



Cour VI
F-2884/2017

Décision de radiation du 18 juillet 2019

Composition

Gregor Chatton, juge unique,
Jérôme Sieber, greffier.

Parties

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
3. **C.** _____,
4. **D.** _____,
tous représentés par E. _____, Centre Social Protestant
(CSP) La Fraternité, Place M.-L. Arlaud 2, 1003 Lausanne,
recourants,

contre

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

Objet

Refus d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour
délivrée pour des motifs importants.

Faits :**A.**

A._____ (ci-après : la recourante 1), ressortissante portugaise, née le (...) 1985, est entrée en Suisse au mois de février 2009, avec sa fille, B._____ (ci-après : la recourante 2), ressortissante portugaise, née le (...) 2005. Elles y ont rejoint le compagnon d'A._____, D._____ (ci-après : le recourant 4), ressortissant portugais, né le (...) 1981, au bénéfice d'une autorisation d'établissement en Suisse. D._____ n'est pas le père de B._____.

Le (...) 2009 est née C._____ (ci-après : la recourante 3), ressortissante portugaise, de la relation entre A._____ et D._____. A._____ étant alors encore mariée avec un ressortissant portugais résidant en France, ce dernier était le père juridique de l'enfant. Une action en désaveu de paternité a été intentée afin d'établir le lien de filiation entre D._____ et C._____.

B.

Les intéressés ont régulièrement vécu ensemble en Suisse jusqu'en 2015, année de la séparation d'A._____ et D._____.

C.

Par courrier du 3 mai 2016, le Service de la population du canton de Vaud (ci-après : le SPOP) a informé A._____ qu'il était disposé à lui octroyer une autorisation de séjour UE/AELE, en application de l'art. 20 de l'ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (OLCP, RS 142.203), sous réserve de l'approbation du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM). Le SPOP a en revanche refusé de lui appliquer l'art. 24 de l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681).

Le SEM a informé A._____, le 26 septembre 2016, qu'il envisageait de refuser de donner son approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour en sa faveur ainsi que celle de ses filles et lui a imparti un délai pour qu'elle fasse part de ses éventuelles observations, dans le respect du droit d'être entendu. A._____ s'est déterminée par courriers des 30 novembre 2016 et 5 janvier 2017.

D.

Le 19 avril 2017, le SEM a refusé de donner son approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour en faveur d'A. _____ et a imparti un délai à l'intéressée et à ses deux filles pour qu'elles quittent le territoire suisse.

E.

Le 2 mai 2017, le Tribunal d'arrondissement de la Broye et du Nord vaudois a ratifié une convention attestant de la reconnaissance de l'enfant C. _____ par D. _____ et attribuant l'autorité parentale conjointe ainsi que la garde partagée aux deux parents. En outre, un droit aux relations personnelles au sens de l'art. 274a CC (RS 210) avec l'enfant B. _____ a été octroyé à D. _____.

F.

Par mémoire du 19 mai 2017, A. _____, ses filles, ainsi que D. _____ ont recouru contre la décision du SEM du 19 avril 2017 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou TAF) et ont requis l'octroi de l'assistance judiciaire partielle.

Sur demande du Tribunal, les intéressés ont transmis des pièces en lien avec leur situation financière le 3 juillet 2017. Le 13 juillet 2017, le Tribunal a octroyé l'assistance judiciaire partielle et a transmis un double de l'acte de recours à l'autorité inférieure pour prise de position. Un délai a en outre été imparti aux intéressées pour déposer des observations sur la participation de D. _____ à la procédure devant l'autorité inférieure.

G.

Le SEM a fait part de sa réponse le 31 juillet 2017 et a proposé le rejet du recours dans toutes ses conclusions, constatant qu'aucun élément susceptible de modifier sa position n'avait été invoqué.

Le 14 août 2017, A. _____ s'est déterminée et a transmis de nouvelles pièces.

H.

Le 23 août 2017, le Tribunal a reconnu la qualité pour agir en la présente procédure de recours à A. _____, B. _____, C. _____ ainsi qu'à D. _____ et leur a transmis une copie de la réponse du SEM du 31 juillet 2017 pour observations éventuelles. Les recourants se sont déterminés par courrier daté du 25 septembre 2017 et ont fourni de nouvelles pièces.

Le Tribunal a transmis le dossier de la cause à l'autorité inférieure le 4 octobre 2017 et lui a imparti un délai pour qu'elle dépose une duplique.

I.

Le 31 octobre 2017, le SEM a indiqué avoir pris connaissance du dernier courrier des recourants, en soulignant qu'aucun élément susceptible de modifier sa position dans le cas d'espèce n'avait été invoqué. Il a partant proposé une nouvelle fois le rejet du recours dans toutes ses conclusions.

Le 9 novembre 2017, le Tribunal a porté un double de la duplique de l'autorité inférieure à la connaissance des recourants et a signalé que l'échange d'écritures était en principe clos.

J.

Le SEM et le SPOP ont, respectivement les 5 et 10 avril 2018, porté à la connaissance du Tribunal une copie d'un courrier de l'Office des curatelles et tutelles professionnelles du canton de Vaud daté du 29 mars 2018, informant qu'une curatelle de représentation et de gestion avait été instituée en faveur d'A._____.

Par ordonnance d'actualisation du 24 septembre 2018, le Tribunal a porté une copie des courriers précités à la connaissance des recourants et leur a imparti un délai pour faire parvenir de nouvelles informations.

Le 19 octobre 2018, le SPOP a envoyé au Tribunal des documents relatifs à la reconnaissance en paternité de l'enfant B._____ par D._____.

Le 5 novembre 2018, les recourants ont fait parvenir les informations demandées le 24 septembre 2018. Le 22 novembre 2018, le Tribunal a transmis le dossier de la cause au SEM pour qu'il dépose ses observations éventuelles et a envoyé une copie du courrier du SPOP du 19 octobre 2018 aux recourants pour information. Le 23 novembre 2018, les recourants ont fait parvenir de nouvelles pièces.

