



Cour IV
D-3012/2025

Arrêt du 25 juin 2026

Composition

Vincent Rittener, juge unique,
avec l'approbation de Camilla Mariéthoz Wyssen, juge ;
Coralie Capt, greffière.

Parties

A. _____,
née le (...),
Ukraine,
représentée par Ranine Grütter,
(...),
recourante,

contre

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

Objet

Refus de la protection provisoire ; décision du SEM du
28 mars 2025 / N (...).

Faits :**A.**

Le 1^{er} octobre 2024, A._____ (ci-après : la recourante ou l'intéressée) a déposé une demande de protection provisoire en Suisse.

B.

Le 2 octobre 2024, la recourante a rempli un questionnaire relatif à sa situation personnelle. Elle y a mentionné être ressortissante ukrainienne, avoir vécu en dernier lieu dans la ville de B._____ et être étudiante. Il ressort également de son dossier qu'elle a indiqué avoir séjourné en Italie du (...) juin au (...) septembre 2023, puis une deuxième fois du (...) mai au (...) septembre 2024, dans le cadre de ses études. Elle a notamment déposé son passeport ukrainien ainsi que son permis de séjour (« permesso di soggiorno ») en Italie.

C.

Le même jour, le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM) a informé l'intéressée de son intention de rejeter sa demande de protection provisoire en raison de l'existence d'une alternative de protection en Italie.

Invitée à se déterminer, la recourante a indiqué avoir rejoint l'Italie le (...) mai 2024 afin d'y effectuer un stage dans le cadre de ses études. A la fin de ce stage, le (...) septembre 2024, elle aurait notamment perdu son aide au logement, ce qui l'aurait contrainte à retourner en Ukraine. Elle a souligné ne pas bénéficier d'un statut de protection en Italie, ne pas y avoir perçu d'aide sociale et être disposée à renoncer à tout éventuel statut dans ce pays afin de pouvoir demeurer en Suisse auprès de son compagnon et d'amis qui y résident. Enfin, elle a fait valoir son intégration en Suisse.

D.

Par décision du 28 mars 2025, notifiée le 1^{er} avril 2025, le SEM a rejeté la demande protection provisoire déposée par A._____, prononcé son renvoi de Suisse et ordonné que la prénommée quitte le territoire suisse le lendemain de l'entrée en force de la décision « pour rejoindre l'Italie ou un pays où [elle est] légalement admissible ».

A l'appui de sa décision, le SEM a retenu que la recourante disposait d'une alternative de protection en Italie où elle avait séjourné et obtenu la protection provisoire à compter du (...) juin 2023, si bien que la demande de protection provisoire déposée en Suisse le 1^{er} octobre 2024 devait être rejetée, en vertu du principe de subsidiarité, l'intéressée étant susceptible d'obtenir une protection en Italie.

Au surplus, l'autorité intimée a estimé que le renvoi de la recourante en Italie était licite, possible et raisonnablement exigible, soulignant que les réfugiés ukrainiens y bénéficient d'un système social et de santé aux normes européennes. Elle a en outre retenu que les liens évoqués entre l'intéressée et son partenaire ne présentaient ni l'intensité ni la stabilité requises pour être assimilés à une union conjugale, et qu'aucun rapport de dépendance particulier ne permettait de fonder un droit de séjour en Suisse.

E.

Le 25 avril 2025, l'intéressée a interjeté recours à l'encontre de la décision précitée auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal). Elle conclut principalement à l'annulation de la décision attaquée et à l'octroi d'une protection provisoire, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour complément d'instruction, requérant par ailleurs à être mise au bénéfice de l'assistance judiciaire totale.

A l'appui de son recours, l'intéressée fait valoir, en substance, que l'autorité inférieure a violé le principe de subsidiarité en retenant à tort l'existence d'une alternative de protection en Italie alors qu'elle n'y dispose plus d'un titre de séjour valable et n'y a pas sollicité de protection. Elle invoque en outre une constatation incomplète des faits, l'autorité n'ayant pas vérifié concrètement l'existence d'une telle alternative, en particulier en omettant de solliciter une demande de réadmission auprès des autorités italiennes. Enfin, la décision attaquée serait entachée d'un vice formel, faute de contenir, dans son dispositif, une menace de recourir à des mesures de contrainte.

F.

