Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour V
E-1008/2025

Arrêt du 14 août 2026

Composition

Camilla Mariéthoz Wyssen, juge unique,
avec l'approbation de Grégory Sauder, juge ;
Jean-Marie Staubli, greffier.

Parties

A._____, née le (…),
Ukraine,
représentée par Bülent Zengin,
Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not,
recourante,

contre

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

Objet

Refus de la protection provisoire ;
décision du SEM du 17 janvier 2025 / N (…).

Vu

la demande de protection provisoire déposée en Suisse par A._____ (ci-après également : l'intéressée ou la recourante), ressortissante ukrainienne, en date du 3 septembre 2024,

le formulaire ("Schriftliche Kurzbefragung Ukraine") complété par l'intéressée le même jour,

le courrier du 3 septembre 2024 également, par lequel le SEM lui a accordé un droit d'être entendu sur le refus alors envisagé de sa demande de protection provisoire et sur l'exécution de son renvoi vers la France, retenant qu'elle disposait dans ce pays d'une alternative de protection,

la prise de position de l'intéressée, transmise par pli postal du 23 septembre 2024, dans laquelle celle-ci a exposé son parcours de vie et expliqué pour quelles raisons elle aspirait à vivre en Suisse plutôt qu'en France,

la décision du 17 janvier 2025, notifiée trois jours plus tard, par laquelle le SEM a rejeté la demande de protection provisoire de l'intéressée, prononcé son renvoi de Suisse et ordonné l'exécution de cette mesure,

le recours interjeté, le 17 février suivant, contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), par lequel l'intéressée a conclu à son annulation et principalement à l'octroi de la protection provisoire, subsidiairement, au renvoi de la cause au SEM pour instruction complémentaire et nouvelle décision,

la décision incidente du 19 février 2025, par laquelle la juge instructeur a dispensé la recourante du versement d'une avance sur les frais de procédure présumés et indiqué qu'il serait statué ultérieurement sur la demande d'assistance judiciaire totale dont le recours était assorti,

le courrier du 18 novembre 2025, par lequel le mandataire de la recourante a saisi le Tribunal, en y annexant une lettre de sa mandante dans laquelle celle-ci expose son parcours professionnel et manifeste sa volonté d'exercer une activité lucrative en Suisse,

et considérant

qu'en vertu de l'art. 31 LTAF (RS 173.32), le Tribunal 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,

qu'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 [RS 173.110]), exception non réalisée en l'espèce,

que l'intéressée a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA),

que 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,

que, conformément à 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,

que le Conseil fédéral décide si la Suisse accorde la protection provisoire à des groupes de personnes à protéger et selon quels critères (art. 66 al. 1 LAsi),

que le 11 mars 2022, 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), remplacée par une nouvelle décision de portée générale du 8 octobre 2025 (FF 2025 3074 ; en vigueur depuis le 1er novembre 2025),

que conformément aux dispositions transitoires prévues au ch. III al. 3 de cette dernière, la décision du 11 mars 2022 demeure applicable au présent cas,

qu'à teneur de cette décision (cf. ch. I), 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,

que la protection provisoire peut néanmoins être refusée, même lorsque les conditions prévues au ch. I sont réalisées, lorsque la personne dispose déjà d'une alternative valable de protection dans un pays tiers, ou peut l'obtenir dans un autre Etat dont elle possède aussi la nationalité, en application du principe de subsidiarité (cf. ATAF 2022 VI/1 consid. 6.2 s.),

que les conditions liées à l'alternative de protection ont été récemment précisées par le Tribunal dans son arrêt de principe D-4601/2025 du 9 février 2026, destiné à publication,

que selon cet arrêt, le principe de subsidiarité peut être opposé à un requérant ayant obtenu, entre le 24 février 2022 et son entrée en Suisse, dans un Etat membre de l'Union européenne (UE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE), un titre de séjour comparable au permis S suisse destiné à lui assurer une protection provisoire,

qu'il doit alors pouvoir être retenu que l'intéressé accèdera au territoire de cet Etat sans difficulté et y obtiendra à nouveau une protection effective,