K.

L'autorité inférieure a fait part de ses observations le 30 novembre 2018 et a proposé le rejet du recours.

Par ordonnance du 31 décembre 2018, le Tribunal a interpellé le Service de protection de la jeunesse du canton de Vaud (ci-après : le SPJ) pour qu'il fournisse des informations sur le suivi des recourants.

Les recourants ont fait parvenir de nouvelles pièces par courrier du 14 janvier 2019.

L.

Par courrier du 31 janvier 2019, le SPJ a fourni un rapport concernant son intervention auprès des recourants et des informations sur leur situation familiale. Ce rapport a été transmis aux parties pour information le 7 février 2019.

M.

Le 21 février 2019, les recourants ont fourni de nouvelles pièces au Tribunal, qui ont été portées à la connaissance de l'autorité inférieure par ordonnance du 12 mars 2019, pour information.

N.

Par ordonnance du 3 avril 2019, le Tribunal a ordonné la tenue d'une audience d'instruction, suivie d'une audience de plaidoiries publiques le 9 mai 2019, en exemptant C._____ d'assister à dite audience, au vu de son jeune âge. Un délai a été fixé aux deux parties pour qu'elles transmettent une liste des participants à l'audience et qu'elles se déterminent sur le contenu et les modalités fixées dans cette ordonnance.

Les recourants ont déclaré qu'ils informeraient le SPJ que la présence de B._____ à l'audience était demandée et qu'ils transmettraient ensuite sa réponse.

Par ordonnance du 12 avril 2019, le Tribunal a invité les parties à se déterminer sur la composition correcte de l'autorité lors de l'audience du 9 mai 2019 et sur leur éventuel souhait de verser des notes de plaidoiries conclusives.

Le 16 avril 2019, un représentant du SEM s'est entretenu téléphoniquement avec le juge instructeur et lui a demandé si la présence de cette autorité à l'audience du 9 mai 2019 était indispensable. Le juge instructeur a répondu que cette présence était souhaitable mais pas obligatoire. Le représentant du SEM a alors demandé si le Tribunal envisageait de procéder à un ultime échange d'écritures à l'issue de la séance, pour le cas notamment où le SEM – à la suite des auditions des parties – souhaiterait rétracter sa décision. Le juge instructeur a répondu par la négative, dans la mesure où les parties obtiendraient l'occasion de s'exprimer de façon conclusive lors de l'audience de plaidoiries orales (cf. note téléphonique du 16 avril 2019, dossier TAF act. 34).

O.

Le 18 avril 2019, les recourants ont informé le Tribunal que le SPJ avait refusé de s'exprimer sur la présence de B. _____ à l'audience et ils ont fait savoir que cette dernière ne viendrait pas.

Le SEM a transmis, le même jour, la liste de ses représentants à l'audience du 9 mai 2019, soit G. _____, H. _____ et I. _____.

Par ordonnance du 24 avril 2019, le Tribunal a imparti un délai aux recourants pour qu'ils fournissent des preuves attestant de l'impossibilité pour B. _____ d'assister à l'audience et qu'ils se déterminent sur l'éventualité d'une audition par téléconférence, en les rendant toutefois attentifs au caractère par définition non entièrement sécurisé de ce mode de communication. Une copie de la note téléphonique de l'entretien du 16 avril 2019 a en outre été portée à la connaissance des recourants pour information. Les deux parties ont également été invitées à se prononcer de manière générale sur cette ordonnance et sur leurs déterminations réciproques en lien avec l'organisation de l'audience. Finalement, le SPJ a été prié de faire parvenir une brève actualisation de la situation familiale et de se déterminer sur la présence de B. _____ à l'audience.

P.

Le 29 avril 2019, le SEM a indiqué qu'après un nouvel examen complet du dossier et compte tenu de la situation telle qu'elle se présentait aujourd'hui, il était favorable à une issue positive de cette affaire, sans attendre le résultat de l'audience du 9 mai 2019.

Par courrier du 2 mai 2019, les recourants ont transmis des preuves relatives aux difficultés d'ordre pratique de la venue de B. _____ et ont accepté que son audition se fasse par téléconférence. Ils ont en outre informé que A. _____, D. _____ ainsi que F. _____, assistante sociale, et E. _____ seraient présents à l'audience.

Le SPJ a transmis un rapport actualisé sur la situation familiale le 3 mai 2019.

Ces derniers éléments ont été portés à la connaissance des parties pour information le 7 mai 2019. Il leur a en outre été précisé que le courrier du SEM du 29 avril 2019 ne pouvait être considéré comme une reconsidération au sens de l'art. 58 PA puisque les parties avaient uniquement été invitées à déposer leurs observations en lien avec l'organisation de l'audience.

Q.

Par courrier daté du 8 mai 2019 et anticipé par voie électronique sur l'adresse personnelle d'une collaboratrice de la Chancellerie de la Cour VI du Tribunal et celle de la Chancellerie centrale du Tribunal, les recourants ont informé qu'ils retiraient leur recours du 19 mai 2017, au vu de la proposition écrite que le SEM leur avait envoyée ce jour par courrier électronique. Une copie de l'échange de courriels entre l'autorité inférieure et les recourants a été annexée à ce courrier.

Par courrier électronique du 8 mai 2019, le SEM a informé le Tribunal qu'il ne serait pas présent à l'audience du 9 mai 2019, au vu du retrait du recours par les intéressés.

Le même jour, le Tribunal a pris acte du retrait du recours et a imparti un délai aux parties pour qu'elles se déterminent sur les suites de la procédure.

R.

Le chef de la Chancellerie de la Cour VI ainsi que la collaboratrice à qui le retrait du recours avait été envoyé directement ont porté, le 9 mai 2019, une note au dossier faisant part de leur étonnement quant au fait que le SEM ait transmis les données personnelles de ladite collaboratrice à des personnes ne faisant pas partie de l'administration, au mépris des procédures internes au Tribunal et risquant ainsi de créer des erreurs de procédure.