Par décision incidente du 14 mai 2025, le Tribunal a accordé l'assistance judiciaire totale à la recourante et a désigné Ranine Grütter en qualité de mandataire d'office.

Droit :

1.

1.1 En vertu de l'art. 31 LTAF, le Tribunal 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 rendues par le SEM en matière de protection provisoire et de renvoi peuvent être contestées par-devant le Tribunal (art. 33 let. d LTAF, applicable par renvoi de l'art. 105 LAsi [RS 142.31]), lequel statue alors définitivement, sauf demande d'extradition déposée par l'Etat dont le requérant cherche à se protéger (art. 83 let. d ch. 1 LTF), exception non réalisée en l'espèce.

Le Tribunal est par conséquent compétent pour connaître du recours.

1.2 L'intéressée a qualité pour recourir. Présenté dans la forme et le délai prescrits par la loi (art. 52 al. 1 PA et 108 al. 6 LAsi [cf. ATAF 2023 VI/1 consid. 3.8 s.]), son recours est recevable.

1.3 La présente procédure de recours est soumise aux règles générales de la procédure fédérale, sous réserve des dispositions spécifiques de la LAsi (art. 105 LAsi et 37 LTAF).

2.

2.1 En matière de protection provisoire (art. 66 ss LAsi) et sur le principe du renvoi, le Tribunal examine, en vertu de l'art. 106 al. 1 LAsi (en lien avec l'art. 72 LAsi), les motifs de recours tirés d'une violation du droit fédéral, notamment pour abus ou excès dans l'exercice du pouvoir d'appréciation (let. a), et d'un établissement inexact ou incomplet de l'état de fait pertinent (let. b).

En matière d'exécution du renvoi, il examine en sus le grief d'inopportunité (art. 112 al. 1 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration [LEI ; RS 142.20] en relation avec l'art. 49 PA ; cf. ATAF 2014/26 consid. 5.6).

2.2 Le Tribunal prend en considération l'évolution de la situation intervenue depuis le dépôt de la demande de protection provisoire et tient compte de l'état de fait ainsi que de droit existant au moment où il statue (cf. ATAF 2014/12 consid. 5.5 s. ; 2012/21 consid. 5.1 ; 2010/57 consid. 2.6 ; 2009/41 consid. 7.1 ; 2009/29 consid. 5.1 ; 2008/12 consid. 5.2 ; 2008/4 consid. 5.4).

3.

3.1 En vertu de l'art. 4 LAsi, la Suisse peut accorder la protection provisoire à des personnes à protéger aussi longtemps qu'elles sont exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile ou lors de situations de violence généralisée. Le Conseil fédéral décide si

et selon quels critères la protection provisoire est accordée à des groupes de personnes à protéger (art. 66 al. 1 LAsi).

3.2 Le 11 mars 2022, faisant application de l'art. 66 al. 1 LAsi, le Conseil fédéral a arrêté une décision de portée générale concernant l'octroi de la protection provisoire en lien avec la situation en Ukraine (FF 2022 586). Cette décision a été remplacée par une nouvelle décision de portée générale du 8 octobre 2025 (FF 2025 3074 ; en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2025). En vertu des dispositions transitoires de cette décision, la décision de portée générale du 11 mars 2022 est toujours applicable au présent cas. A teneur de cette décision, le statut de protection S s'applique aux catégories de personnes suivantes :

- a. les citoyens ukrainiens en quête de protection et les membres de leur famille (partenaires, enfants mineurs et autres parents proches qu'ils soutenaient entièrement ou partiellement au moment de la fuite) qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022 ;
- b. les personnes d'autres nationalités et les apatrides en quête de protection ainsi que les membres de leur famille au sens de la let. a qui bénéficiaient, avant le 24 février 2022, d'un statut national ou international de protection en Ukraine ;
- c. les personnes d'autres nationalités et les apatrides en quête de protection ainsi que les membres de leur famille au sens de la let. a qui peuvent prouver au moyen d'une autorisation de séjour ou de séjour de courte durée valable qu'ils disposent d'un droit de séjour valable en Ukraine et ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine en toute sécurité et de manière durable.

4.

4.1 En l'espèce, il est constant que A._____ est de nationalité ukrainienne et qu'elle résidait en Ukraine, dans la ville de B._____, avant le 24 février 2022. Elle relève donc de la lettre a de la décision de portée générale.

