend pas à la décision de non-entrée en matière du 20 mars 2019 sur la demande d'asile de l'intéressé, quand bien même c'est dans le cadre de cette dernière que le recours doit être considéré comme ayant été formellement interjeté. A propos des griefs invoqués à titre superfétatoire par l'intéressé s'agissant de son état médical, il sied de relever qu'aucune conclusion n'a été prise dans ce sens. Par ailleurs, le SEM a indiqué, dans son préavis du 27 juin 2019 (cf. dossier TAF act. 13), qu'un suivi médical était assuré tant au Centre des Verrières qu'au Centre de Chevrilles et que, de surcroît, le seul document médical versé au dossier n'indiquait pas de traitement ou suivi médical particulier. Le recourant n'a ainsi pas contesté ces aspects lorsqu'ils ont été portés à sa connaissance, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y revenir in casu.

4.2 S'agissant de la décision d'assignation au Centre des Verrières, le recourant a estimé qu'il avait été victime d'une privation de liberté au sens de l'art. 5 CEDH et privé de recours effectif au sens de l'art. 13 CEDH. Selon lui, il était notoire qu'il avait été confiné dans un lieu où il était assigné et soumis à une discipline organisationnelle imposée par l'autorité administrative, tels les horaires des repas, les horaires de sortie, l'attribution de tâches ménagères, ou l'attribution d'un dortoir. En outre, les locaux étaient surveillés en permanence par des agents de sécurité en uniforme qui procédaient à la fouille et au contrôle des entrées et des sorties. Il a estimé avoir été privé de sa liberté personnelle dans un lieu assimilable à une

prison administrative ou à un centre de détention. Finalement, il a considéré n'avoir pas eu droit à un recours effectif devant une autorité indépendante au sens de l'art. 13 CEDH concernant ces faits.

Dans son préavis du 30 août 2019, le SEM a cité la teneur du paragraphe 3 de l'art. 2 du Protocole additionnel n° 4 CEDH (ci-après : PA/CEDH n° 4), à savoir que le droit à la libre circulation sur le territoire d'un Etat pouvait faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. Or, l'assignation à un centre spécifique était prévue légalement pour les requérants d'asile qui menacent la sécurité et l'ordre public ou portent, par leur comportement, sensiblement atteinte au fonctionnement et à la sécurité des centres fédéraux pour requérants d'asile. L'autorité intimée a renvoyé à la motivation de sa décision d'assignation quant aux raisons l'ayant conduite à prononcer dite décision et a informé en outre que le recourant avait été condamné le 23 juillet 2019 par le Ministère public neuchâtelois pour dommages à la propriété.

4.3 Le Tribunal examinera, en premier lieu, si le recourant, de par son assignation au Centre des Verrières, a été victime d'une privation de liberté ou d'une autre atteinte à ses droits fondamentaux (consid. 5 et 6 infra). Il conviendra ensuite de vérifier si l'intéressé a pu bénéficier d'un recours effectif pour faire valoir ses droits (consid. 7 infra). L'analyse se limitera à l'assignation au Centre des Verrières uniquement et ne portera pas sur la question de l'assignation à un périmètre prononcée le 11 mars 2019. En effet, cette décision a été prise par le SMIG et était sujette à un recours cantonal dans les trente jours auprès du Département de l'économie et de l'action sociale du canton de Neuchâtel, excluant ainsi la compétence de la juridiction fédérale de céans (cf., s'agissant de l'abrogation de la compétence du TAF en matière de mesures de contrainte [ancien art. 111 let. d LAsi], RO 2006 3010, FF 2014 7771 7878).

5.
Le recourant 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.

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 PA/CEDH n° 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 Cour EDH *Austin et autres c. Royaume-Uni*, requêtes nos 39692/09, 40713/09 et 41008/09, du 15 mars 2012, par. 57 ; *M.S. c. Belgique*, requête n° 50012/08, du 31 janvier 2012, par. 192 ; *Amuur c. France*, requête n° 19776/92, du 25 juin 1996, par. 42 ; *Guzzardi c. Italie*, requête n° 7367/76, du 6 novembre 1980, série A n° 39, p. 40, par. 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 du 1er avril 2016 consid. 3.2.1, 8C_323/2009 du 28 juillet 2009 consid. 5.3.2 et 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, 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 du TF 2C_830/2015 du 1er avril 2016 consid. 3.2.2 et les références citées ; CHATTON/MERZ, in Nguyen/Amarelle, Code annoté de droit des migrations, Volume II : Loi sur les étrangers [LEtr], Berne 2017, ad. art. 74, n. 12 et 13).

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 (Centres fédéraux pour requérants d'asile – Règlement intérieur, Annexe 1 : Dispositions spécifiques [Les Verrières], dossier TAF act. 18). 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 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 (cf. consid. 4.3 supra).

Il y a encore lieu de préciser que les pièces du dossier du SPoMi envoyé le 9 septembre 2019, dont la consultation par le Tribunal avait été annoncée aux parties par décision incidente du 22 mai 2019, ne se sont pas avérées être pertinentes pour l’issue du cas d’espèce.

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.

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 n° 4 et 10 al. 2 Cst.

6.1 La Suisse n’ayant cependant pas ratifié le PA/CEDH n° 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 relatif aux droits civils et politiques du 13 décembre 1991 (Pacte ONU II, RS 0.103.2), dont la portée est identique à celle de l’art. 2 PA/CEDH n° 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.