que lorsque ces conditions sont réunies, il y a lieu d'admettre l'existence d'une alternative valable de protection, même si aucune assurance de réadmission n'a été requise de la part de l'Etat tiers (cf. consid. 6.2.1 et 6.3),

qu'en l'occurrence, la recourante a indiqué qu'elle résidait à Kiev lors du déclenchement du conflit russo-ukrainien,

qu'elle y aurait exercé la profession de (…), à la fois dans le cadre d'un cabinet privé et au sein d'un hôpital public,

qu'elle aurait quitté l'Ukraine, le (…) 2023, pour se rendre à B._____, en France, afin d'y accompagner un patient dont l'état de santé nécessitait une prise en charge rééducative continue,

que durant la période passée dans ce pays, elle aurait séjourné auprès des proches de cette personne et prodigué à celle-ci des soins réguliers,

que, selon ses déclarations, son séjour en France aurait, dès le début, revêtu un caractère temporaire, exclusivement lié aux besoins médicaux du patient concerné,

que, le 30 août 2024, une fois sa mission achevée, elle aurait rallié la Suisse afin de se rapprocher d'une cousine y résidant depuis mars 2022 au bénéfice de la protection provisoire (C._____, N […]),

qu'elle a expliqué vouloir apporter son soutien à cette parente, mère de trois enfants, dans un contexte familial rendu difficile par le départ de l'époux de celle-ci en août 2022,

qu'elle a également évoqué que le conflit armé en Ukraine, l'éloignement d'avec les membres de sa propre famille et l'isolement ressenti durant son séjour en France avaient pesé sur son état émotionnel,

qu'elle considérait ainsi que sa présence en Suisse, auprès de sa cousine et des enfants de celle-ci, était de nature à favoriser leur bien-être respectif,

qu'à l'appui de sa demande de protection provisoire, elle a produit son passeport ukrainien, valable du (…) 2017 au (…) 2027, son passeport interne ukrainien, ainsi qu'une autorisation provisoire de séjour française, délivrée le (…) novembre 2023 au titre de la protection temporaire et valable jusqu'au (…) 2024,

qu'elle a également remis une promesse d'emploi émanant de (…) en Suisse, une lettre manuscrite non datée et dépourvue de destinataire, dans laquelle elle sollicite l'annulation de son statut de protection temporaire en France, un courriel d'un bureau de l'admission au séjour, du (…) août 2024,

indiquant avoir pris note de son départ, une copie de la carte de protection S de sa cousine, une copie de ses diplômes, deux pages de son livret de travail ukrainien, ainsi qu'une confirmation de rendez-vous médical à son nom à D._____,

que dans sa décision du 17 janvier 2025, le SEM a rejeté la demande de protection provisoire au motif du principe de subsidiarité de la protection internationale,

qu'il a retenu, à cet égard, que l'intéressée avait été mise au bénéfice de la protection temporaire en France et disposait ainsi d'une alternative de protection,

qu'il ne ressortait par ailleurs pas du dossier qu'elle avait quitté ce pays de manière involontaire,

qu'aucun élément ne permettait en outre de retenir que les autorités françaises refuseraient de lui accorder à nouveau la protection temporaire, cette institution demeurant en vigueur dans l'ensemble de l'Union européenne,

qu'il a également considéré que l'exécution du renvoi de l'intéressée vers la France était licite, raisonnablement exigible et possible,

que la présence en Suisse de sa cousine, bénéficiaire de la protection provisoire, ne lui conférait aucun droit de séjour dérivé, cette parente ne relevant pas de la famille nucléaire, telle que définie par le législateur,

que les éléments figurant au dossier ne permettaient pas davantage d'admettre l'existence d'un lien de dépendance particulier entre elles,

que le maintien de leurs relations restait au demeurant possible, soit par des visites réciproques, sous réserve des dispositions du droit des étrangers, soit par le recours aux moyens de communication usuels,