Cela étant, à l'analyse du dossier, il appert que la prénommée a séjourné en Italie entre juin et septembre 2023, puis entre mai et septembre 2024. En tant qu'Ukrainienne ayant fui la guerre, elle a bénéficié, en application des normes européennes en vigueur (directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 et décision d'exécution [UE] 2002/382 du Conseil du 4 mars

2022) de la protection temporaire et d'une autorisation de séjourner en Italie, lesquelles lui ont été délivrées le (...) juin 2023.

4.2

4.2.1 Il convient dès lors d'examiner si, comme l'a retenu l'autorité intimée, la recourante dispose encore d'une alternative de protection valable en Italie et si l'application du principe de subsidiarité, compte tenu de l'existence éventuelle d'une telle alternative, commande de rejeter la requête de protection provisoire qu'elle a déposée en Suisse en date du 1^{er} octobre 2024.

4.2.2 Dans son arrêt de référence rendu en la cause D-4601/2025 le 9 février 2026 (arrêt prévu à la publication aux ATAF), le Tribunal a retenu que le principe de subsidiarité devait également être pris en considération lors de l'analyse des demandes d'octroi de la protection provisoire en Suisse. Ainsi, en application de ce principe, une personne de nationalité ukrainienne qui résidait en Ukraine avant le 24 février 2022 n'a en principe pas besoin de la protection de la Suisse si une alternative de protection valable en dehors de son pays d'origine, qui est frappé par la guerre, peut lui être accordée (cf. arrêt du Tribunal D-4601/2025 du 9 février 2026 consid. 5.2).

4.3 Le (...) juin 2023, la recourante a été mise au bénéfice d'un titre de séjour en Italie, valable jusqu'au (...) décembre 2023, portant mention « protezione temporanea emergenza ucraina ». Cette protection temporaire, basée sur la directive 2001/55/CE et sur la décision d'exécution (UE) 2022/382, doit être considérée comme équivalente au statut de protection suisse (statut de protection « S »).

4.4 Dans le cas d'espèce, le statut de protection italien a expiré le (...) décembre 2023 et la recourante, qui a quitté une première fois l'Italie en septembre 2023 puis une deuxième fois en septembre 2024, n'a pas sollicité le renouvellement de son titre de séjour. Cela étant, il peut être parti du principe que l'Italie l'aurait prolongé, en application du droit européen en vigueur, si l'intéressée avait requis son renouvellement. En effet, le Conseil de l'Union européenne a prolongé, à plusieurs reprises (cf. décision d'exécution [UE] 2023/2409 du 19 octobre 2023 [prolongation jusqu'au 4 mars 2025] ; cf. décision d'exécution [UE] 2024/1836 du 25 juin 2024 [prolongation jusqu'au 4 mars 2026]), la protection temporaire accordée aux personnes déplacées d'Ukraine ; ladite protection est actuellement valable jusqu'au 4 mars 2027 (cf. décision d'exécution [UE] 2025/1460 du Conseil du 15 juillet 2025 prorogeant la protection

temporaire instaurée par la décision d'exécution [UE] 2022/382). Ainsi, si la recourante retourne en Italie, il lui sera loisible de solliciter la réactivation de son titre de séjour désormais expiré ou, à tout le moins, de requérir la protection provisoire, obtenue une première fois le (...) juin 2023. Le fait qu'elle soit retournée en Ukraine n'y change rien, le droit européen n'excluant pas l'octroi d'une protection dans un tel cas. En effet, l'Etat qui a accordé en premier lieu la protection provisoire ou délivré un titre de séjour correspondant doit en principe continuer à être responsable de l'octroi de la protection (sur ce qui précède ; cf. arrêts du Tribunal D-4601/2025 du 9 février 2026 consid. 6.2.3 et réf. cit. ; E-5690/2024 du 20 mars 2026 consid. 4.4).

Ainsi, l'on peut considérer avec une probabilité suffisante que l'Italie accordera à nouveau la protection provisoire à la recourante si elle y retourne et lui délivrera un titre de séjour correspondant, valable jusqu'au 4 mars 2027 au moins.

4.5 Sur le vu de ce qui précède, il apparaît que la recourante dispose d'une alternative de protection valable en Italie et qu'elle n'est par conséquent pas dépendante de la protection de la Suisse.

Partant, c'est à juste titre que le SEM a rejeté la demande d'octroi d'une protection provisoire en Suisse.

5.