S.

Par courrier du 9 mai 2019, les recourants ont déclaré être parvenus à un « accord extrajudiciaire » avec le SEM sur les suites et les conséquences de la procédure. Les frais devant ainsi être mis à la charge de l'autorité inférieure et donc ne pas être perçus.

Le 10 mai 2019, le Tribunal a imparti un délai aux parties pour qu'elles transmettent l'entièreté des échanges de courriels, respectivement des notes téléphoniques, ainsi que toute éventuelle convention qui aurait été conclue par écrit.

Le même jour, le SEM a indiqué que les parties étaient parvenues à un « accord extrajudiciaire » sur les suites et les conséquences de la procédure et que les frais devraient être mis à sa charge, donc ne pas être perçus. Le 14 mai suivant, l'autorité inférieure a informé ne pas avoir établi de note téléphonique de son entretien avec la représentante des parties mais

en a détaillé la teneur. Elle a en outre fait parvenir une copie d'un échange de courriels avec les recourants.

Le 15 mai 2019, les recourants ont fait parvenir une copie plus complète de l'échange de courriels entre les parties et ont indiqué ne pas avoir non plus établi de note téléphonique.

T.

Par ordonnance du 31 mai 2019, le Tribunal a porté une copie des derniers actes d'instruction à la connaissance des parties. Un délai leur a en outre été imparti pour qu'elles se déterminent par rapport à des sanctions disciplinaires envisagées par le Tribunal à leur encontre.

Le SEM et les recourants ont fait part de leurs déterminations respectivement les 11 et 18 juin 2019. Ces deux courriers ont été portés à la connaissance des parties pour information le 27 juin 2019.

U.

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

Droit :

1.

1.1. Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF (RS 173.32), le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA (RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions en matière de refus d'approbation à l'octroi d'une autorisation de séjour et de renvoi de Suisse 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 Tribunal qui statue définitivement en l'occurrence (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 2 a contrario LTF [RS 173.110]).

1.2. A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (art. 37 LTAF).

2.

2.1. Selon l'art. 23 al. 1 let. a LTAF, le juge instructeur statue en tant que juge unique sur la radiation du rôle des causes devenues sans objet. Une procédure disciplinaire peut être menée dans le cadre de la procédure principale (PHILIPPE WEISSENBERGER/ASTRID HIRZEL, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2^{ème} éd., 2016, ad. art. 60 n° 23, p. 1241).

2.2. La partie qui entend retirer son recours doit le faire de manière explicite, irrévocable et inconditionnelle (cf. arrêts du Tribunal fédéral [ci-après : le TF] 1C_19/2010 du 17 septembre 2010 consid. 3.1 ; 2C_518/2015 du 20 juillet 2015).

2.3. En l'espèce, le 8 mai 2019, les recourants ont indiqué, sans restriction aucune, qu'ils retireraient leur recours étant donné que l'autorité inférieure leur accorderait les autorisations de séjour. En raison du retrait du recours, l'affaire est ainsi devenue sans objet, de sorte qu'elle doit être radiée du rôle dans une procédure à juge unique.

3. *Frais et dépens*

Se pose la question des éventuels frais et dépens découlant de ladite radiation.

3.1. Lorsqu'une procédure devient sans objet, les frais sont en règle générale mis à la charge de la partie dont le comportement a occasionné cette issue (art. 5 du Règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Celui qui retire un recours est censé succomber et être astreint au paiement des frais de justice encourus jusque-là (en ce sens, cf. notamment l'arrêt du TF 1C_421/2016 du 3 janvier 2017). Selon l'art. 63 al. 2 PA, aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes ou déboutées.

3.2. Dans le cas d'une procédure devenue sans objet, le Tribunal examine également s'il y a lieu d'allouer des dépens, l'art. 5 FITAF s'appliquant par analogie à la fixation de ces derniers (art. 15 FITAF ; pour plus de détails, cf. MOSER ET AL., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2^{ème} éd., 2013, ch. 4.71ss, p. 267s). L'allocation de dépens suppose que la décision de première instance ait été effectivement prononcée à tort, de sorte que l'autorité de recours a annulé ladite décision ou que l'autorité de pre-

mière instance a reconsidéré cette dernière dans un sens favorable au recourant (arrêt du TF 8C_60/2010 du 4 mai 2010 consid. 4.2.2 ; arrêt du TAF A-1344/2011 du 26 septembre 2011 consid. 1.6.2). En vertu des art. 64 al. 1 PA et 7 al. 2 FITAF, l'autorité de recours alloue, d'office ou sur requête, à la partie ayant obtenu partiellement gain de cause une indemnité de dépens réduite pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés dans le cadre de la procédure de recours. Selon la jurisprudence, le juge procède à un examen sommaire de l'état de fait alors existant (cf. arrêt du TF 2C_825/2011 du 25 avril 2012 consid. 2.1).

3.3. Dans le cas d'espèce, bien que, formellement, les recourants aient retiré leur recours du 19 mai 2017, le Tribunal considère que c'est en réalité le comportement du SEM qui a occasionné l'issue de la présente procédure. En effet, il ressort de la lettre du SEM du 29 janvier 2019 et des échanges de courriels des 8 et 9 mai 2019 (dossier TAF act. 53), que l'autorité inférieure a incité les recourants à retirer leur recours puisqu'elle ne pouvait pas annuler sa décision du 19 avril 2017. Les deux parties semblent partager ce point de vue, dès lors qu'elles ont estimé que les frais de procédure devaient être mis à la charge de l'autorité inférieure (cf. courrier des recourants du 9 mai 2019 et courrier du SEM du 10 mai 2019). Ainsi, les frais de procédure ne sauraient être mis à charge des recourants, ceux-ci étant, quoiqu'il en soit, au bénéfice de l'assistance judiciaire partielle.