que, dans son recours, se référant à la jurisprudence du Tribunal, notamment à l'arrêt D-3541/2024 du 18 octobre 2024 consid. 5.1.2, l'intéressée soutient que le principe de subsidiarité de la protection internationale trouve application uniquement lorsque la personne concernée dispose encore d'un titre de protection valable dans un Etat membre de l'UE ou lorsque cet Etat a expressément accepté sa réadmission,

qu’elle fait valoir qu’aucune de ces hypothèses n’est réalisée en l’espèce,

qu’elle se prévaut également, à titre subsidiaire, d’un établissement incomplet des faits pertinents,

qu’il y a lieu d’examiner ce grief de prime d’abord, dès lors que son admission rendrait nécessaire une cassation de la décision attaquée,

qu’à cet égard, il sied d’emblée de relever que l’absence de vérification du SEM auprès des autorités françaises quant à la possibilité effective pour la recourante de bénéficier à nouveau d’une protection temporaire ne prête pas le flanc à la critique,

que le SEM a examiné la question de son retour en France en se fondant sur ses déclarations, sur les pièces produites (l’autorisation provisoire de séjour française et son passeport ukrainien) ainsi que sur la législation européenne,

qu’il a par ailleurs exposé les raisons pour lesquelles il considérait le principe de subsidiarité applicable et retenu l’existence d’une alternative de protection valable en France,

que s’agissant de l’obligation ou non de requérir au préalable une assurance de réadmission, elle relève du fond de la cause,

qu’il ne saurait dès lors être retenu que les faits pertinents ont été établis de manière incomplète,

que, partant, le grief tiré d’une violation de la maxime inquisitoire doit être écarté et la conclusion subsidiaire du recours tendant au renvoi de la cause au SEM pour instruction complémentaire et nouvelle décision rejetée,

que, sur le fond, c’est à juste titre que le SEM a rejeté la demande de protection provisoire,

que la recourante est une ressortissante ukrainienne qui résidait dans son pays d’origine avant le 24 février 2022,

qu’elle entre ainsi dans le champ d’application de la let. a du ch. I de la décision de portée générale du 11 mars 2022,

qu’il ressort cependant du dossier qu’elle a obtenu en France, en novembre 2023, le statut de protection temporaire accordé aux personnes déplacées en provenance d’Ukraine,

que ce statut, accordé dans le cadre de la réglementation européenne en vigueur, peut être considéré comme équivalent au permis S suisse (à ce sujet, cf. arrêt E-2862/2026 du 15 mai 2026 consid. 6.2),

que certes, il ressort du dossier que l’autorisation provisoire de séjour au titre de la protection temporaire dont bénéficiait l’intéressée en France est échue depuis le (…) 2024,

que, toutefois, en tant qu’Etat membre de l’UE, la France demeure liée par le régime de protection temporaire instauré par la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 et activé par la décision d’exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022, dont la validité a été prolongée jusqu’au 4 mars 2028 par la décision d’exécution (UE) 2026/1912 du Conseil du 30 juillet 2026,

qu’il en résulte que la recourante devrait être en mesure de solliciter, auprès de ce pays, la réactivation de son statut ou de déposer une nouvelle demande de protection,

qu’il peut dès lors être retenu qu’en cas de retour en France, l’intéressée pourra à nouveau obtenir une protection effective,

qu’étant titulaire d’un passeport ukrainien en cours de validité, elle peut en outre entrer sans visa dans l'espace Schengen et circuler librement entre les États membres,

que dans ces conditions, il y a lieu d’admettre, à l’instar du SEM, l’existence d’une alternative valable de protection en France,

que l’absence d’assurance formelle de réadmission ne saurait faire obstacle à cette conclusion, une telle assurance ne constituant pas, selon la jurisprudence désormais établie du Tribunal, une condition préalable au rejet d’une demande de protection provisoire fondé sur le principe de subsidiarité (cf. D-4601/2025 précité consid. 6.3),

que la jurisprudence citée dans le recours, antérieure à l’arrêt de principe précité, n’est pas de nature à commander une appréciation différente,