Lorsque le SEM rejette la demande de protection provisoire, il prononce, en règle générale, le renvoi de Suisse et en ordonne l'exécution (art. 44 LAsi [par analogie]).

La recourante ne disposant d'aucune autorisation de séjour au titre du droit des étrangers, ni d'un droit à l'octroi d'une telle autorisation, aucune exception à la règle générale du renvoi, énoncée à l'art. 32 al. 1 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA 1 ; RS 142.311), n'est en l'occurrence réalisée, si bien que le Tribunal est tenu, de par la loi, de confirmer cette mesure.

6.

6.1 L'exécution du renvoi est ordonnée si elle est licite, raisonnablement exigible et possible. Si l'une de ces conditions n'est pas réalisée, l'admission provisoire doit être prononcée. Celle-ci est régie par l'art. 83 LEI.

6.2

6.2.1 L'exécution du renvoi n'est pas licite lorsque le renvoi de l'étranger dans son Etat d'origine ou de provenance ou dans un Etat tiers est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international (art. 83 al. 3 LEI). Aucune personne ne peut être contrainte, de quelque manière que ce soit, à se rendre dans un pays où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté serait menacée pour l'un des motifs énumérés à l'art. 3 al. 1 LAsi ou d'où elle risquerait d'être astreinte à se rendre dans un tel pays (art. 5 al. 1 LAsi). Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH).

6.2.2 En l'occurrence, l'intéressée ne peut pas se prévaloir valablement du principe de non-refoulement (art. 5 LAsi) en cas d'exécution de son renvoi, dans la mesure où elle n'a pas déposé de demande d'asile en Suisse et ne s'y est partant pas vu reconnaître la qualité de réfugié. En outre, le dossier ne comporte à l'évidence pas non plus d'indices sérieux et convaincants que l'intéressée risquerait de subir en Italie des traitements contraires à l'art. 3 CEDH et à l'art. 3 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS 0.105) ou à d'autres dispositions contraignantes du droit international public.

Dès lors que la recourante se prévaut de la présence en Suisse de son compagnon, il convient encore d'examiner si l'exécution du renvoi est compatible avec le principe de l'unité de la famille. Garanti par l'art. 8 CEDH, ce principe vise à protéger principalement les relations existant au sein de la famille au sens étroit (famille nucléaire) et, plus particulièrement, entre époux, ainsi qu'entre parents et enfants mineurs vivant en ménage commun (cf. ATF 140 I 77 consid. 5.2 ; 137 I 113 consid. 6.1 ; ATAF 2008/47 consid. 4.1.1 et réf. cit). Les fiancés ou les concubins ne sont en principe pas habilités à invoquer l'art. 8 CEDH, à moins que le couple n'entretienne depuis longtemps des relations étroites et effectivement vécues et qu'il n'existe des indices concrets d'un mariage sérieusement voulu et imminent (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_584/2022 du 29 juillet 2022 consid. 3.1). Pour déterminer si une relation en dehors d'un mariage correspond à une vie familiale relevant du champ de protection de l'art. 8 CEDH, il y a lieu de tenir compte d'un certain nombre d'éléments, comme le fait de savoir si le couple vit ensemble, depuis combien de temps et s'il y a des enfants communs (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_722/2019 du 2 septembre 2019 consid. 4.1 ; ATAF 2012/4 consid. 3.3.3).

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que les conditions précitées soient réunies, de sorte qu'on ne saurait considérer que la relation entretenue par les intéressés revête les caractéristiques d'une vie familiale au sens de la jurisprudence susmentionnée. Dans ces conditions, l'exécution du renvoi n'apparaît pas contraire à l'art. 8 CEDH.

6.2.3 Par conséquent, l'exécution du renvoi est licite (art. 83 al. 3 LEI ; cf. ATAF 2009/50 consid. 8.3 et 8.4 ; 2009/2 consid. 9.1.2 à 9.1.6).

6.3

6.3.1 L'exécution du renvoi ne peut pas être raisonnablement exigée si le renvoi ou l'expulsion de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance ou dans un Etat tiers le met concrètement en danger, par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale (art. 83 al. 4 LEI).

6.3.2 A ce propos, il convient de souligner que conformément à l'art. 83 al. 5 LEI, en relation avec l'annexe 2 de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281), le renvoi vers un Etat membre de l'Union européenne (UE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) est présumé raisonnablement exigible. Dans le cadre de son recours, l'intéressée n'avance aucun argument susceptible de renverser cette présomption.