3.4. En ce qui concerne les dépens, le Tribunal tiendra compte du fait que c'est l'autorité inférieure qui a occasionné l'issue de la présente procédure. Il convient alors de déterminer, à l'issue d'un examen sommaire, si la décision du 19 avril 2017 a été rendue à juste titre ou à tort. Dans son courrier du 29 avril 2019, le SEM a informé être favorable à une issue positive de la présente affaire compte tenu notamment de la « situation telle qu'elle se présente aujourd'hui ». Il est vrai que la situation des recourants a évolué au cours de l'instruction du dossier par le Tribunal ; toutefois aucune circonstance nouvelle apparente – justifiant le changement soudain de point de vue de l'autorité inférieure peu de jours seulement après l'ordonnance du Tribunal tendant à la tenue d'une audience – ne s'est présentée, respectivement n'a été rendue vraisemblable par le SEM. Il est en outre précisé que le SEM a été invité à plusieurs reprises à se déterminer, la dernière fois le 22 novembre 2018, et a toujours conclu au rejet du recours.

Or, au vu des pièces au dossier, le Tribunal aurait très vraisemblablement admis partiellement le recours du 19 mai 2017 sur la base du raisonnement exposé ci-après.

3.4.1. Aux termes de l'art. 20 OLCP, si les conditions d'admission sans activité lucrative ne sont pas remplies au sens de l'ALCP ou au sens de la Convention instituant l'AELE, une autorisation de séjour UE/AELE peut être délivrée lorsque des motifs importants l'exigent. Les conditions posées à l'admission de l'existence de motifs importants au sens de l'art. 20 OLCP correspondent à celles posées à la reconnaissance d'un cas de rigueur en vertu de l'art. 30 al. 1 let. b LEtr (RS 142.20 ; sur l'application de la LEtr dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 2019, cf. arrêt du TAF F-3709/2017 du 15 janvier 2019 consid. 2) en lien avec les précisions apportées par l'art. 31 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201).

3.4.2. En l'espèce, il est établi par les éléments du dossier que l'état de santé de la recourante 1 a une incidence négative sur sa capacité de travail et sa vie familiale. Selon un rapport médical de la consultation de psychiatrie pour enfants et adolescents du CHUV du 29 novembre 2016, « *il semble fortement probable que [la recourante 2] présente des troubles du comportement en lien avec un contexte de vie insécure et réactionnel à la pathologie maternelle* » (cf. dossier Symic p. 51). Une prise en charge régulière et investie des recourantes 1 à 3 a été mise en place et l'investissement du recourant 4 a par ailleurs été relevé. Ainsi, la figure paternelle que représente ce dernier, à tout le moins pour la recourante 3, est un élément qui plaide fortement en faveur du maintien des relations entre eux. La stabilité que connaissent les recourants 1, 3 et 4 en Suisse est donc importante et attestée par les professionnels les entourant. Le SPJ a observé que les deux filles se sentaient rassurées par la présence des adultes entourant leur mère (cf. courrier du SPJ du 31 janvier 2019). Le département de psychiatrie du CHUV a, pour sa part, estimé que le soutien prodigué par le SPJ était très précieux (cf. dossier Symic p. 61). Un retour au Portugal aurait eu alors de graves conséquences pour le développement des recourantes 2 et 3, aurait été vécu par la famille comme une épreuve insurmontable et aurait constitué une réelle mise en danger pour les deux enfants, livrées aux seules compétences et ressources de leur mère souffrant d'une pathologie sévère (cf. dossier Symic p. 62). En outre, la recourante 1 ne pouvait s'y réintégrer professionnellement en raison de son état de santé.

Au vu de ces circonstances tout à fait particulières, il y aurait eu vraisemblablement lieu de considérer que les recourantes 1 et 3 se trouvaient dans une situation justifiant exceptionnellement la reconnaissance en leur faveur d'un cas de rigueur grave, au sens des art. 20 OLCP et 30 al. 1 let. b LEtr.

3.4.3. En revanche, la décision du SEM aurait très probablement dû être confirmée pour la recourante 2, compte tenu de la circonstance que le Tribunal prend en considération dans son arrêt l'état de fait existant au moment où il statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2). Or, il est apparu en fin de procédure que le placement de la recourante 2 en France auprès de proches revêtirait un caractère durable (cf. rapport du SPJ du 3 mai 2019). Dans ces conditions, l'octroi d'une autorisation de séjour en Suisse en sa faveur n'aurait plus été, à première vue, nécessaire et le recours aurait dû être, pour cette raison, rejeté sur ce point, en tant qu'il ne serait pas devenu sans objet faute d'intérêt actuel.

3.5. Au vu de ce qui précède, il se justifie dès lors d'octroyer des dépens réduits aux recourants, créanciers solidaires (art. 6a et 7 al. 5 FITAF), pour la présente procédure. Les intéressés n'en ont toutefois fait valoir aucun et ont indiqué s'en rapporter à justice sur ce point. Le Tribunal prendra par ailleurs acte du fait que le SEM s'est déjà engagé à prendre en charge les frais de déplacement des intéressés en vue de l'audience prévue le 9 mai 2019. En tenant compte de l'ensemble des éléments et des efforts consentis par les recourants ainsi que par leur représentante, il y a lieu de fixer, ex aequo et bono, les dépens réduits à Fr. 450.-, à charge de l'autorité inférieure.

4. Procédure disciplinaire

La manière de procéder des parties, respectivement de la mandataire des recourants, pour trouver un « accord extra-judiciaire » soulève des questions par rapport au respect des règles de loyauté et de bonne foi en procédure administrative.

4.1. A teneur de l'art. 60 al. 1 PA, l'autorité de recours peut infliger un blâme ou une amende disciplinaire de 500 francs au plus aux parties ou à leur mandataire qui enfreignent les convenances ou troublent la marche d'une affaire. Par ailleurs, selon l'al. 2 de cette même disposition, la partie ou son mandataire qui use de mauvaise foi ou de procédés téméraires est passible d'une amende disciplinaire de 1'000 francs au plus et, en cas de récidive, de 3'000 francs au plus.