que c'est ainsi à bon droit que le SEM a fait application du principe de subsidiarité pour refuser l'octroi de la protection provisoire,

que le recours doit, partant, être rejeté en tant qu'il porte sur ce point,

qu'à défaut d'une demande d'asile déposée en Suisse, le rejet de la demande de protection provisoire a en principe pour conséquence le prononcé du renvoi (art. 69 al. 4 *in fine* LAsi),

que le SEM était dès lors fondé à prononcer cette mesure, la recourante ne pouvant se prévaloir ni d'une autorisation de séjour ni d'un droit subjectif à la délivrance d'une telle autorisation en Suisse (cf. ATAF 2013/37 consid. 4.4 ; 2009/50 consid. 9 et réf. cit),

que l'exécution de cette mesure est ordonnée si elle est licite, raisonnablement exigible et possible (art. 83 al. 1 LEI [RS 142.20] en lien avec l'art. 69 al. 4 *in fine* LAsi),

qu'elle est illicite lorsque la Suisse, pour des raisons de droit international public, ne peut contraindre un étranger à se rendre dans un pays donné (art. 83 al. 3 LEI),

qu'en l'occurrence, l'intéressée n'a pas déposé de demande d'asile et aucun élément du dossier ne permet de conclure à une violation de l'interdiction de refoulement prévue par le droit des réfugiés (art. 5 LAsi),

qu'il n'existe pas davantage d'indices sérieux et concrets permettant d'admettre qu'en cas de retour en France, elle serait exposée à un risque réel, actuel et personnel de traitements contraires à l'art. 3 CEDH (RS 0.101), 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,

qu'en particulier, la recourante n'a nullement allégué avoir été livrée à elle-même en France ou que les autorités de cet Etat auraient concrètement refusé de lui venir en aide,

qu'en outre, la présence en Suisse de sa cousine, que la recourante estime essentielle à son équilibre personnel, ne saurait faire obstacle à l'exécution du renvoi,

qu’en effet, la protection de la vie familiale garantie par l’art. 8 CEDH vise avant tout les relations relevant du noyau familial, soit celles entre époux ainsi qu’entre parents et enfants mineurs vivant en ménage commun ; qu’en dehors de ce cercle, en particulier lorsqu’il s’agit de relations entre personnes adultes, elle ne peut être invoquée que de manière restrictive, à condition que soit établi, au-delà des liens affectifs, moraux ou économiques usuels, un rapport de dépendance qualifié rendant la présence de l’un des proches indispensable à l’autre (cf. notamment ATF 140 I 77 consid. 5.2 ; 137 I 113 consid. 6.1 ; arrêt de la CourEDH Ezzouhdi c. France du 13 février 2001, requête n° 47160/99, § 34 ; arrêts du Tribunal E-3844/2024 du 6 septembre 2024 p. 8 ; D-4509/2023 du 1er mai 2024 p. 8 ; D-3005/2017 du 26 février 2020 consid. 8.1 et réf. cit.),

qu’une telle exigence s’impose *a fortiori* lorsque, comme en l’espèce, le lien invoqué unit deux cousines majeures, soit une relation qui ne relève pas, en tant que telle, du cercle familial étroit protégé par l’art. 8 CEDH,

qu’en l’occurrence, s’il est compréhensible que la recourante souhaite demeurer auprès de sa cousine et des enfants de celle-ci, les éléments du dossier ne permettent pas de retenir que leur relation excéderait, par son intensité ou par ses implications concrètes, les liens affectifs pouvant ordinairement unir deux parentes proches,

que le fait qu’elles vivent sous le même toit en Suisse ne suffit pas, à lui seul, à établir l’existence d’un rapport de dépendance particulier au sens de la jurisprudence précitée,

qu’il n’apparaît pas non plus que le maintien de leurs relations serait rendu impossible par l’exécution du renvoi, celles-ci pouvant, sous réserve des règles migratoires applicables, être entretenues par des visites réciproques ou par les moyens de communication usuels,

que l’exécution du renvoi est dès lors 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),

qu'en outre, conformément à l'art. 83 al. 5 2ème phrase LEI, si l'étranger renvoyé vient d'un Etat membre de l’UE (ou des Etats de l'AELE), l'exécution du renvoi est en principe exigible,

que cette présomption peut être renversée par l'étranger concerné s'il rend vraisemblable que, pour des raisons personnelles, son renvoi ne saurait