Par ailleurs, conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'art. 13 de la directive 2001/55/CE, les bénéficiaires de la protection temporaire ont notamment droit à des soins médicaux, à un logement convenable et à des prestations sociales. Ainsi, il n'y a pas lieu de considérer que la recourante se retrouverait dans une situation d'urgence existentielle en cas de retour en Italie. Rien au dossier ne permet d'affirmer que les autorités italiennes aient, d'une quelconque façon, refusé d'octroyer de l'aide à l'intéressée.

6.3.3 Partant, l'exécution du renvoi est raisonnablement exigible.

6.4

6.4.1 L'exécution du renvoi n'est pas possible lorsque l'étranger ne peut pas quitter la Suisse pour son Etat d'origine, son Etat de provenance ou un Etat tiers, ni être renvoyé dans un de ces Etats (art. 83 al. 2 LEI).

6.4.2 En l'occurrence, la recourante est en possession d'un passeport biométrique ukrainien en cours de validité (jusqu'au (...) avril 2033) lui permettant de circuler librement dans l'Union européenne et, ainsi, de

retourner en Italie pour solliciter le renouvellement de sa protection temporaire.

6.4.3 Dans ces conditions, ainsi que l'a confirmé le Tribunal, il n'est pas nécessaire d'obtenir une garantie de réadmission, étant rappelé que celle-ci ne constitue pas une condition préalable au prononcé d'une décision négative sur la demande d'octroi d'une protection provisoire (cf. arrêt du Tribunal D-4601/2025 précité consid. 6.3). C'est dès lors en vain que la recourante se plaint d'une constatation incomplète des faits à cet égard.

6.4.4 En définitive, l'exécution du renvoi de la recourante est possible (art. 83 al. 2 LEI).

7.

La décision attaquée ne viole pas le droit fédéral, a établi de manière exacte et complète l'état de fait pertinent (art. 106 al. 1 LAsi) et, dans la mesure où ce grief peut être examiné (art. 49 PA ; cf. ATAF 2014/26 consid. 5), n'est pas inopportune. La menace de mesures de contrainte pouvait, conformément à la jurisprudence, être omise dans la décision de renvoi examinée en l'espèce, de sorte que le grief de la recourante à cet égard est dénué de portée (cf. art. 72 et art. 45 al. 1 let. c LAsi ; arrêts du Tribunal D-4601/2025 consid. 3.2 ; E-3386/2025 du 13 avril 2026 consid. 8).

En conséquence, le recours est rejeté. S'avérant manifestement infondé, il l'est dans une procédure à juge unique, avec l'approbation d'une seconde juge (art. 111 let. e LAsi). Pour le reste, il est renoncé à un échange d'écritures et le présent arrêt n'est motivé que sommairement (art. 111a al. 1 et 2 LAsi).

8.

8.1 Au vu de l'issue de la cause, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante, conformément à l'art. 63 al. 1 PA et aux art. 2 et 3 let. a du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF ; RS 173.320.2). Néanmoins, celle-ci ayant été mise au bénéfice de l'assistance judiciaire totale, octroyée par décision incidente du 14 mai 2025, il n'est pas perçu de frais (art. 65 al. 1 PA).

8.2 Pour la même raison, une indemnité à titre d'honoraires et de débours est allouée à la mandataire d'office (art. 8 à 11 FITAF, applicables par analogie conformément à l'art. 12 FITAF), pour les frais nécessaires à la défense des intérêts de la recourante en la présente cause.

En l'occurrence, l'indemnité allouée est arrêtée, sur la base du décompte de prestations du 25 avril 2025 (art. 14 al. 2 FITAF), à 644.50 francs.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Une indemnité de 644.50 francs est allouée à la mandataire d'office, à charge de la caisse du Tribunal.

4.

Le présent arrêt est adressé à la mandataire de la recourante, au SEM et à l'autorité cantonale.

Le juge unique :

La greffière :

Vincent Rittener

Coralie Capt

Expédition :

Le présent arrêt est adressé :

- à la mandataire de la recourante (par lettre recommandée ; annexe : formulaire "Adresse de paiement" à retourner dûment complété au Tribunal administratif fédéral au moyen de l'enveloppe jointe à cet effet)
- au SEM, pour le dossier N (...) (en copie)
- au Service de la population du canton de C. _____ (en copie)