Ainsi, l'art. 60 PA, qui se rapproche, mutatis mutandis, de l'art. 33 LTF, définit les sanctions que l'autorité peut prononcer à l'encontre des participants à la procédure en cas de violation des règles de la procédure et tend au maintien de l'ordre et des convenances de la procédure (PHILIPPE WEIS-

SENBERGER/ASTRID HIRZEL, *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2^{ème} éd., 2016, ad. art. 60 n° 1 et 2, p. 1234 – 1235 ; cf. également CORBOZ ET AL., *Commentaire de la LTF*, 2^{ème} éd., 2014, ad art. 33 n° 3.211, p. 231).

4.2. En l'occurrence, les comportements reprochés aux parties sont susceptibles de tomber sous le coup de l'al. 1 de cette disposition, dès lors qu'ils étaient aptes à empêcher la procédure de se dérouler normalement (cf. AUER ET AL., *Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar*, 2^{ème} éd., 2019, ad. art. 60 n° 7, p. 869 ; cf. également, mutatis mutandis, CORBOZ ET AL., *Commentaire de la LTF*, 2^{ème} éd., 2014, ad art. 33 n° 3.211, p. 231).

4.3. Les mesures disciplinaires envisagées ne tombent en revanche pas sous le coup de l'art. 6 par. 1 CEDH (RS 0.101) sous son volet pénal, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère punitif, ne sont, de par leur intensité, pas assez importantes pour autoriser à les qualifier de sanctions pénales et ne sont pas dirigées contre une personne déterminée mais concernent génériquement les participants à la procédure (cf. arrêts de la Cour EDH *Engel et autres c. Pays-Bas*, requêtes n^{os} 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 et 5370/72, du 8 juin 1976, *Garyfallou Aebe c. Grèce*, requête n° 18996/91, du 24 septembre 1997 et *Escoubet c. Belgique*, requête n° 26780/95 du 26 octobre 1999). Les parties ne contestent d'ailleurs pas cette analyse.

4.4. Les comportements reprochés seront examinés ci-après, à l'aune également des arguments avancés par ces dernières dans le cadre de leur droit d'être entendues.

5. Concernant le SEM

5.1. Alors que le Tribunal lui avait demandé d'envoyer l'intégralité des documents au sujet de la transaction conclue avec les recourants, le SEM ne s'est apparemment pas complètement exécuté, comme on le voit en réceptionnant les courriels transmis par le CSP sur la prise en charge des frais et la réponse commune à l'ordonnance du 8 mai 2019. Or, une telle rétention d'information, si elle est avérée, est susceptible de tomber sous la définition d'un comportement déloyal, contraire à la bonne foi en procédure.

In casu, l'autorité inférieure a reconnu qu'elle n'avait pas envoyé certains courriels, en précisant cependant qu'il s'était agi d'une simple omission et

non pas d'une volonté délibérée de rétention d'information de sa part vis-à-vis du Tribunal. Selon elle, cela était démontré par le fait que la réponse à l'ordonnance du 8 mai 2019 avait été commune avec les recourants.

Au vu de cette argumentation ainsi que du fait que la bonne foi doit être présumée et en l'absence d'indices concrets contraires, l'intention du SEM de ne pas divulguer certains documents ne peut être démontrée. Le Tribunal considère donc que le SEM n'a pas eu l'intention de lui dissimuler des documents et renonce partant à retenir un comportement déloyal à sa charge sur cette base.

5.2. Les actes envoyés au Tribunal doivent être rédigés par écrit et transmis par courrier postal, sauf en présence d'un moyen de transmission sécurisée officiel (cf. art. 21 et 21a PA). En vertu de l'art. 2 LTAF, dans l'exercice de ses attributions judiciaires, le Tribunal est indépendant et n'est soumis qu'à la loi. Il règle ainsi son organisation et son administration (cf. art. 14 LTAF). Or, en indiquant aux recourants l'adresse personnelle d'une collaboratrice de la Chancellerie de la Cour VI pour l'envoi du retrait du recours, le SEM semble s'être indûment immiscé dans l'organisation interne du Tribunal.

Le SEM a expliqué avoir indiqué l'adresse électronique personnelle de la collaboratrice de la Chancellerie de la Cour VI, qui était intervenue dans cette affaire, afin que les recourants puissent communiquer le plus rapidement possible avec le Tribunal mais qu'il n'avait, en aucune mesure, souhaité s'immiscer dans son organisation interne.

Au vu de l'urgence de la situation, dès lors que l'audience devait avoir lieu le lendemain, l'on peut comprendre que de telles communications puissent exceptionnellement être anticipées par courriel. Si l'intention de l'autorité inférieure de s'immiscer dans l'organisation interne du Tribunal n'apparaît en effet pas donnée, il convient toutefois de l'avertir, qu'à l'avenir, ces communications importantes et tout à fait exceptionnelles devront, à supposer qu'elles fussent commandées par l'urgence, être faites via la messagerie électronique centralisée. Ainsi, aucun comportement abusif ne sera retenu à l'encontre du SEM de ce fait.

5.3. Il se pose la question de savoir si les actions du SEM dans le cadre de la présente procédure étaient dictées par des motifs objectifs propres à l'intérêt public ou davantage par de purs motifs de convenance de l'une des parties et s'il a, dans cette perspective, agi en tenant compte de l'intérêt public devant guider l'activité de l'administration (cf. art. 5 al. 2 Cst.). En

effet, aucune circonstance nouvelle apparente ne s'est présentée justifiant le changement soudain de point de vue de l'autorité inférieure, et cette dernière n'en a rendu vraisemblable aucune. Le SEM a en outre été régulièrement invité à se déterminer sur le recours et les arguments avancés par les recourants. Celui-ci a toutefois toujours conclu au rejet du recours, retenant que les éléments apportés ne modifiaient pas sa position (cf., par exemple, observations du SEM du 30 novembre 2018). Ce n'est qu'au moment où le Tribunal a agendé une audience à Saint-Gall que l'autorité intimée a fait part de sa disponibilité à trouver une issue positive à la présente affaire.