être raisonnablement exigé (cf. Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010, in : FF 2010 4035, spéc. 4093),

qu'en l'occurrence, l'intéressée qui est jeune, sans charge de famille et au bénéfice d'une formation professionnelle, n'a fait valoir aucun élément de fait et de droit de nature à renverser cette présomption,

qu'il lui sera loisible, à son retour en France, de prendre contact avec les autorités compétentes pour obtenir des conseils et des aides auxquels elle peut prétendre dans le cadre du régime de protection temporaire applicable aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine,

que rien n'indique qu'elle ne sera pas en mesure de trouver un logement et d'exercer à terme une activité professionnelle,

que le mal-être exprimé par la recourante dans sa prise de position du 23 septembre 2024 s'explique, à tout le moins en partie, par le contexte particulièrement éprouvant de l'exil et du conflit armé en Ukraine,

que, cela étant, aucun document médical, ni aucun autre élément objectif au dossier, ne permet de retenir qu'elle souffrirait de troubles d'une gravité telle que l'exécution de son renvoi vers la France l'exposerait à une mise en danger concrète au sens de la jurisprudence (cf. ATAF 2014/26 consid. 7.3 à 7.10 ; 2011/50 consid. 8.1 à 8.3 et jurisp. cit.)

que, pour le surplus, le recours ne contenant aucun argument propre à remettre en cause l'appréciation du SEM relative à l'exigibilité de l'exécution du renvoi, il peut être renvoyé à ce sujet au point IV, ch. 2, de la décision attaquée, qui est suffisamment explicite et motivé,

que l'exécution du renvoi est enfin possible (art. 83 al. 2 LEI), dès lors que l'intéressée est en possession d'un passeport ukrainien en cours de validité et qu'elle peut rejoindre la France,

que, partant, le recours doit également être rejeté en tant qu'il porte sur le renvoi et son exécution,

que, dès lors, 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,

qu’il s’ensuit que le recours, mal fondé sur tous les points, doit être rejeté,

que s'avérant manifestement infondé, il l'est dans une procédure à juge unique, avec l'approbation d'un second juge (art. 111 let. e LAsi),

qu’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 aux art. 63 al. 1 PA ainsi que 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),

que cependant, dès lors que les conclusions du recours n’apparaissaient pas d’emblée vouées à l’échec au jour de leur dépôt et que l’indigence de l’intéressée peut être présumée au vu du dossier (aucun emploi n’est enregistré dans le système d’information central sur la migration), la demande d’assistance judiciaire est admise et il est statué sans frais (art. 102*m* al. 1 let. d LAsi et art. 65 al. 1 PA),

que Bülent Zengin, juriste auprès de la Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, est désigné en tant que mandataire d’office,

qu’une indemnité à titre d'honoraires et de débours lui est accordée (art. 8 à 11 FITAF, applicables par analogie conformément à l'art. 12 FITAF),

qu’en l’occurrence, sur la base du décompte de prestations du 17 février 2025 et en tenant compte du courrier subséquent du 18 novembre 2025, l’indemnité allouée est arrêtée à 850 francs, tous frais et taxes compris,

(dispositif : page suivante)

le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
La demande d’assistance judiciaire est admise.

3.
Il n’est pas perçu de frais de procédure.

4.
Bülent Zengin est désigné comme mandataire d'office de la recourante dans la présente procédure.

5.
Une indemnité de 850 francs lui est allouée à titre d'honoraires et de débours, à payer par la caisse du Tribunal.

6.
Le présent arrêt est adressé au mandataire de la recourante, au SEM et à l'autorité cantonale compétente.

La juge unique : Le greffier :

Camilla Mariéthoz Wyssen Jean-Marie Staubli

Expédition :