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.

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 qui, à son art. 24*a* 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.

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 CHF 30.- avec sursis pendant 2 ans et à une amende de CHF 300.-. 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.

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 (cf. décision incidente du 8 mars 2019). 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.

6.6 S'agissant des autres restrictions invoquées par le recourant (cf. consid. 4.2 supra), 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).

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

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.

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.

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. 29*a* Cst. ; ATF 137 I 128 consid. 4.2). D'après la jurisprudence constante de la Cour EDH et du TF, 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 ET AL., EMRK Handkommentar, 4e éd., Baden-Baden 2017, ad art. 13 N 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 Cour EDH *Camenzind c. Suisse*, requête n° 21353/93 du 16 décembre 1997, par. 53 ; *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 36022/1997, Grande chambre, du 8 juillet 2003, par. 130, 137 et 142 ; *Nuri Kurt c. Turquie*, requête n° 37038/97, du 25 novembre 2005 par. 117 ; *Ratushna c. Ukraine*, requête n° 17318/06, du 2 décembre 2010, par. 85 ; *Klass et autres c. Allemagne*, requête n° 5029/71, du 6 septembre 1978, par. 64 ; *Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, requêtes nos 9659/82 et 9658/82, du 27 avril 1988, par. 52).

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 Cour EDH *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête n° 30696/09, du 21 janvier 2011, par. 288 sv ; *Kudla c. Pologne*, requête n° 30210/96, du 26 octobre 2000, par. 157 sv et les références citées). 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 Cour EDH *Jusic c. Suisse*, requête n° 4691/06, du 2 décembre 2010, par. 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 de la Cour EDH *Kudla c. Pologne,* requête n° 30210/96, du 26 octobre 2000, par. 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 Cour EDH *Doran c. Irlande*, requête n° 50389/99, du 31 juillet 2003, par 59 et les références citées).

7.3 Le droit à un recours effectif est également prévu à l’art. 2 par. 3 du 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, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, Nowak's CCPR Commentary, 3e éd., Kehl 2019, ad art. 2, N 67 et 73). La jurisprudence de la Cour EDH 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 (CDH, *Kazantzis c. Chypre*, Communication n° 972/01, Décision du 7 août 2003, par. 6.6 ; ATF 137 I 128 consid. 4.4.3).

7.3.1 Plus spécifiquement, le CDH attache de l'importance à la mise en place, par les États 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 État 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 n° 31 du CDH, adoptée le 29 mars 2004, § 15, disponible à l'adresse suivante : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=8&DocTypeID=11, site consulté en février 2020).

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 générale n° 31 du CDH, adoptée le 29 mars 2004, § 17). L'Etat partie est en outre tenu de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas à l'avenir (CDH, *Gunaratna c. Sri Lanka*, Communication n° 1432/05, Constatations du 17 mars 2009, par. 10).

7.4 En droit interne, l'art. 29*a* 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).

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 n° 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 29*a* Cst.

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 Dublin III (cf. consid. 1.4.3 supra). Dans ces conditions, le redressement de la si-

tuation 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).

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 1er 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.

7.7.1 Pourtant, selon l'art. 107 al. 1 LAsi, en lien avec l'art. 24*a* 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.

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, ATF 131 III 61, consid. 2.2 et ATF 129 III 656, consid. 4.1, et les références citées).

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).

7.8

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. 24*a* 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. 24*a* 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.

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. 24*a* LAsi (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 sv.). Aussi, l'art. 24*a* 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/vent 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. 24*a* 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.

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 (cf. plan d'exploitation hébergement [PLEX], annexe 2 : centres spécifiques, dossier TAF act. 18).

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.

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 du TF du 1er avril 2016 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).

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 de la Cour EDH *Amuur c. France*, requête n° 19776/92, du 25 juin 1996, par. 49).

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 données 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).

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 dite 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. 1bis LEI, la procédure étant régie par l'art. 74 al. 2 et 3 LEI (cf. art. 24*a* 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.

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 (cf. plan d'exploitation Hébergement [PLEX], Annexe 2 : Centres spécifiques, ch. 1.2, dossier TAF act. 18). 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 TAF, 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. 24*a* 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.

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., ad. art. 80, n. 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).

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.

8.
En conséquence, le recours, requalifié en tant que recours contre la décision du 8 mars 2019 et non pour déni de justice formel, doit être rejeté, en tant qu’il n’est – s’agissant de la seconde assignation – pas devenu sans objet.

Au vu de ce qui précède, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge de l'intéressé (art. 63 al. 1 PA et art. 1ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Toutefois, par décision incidente du 22 mai 2019, le Tribunal a mis le recourant au bénéfice de l’assistance judiciaire partielle, de sorte qu’il est statué sans frais. Il n’est par ailleurs pas alloué de dépens (art. 64 al. 1 PA).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté, en tant qu'il n'est pas devenu sans objet.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant, par l'entremise de sa représentante (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (dossier n° de réf. Symic […] et N […] en retour)
– au SMIG (n° de réf. […]), pour information
– au SPoMi (dossier n° de réf. FR […] en retour), pour information

Le président du collège : Le greffier :

Gregor Chatton Jérôme Sieber

Expédition :