L'autorité inférieure a expliqué, dans son courrier du 11 juin 2019, que c'est en tenant compte de l'intérêt public et par souci d'économie de procédure qu'elle a proposé de délivrer les autorisations de séjour sollicitées et nullement par pure convenance personnelle. Elle a ajouté qu'elle avait procédé à un nouvel examen approfondi du dossier et que, compte tenu de la situation telle qu'elle se présentait, elle avait estimé pouvoir revenir sur sa décision. En même temps, le SEM a invoqué des problèmes logistiques dès lors qu'il a expliqué être « *une autorité de première instance chargée de rendre un grand nombre de décisions, dans des délais souvent très courts* » et qu'il lui paraissait que « *cette audience n'avait plus de raison d'être* » (cf. courrier du SEM du 11 juin 2019, dossier TAF act. 55).

Le juge instructeur avait, sur demande du SEM, indiqué que sa présence n'était pas obligatoire à l'audience (cf. note téléphonique du 16 avril 2019, dossier TAF act. 34). Deux jours plus tard toutefois, l'autorité inférieure envoyait une liste avec les noms de trois représentants pour l'audience (cf. courrier du SEM du 18 avril 2019, dossier TAF act. 36), ce qui est de nature à rendre vraisemblable que l'autorité inférieure aurait été prête à s'y rendre. Le Tribunal ne saurait donc retenir avec certitude que le comportement de l'autorité inférieure ait été dicté uniquement par des motifs de convenance personnelle. Il aurait toutefois été souhaitable que le SEM procédât à un examen complet du cas lorsque celui-ci avait été invité à le faire plus tôt dans la procédure, et non lorsque, de nombreux mois plus tard, le juge instructeur avait ordonné, à titre de mesure d'instruction conclusive, la tenue d'une audience. Ce nonobstant, il sera ici renoncé à sanctionner le SEM pour ce motif.

5.4. A teneur de l'art. 57 PA, si le recours n'est pas d'emblée irrecevable ou infondé, l'autorité de recours en donne connaissance sans délai à l'autorité qui a pris la décision attaquée et, le cas échéant, aux parties adverses du

recourant ou à d'autres intéressés, en leur impartissant un délai pour présenter leur réponse ; elle invite en même temps l'autorité inférieure à produire son dossier (al. 1). L'autorité de recours peut, à n'importe quel stade de la procédure, inviter les parties à un échange ultérieur d'écritures ou procéder à un débat (al. 2). Dans ce cadre, l'autorité inférieure peut, jusqu'à l'envoi de sa réponse, procéder à un nouvel examen de la décision attaquée (art. 58 al. 1 PA). La pratique admet que l'administration a la possibilité de reconsidérer sa décision non seulement jusqu'à l'échéance du délai pour répondre au recours, mais également lorsqu'elle est invitée par l'autorité de recours à prendre à nouveau position dans le cadre d'un échange d'écritures ultérieur (cf. ATF 130 V 138 consid. 4.2 ; cf. également MOSER ET AL., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, tome X, 2^{ème} éd., 2013, n° 3.211, p. 231).

Dans le cas d'espèce, l'autorité inférieure a fait part de l'éventualité d'une reconsidération pour la première fois lors de l'entretien téléphonique du 16 avril 2019. Le juge instructeur a alors informé dite autorité qu'il n'entendait plus ouvrir d'échange d'écritures. Par ordonnance du 24 avril 2019, le Tribunal a impartit un délai aux parties pour qu'elles se prononcent, de manière générale, sur l'organisation de l'audience ainsi que sur leurs déterminations réciproques. En réponse à cette ordonnance le 29 avril 2019, le SEM a réitéré, de manière plus explicite, sa disponibilité à revenir sur sa décision du 19 avril 2017 alors qu'il n'avait pas été invité à prendre position à ce sujet.

Ainsi, en communiquant, le 29 avril 2019, sa disposition à trouver une issue positive à la présente affaire alors qu'elle n'avait – expressément – pas été invitée à prendre position sur un aspect autre que l'organisation de l'audience d'instruction, l'autorité inférieure a violé l'art. 57 PA ainsi que les conditions relatives aux échanges d'écritures. Elle l'a en outre fait en toute connaissance de cause, dès lors que le Tribunal l'avait informée qu'il n'entendait pas ouvrir de nouvel échange d'écritures (cf., notamment, note téléphonique du 16 avril 2019, dossier TAF act. 34). L'on ne peut que s'étonner de la légèreté avec laquelle le SEM, en tant que partie à la procédure et autorité inférieure, a fait délibérément fi des règles gouvernant la procédure et des pouvoirs d'instruction du Tribunal.

5.5. Selon l'art. 33b al. 1 PA, l'autorité peut suspendre la procédure, avec le consentement des parties, afin de permettre à celles-ci de se mettre d'accord sur le contenu de la décision. L'accord doit inclure une clause de renonciation des parties aux voies de droit ainsi qu'une clause réglant le

partage des frais. L'autorité fait de l'accord le contenu de sa décision, sauf si l'accord comporte un vice au sens de l'art. 49 PA (art. 33*b* al. 4 PA).

Dans le cas d'espèce, après le retrait du recours, les parties ont indiqué être parvenues à un « accord extrajudiciaire » ensuite de négociations entamées à l'insu du Tribunal. Les termes, résultant des pièces au dossier, de cet accord sont les suivants :

- retrait du recours par les recourants en contrepartie de l'octroi rapide des autorisations de séjour litigieuses par le SEM ;
- le SEM conclut à l'allocation de dépens en faveur des recourants et indemnise les frais de ceux-ci déjà avancés pour l'audience du 9 mai 2019, soit en particulier leurs billets de train ;
- les parties concluent à la mise à la charge du SEM des frais de procédure, ceux-ci ne devant ainsi pas être perçus.

Au vu de cet accord, les recourants ont retiré leur recours, sans que le Tribunal n'eût été informé préalablement des négociations entamées, et encore moins de l'accord dit « extrajudiciaire ». Or, force est de constater qu'un tel « accord extrajudiciaire » n'est pas prévu dans la procédure administrative. L'objet de la contestation n'est en effet pas à la libre disposition des parties et un éventuel accord doit obéir à un certain nombre de règles. Notamment, celui-ci doit être vérifié par le Tribunal à l'aune des intérêts publics en lice, puis être ratifié, pour devenir le contenu de la décision finale (cf. GREGOR T. CHATTON, La procédure de médiation administrative instaurée par la LTrans, Jusletter du 3 avril 2017, N 2.2.3, p. 9).

Dans sa détermination du 11 juin 2019, l'autorité inférieure n'a du reste pas contesté, ni même évoqué, les problèmes que pose la conclusion de cet accord en lien avec les règles de la PA.

En soustrayant la compétence du juge de superviser les négociations en vue de trouver un accord et en ne le soumettant pas au Tribunal pour qu'il puisse en faire le contenu de sa décision moyennant ratification, pour autant que les intérêts publics soient sauvegardés, l'autorité inférieure a donc violé l'art. 33*b* PA et les règles régissant l'accord amiable tel qu'il existe dans la procédure administrative. En faisant fi de ces règles, l'autorité intimée a gravement porté atteinte à la marche habituelle de la procédure, telle que prescrite en particulier par l'art. 33*b* PA. Le SEM a agi en toute

connaissance de cause dès lors qu'il est censé, en tant qu'autorité administrative, connaître les règles de procédure et savoir que la procédure administrative ne tolère pas un quelconque « accord extrajudiciaire » dans le cadre d'un contentieux judiciaire, qui plus est sur le point d'être conclu.

5.6. En vertu de l'art. 54 PA, le recours auprès du TAF a plein effet dévolutif. La compétence de statuer sur la décision attaquée passe ainsi en principe à l'autorité de recours, dont la décision se substitue aux prononcés antérieurs (ATF 130 V 130 consid. 4.2). L'autorité inférieure perd donc la maîtrise de l'objet du litige et cela également s'agissant des points de fait susceptibles de fonder une décision. Il en découle en principe qu'elle n'a plus, dès ce moment, la faculté de procéder à des mesures d'instruction nouvelles ou complémentaires (ATF 127 V 232 consid. 2b/aa), sous réserve toutefois d'une éventuelle reconsidération (cf. consid. 5.4 supra).

Dans le cas d'espèce, les parties sont entrées en négociations, sur impulsion du SEM, en vue de trouver une « issue positive » au présent cas. Un accord a ainsi été trouvé (cf. consid. 5.5 supra) et l'autorité inférieure s'est engagée à octroyer des autorisations de séjour aux recourantes 1 à 3. Or, cet engagement se trouve en contradiction avec la décision, objet du présent litige, prise par le SEM le 19 avril 2017. L'autorité inférieure a agi entièrement à l'insu de l'autorité de recours, qui n'a appris l'existence de cet accord qu'au moment du retrait du recours par les recourants et alors que la procédure d'instruction était encore en cours devant le Tribunal de céans. La maîtrise de la procédure ne lui appartenant plus, le SEM aurait pu soit plaider en audience en s'alignant sur les conclusions des recourants, soit, comme l'occasion lui avait été donnée par ordonnance du 12 avril 2019, transmettre des notes de plaidoiries au Tribunal à cette fin, voire encore ne pas comparaître à l'audience, par exemple en s'en rapportant préalablement à justice.

L'autorité inférieure a nié avoir voulu contourner l'effet dévolutif du recours, mais a en même temps déclaré avoir tenu compte de l'intérêt public et du principe de l'économie de procédure. Il ressort des observations des recourants du 18 juin 2019 que c'est le SEM qui était à l'origine de ces négociations et qui a proposé le retrait du recours en contrepartie de l'octroi des autorisations de séjour.

Ainsi, en promettant d'octroyer, en contradiction avec sa décision initiale, des autorisations de séjour aux recourants 1 à 3 en contrepartie du retrait du recours, l'autorité inférieure a usurpé sans droit la compétence du Tribunal de céans de statuer sur l'objet du présent litige. Ce faisant, le SEM

a non seulement violé l'art. 54 PA, en estimant pouvoir se substituer au Tribunal auquel l'affaire était pourtant dévolue et juger à sa place de ce qui serait, selon lui, dans l'intérêt public respectivement dans l'intérêt privé des recourants, il a également porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs qui sous-tend en partie l'effet dévolutif. Il a de plus agi en toute connaissance de cause au vu des échanges menés préalablement avec le Tribunal et puisque, en tant qu'autorité administrative, il était et est censé connaître les règles de la procédure administrative.

5.7. Au vu des éléments qui précèdent, le SEM a violé, en pleine connaissance de cause, les art. 33*b* al. 1, 54 et 57 PA. Ce faisant, il a adopté un comportement contraire aux règles de la bonne foi, ayant abouti à entraver la bonne marche de la procédure, en plus de violer l'effet dévolutif et les compétences d'instruction du Tribunal.

6.

6.1. Il convient ainsi de prononcer une amende administrative à l'encontre du SEM, en vertu de l'art. 60 al. 1 PA. Par arrêt du 5 février 2019 dans la cause F-7326/2017, le Tribunal avait déjà eu à examiner un comportement du SEM sous l'angle disciplinaire, mais avait renoncé à infliger une telle mesure à son encontre, en privilégiant le prononcé d'un avertissement pour des motifs de proportionnalité. A ce propos, l'autorité inférieure a estimé que cet avertissement ne saurait lui être opposé ni être pris en compte comme antécédent dans le cadre de la présente procédure, dès lors qu'une autre unité du SEM avait été impliquée et qu'elle n'en avait ainsi pas eu connaissance (cf. courrier du SEM du 11 juin 2019). Le SEM forme toutefois une seule autorité dans son unité actuelle (art. 12 al. 1 de l'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police [RS 172.213.1]), qui doit partant se voir opposer l'ensemble de ses comportements, indépendamment des divisions concernées, s'agissant de l'appréciation et de la fixation de la sanction disciplinaire. Or, force est ici de constater que l'avertissement que le Tribunal avait adressé, il y a seulement quelques mois en arrière, au SEM découlait d'une rétention d'information, respectivement d'un manque de coopération patent, comportements également aptes à perturber la bonne marche des affaires de la justice au sens de l'art. 60 al. 1 PA et ressemblant, de par leur nature, à certains des comportements aussi retenus comme étant problématiques dans la présente procédure. Il y a ainsi lieu d'en tenir compte en l'espèce.

6.2. Partant, compte tenu des circonstances, des comportements contraires à la loyauté et à la bonne foi de l'autorité inférieure et de l'avertissement prononcé à son encontre le 5 février 2019, le Tribunal fixe le montant de l'amende disciplinaire à Fr. 500.-.

7. Concernant les recourants et/ou leur représentante

Selon l'art. 33b al. 1 PA, l'autorité peut suspendre la procédure, avec le consentement des parties, afin de permettre à celles-ci de se mettre d'accord sur le contenu de la décision. L'accord doit inclure une clause de renonciation des parties aux voies de droit ainsi qu'une clause réglant le partage des frais. L'autorité fait de l'accord le contenu de sa décision, sauf si l'accord comporte un vice au sens de l'art. 49 PA (art. 33b al. 4 PA).

En l'espèce, il ne saurait être reproché directement aux recourants d'avoir violé les règles de la procédure administrative. Ceux-ci étaient en effet représentés par le CSP, qui doit donc être reconnu comme le responsable potentiel.

7.1. Dans le cas d'espèce, le CSP a informé qu'il retirait le recours de ses mandants du 19 mai 2017 suite à la confirmation de la part du SEM qu'il était favorable à l'octroi des autorisations de séjour litigieuses. Il a par ailleurs expliqué qu'un « accord extrajudiciaire » avait été trouvé avec l'autorité inférieure (cf. consid. 5.5 supra). Or, comme mentionné ci-dessus, un tel « accord extrajudiciaire » n'est pas prévu dans la procédure administrative (cf. consid. 5.5 supra).

Le CSP a estimé que la solution proposée par le SEM a été un soulagement pour ses mandants et qu'il était dans leur intérêt de l'accepter. Il a par ailleurs indiqué que ses travailleurs, n'étant pas juristes, n'avaient aucune connaissance de la procédure administrative. Il a en outre invoqué la bonne foi, indiquant notamment que tant les recourants que leurs représentants avaient déjà acheté leurs billets de train pour se rendre à l'audience.

7.2. Cela étant, en acceptant d'entrer en négociations avec l'autorité inférieure à l'insu du Tribunal jusqu'à ce qu'un accord complet fût trouvé et en retirant le recours sans avoir soumis ledit accord au juge, le CSP a objectivement violé l'art. 33b PA et les règles régissant l'accord amiable tel qu'il existe dans la procédure administrative. Il importe donc peu, dans ce cadre, que le CSP prétende avoir agi sans intention, dès lors que nul n'est censé ignorer la loi (cf. arrêt du TF 2C_951/2014 du 16 avril 2015 consid.

3.1.1 et arrêt du TAF C-4334/2014 du 19 mai 2015 consid. 7.2 et les références citées). Au demeurant, l'on doit s'attendre d'un organisme privé, dont les agents (indépendamment de leur formation de base) pratiquent régulièrement et à titre professionnel les tribunaux en prenant fait et cause pour leurs clients, qu'il se soucie du respect des règles de la procédure administrative et les ait dûment assimilées.

7.3. Dans la fixation de la sanction administrative, il convient de prendre en compte, dans une certaine mesure et en dépit du comportement critiquable précité, le principe de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (ATF 141 V 530 consid. 6.2). Le Tribunal est en outre d'avis qu'il ne saurait être reproché au CSP d'avoir accepté l'issue, favorable pour ses mandants, proposée par le SEM. Ainsi, au vu du principe de confiance envers l'autorité, le Tribunal renoncera à prononcer une sanction disciplinaire à l'encontre du CSP dans la présente cause.

Cela étant, avertissement est donné au CSP, lequel est, comme susmentionné, censé connaître les règles de la procédure administrative. Ce d'autant plus qu'il représente régulièrement des justiciables devant les autorités administratives et qu'il touche intégralement les dépens octroyés (cf. procuration, mémoire de recours du 19 mai 2017 annexe 1). Ainsi, le CSP est rendu attentif à ce que le non-respect des règles de la procédure administrative ne sera plus toléré à l'avenir et sera, le cas échéant, passible des sanctions disciplinaires prévues à l'art. 60 PA.

(dispositif page suivante)

le Tribunal administratif fédéral ordonne :**1.**

Il est pris acte du retrait du recours et l'affaire est radiée du rôle.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Un montant de 450 francs est alloué aux recourants, créanciers solidaires, à titre de dépens, à charge de l'autorité inférieure.

4.

Une amende administrative de 500 francs est infligée à l'autorité inférieure, en application de l'art. 60 al. 1 PA. Cette amende doit être versée au Tribunal dans les 30 jours dès réception de la présente décision au moyen du bulletin de versement annexé.

5.

Le CSP est averti que le non-respect des règles de la procédure administrative ne sera plus toléré à l'avenir et pourrait être passible des sanctions disciplinaires prévues à l'art. 60 PA.

6.

La présente décision est adressée :

- aux recourants, par l'entremise de leur représentante (Recommandé)
- au Centre Social Protestant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, avec les dossiers n° de réf. Symic (...), (...), (...) en retour (annexe : un bulletin de versement)
- au Service de la population du canton de Vaud, pour information et avec le dossier VD (...) en retour

Le juge unique :

Le greffier :

Gregor Chatton

Jérôme Sieber

Expédition :