



Arrêt du 5 décembre 2022

Composition

William Waeber (président du collège),
Grégory Sauder, Markus König, juges,
Jean-Claude Barras, greffier.

Parties

A. _____, née le (...),
et sa fille,
B. _____, née le (...),
Ethiopie,
représentées par Maëva Cherpillod,
Caritas Suisse, Bureau de consultation juridique,
recourantes,

contre

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

Objet

Asile (sans exécution du renvoi ; demande multiple) ;
décision du SEM du 23 août 2022 / N (...).

Faits :**A.**

A.a Le 2 mai 2019, A._____, Ethiopienne d'ethnie tigréenne, a déposé une demande d'asile en Suisse.

A.b Par décision du 11 août 2021, le SEM a rejeté sa demande, prononcé son renvoi de Suisse et ordonné l'exécution de la mesure. Cette décision est entrée en force de chose décidée.

B.

Dans un écrit du 14 juillet 2022, A._____ a sollicité du SEM la reconsidération de sa décision du 11 août 2021.

A l'appui de sa requête, elle s'est prévalu du conflit qui avait éclaté en novembre 2020 en Ethiopie et de son cortège de violences et de cruautés inhumaines, faisant notamment état du profilage ethnique dont les individus d'extraction tigréenne, comme elle, avaient fait l'objet dès le début des hostilités et des discriminations qui en avaient suivi avec leur lot d'arrestations après contrôle de leurs identités ou tout simplement parce qu'ils parlaient tigrinya. Elle a aussi mis en avant la férocité des forces en présence, caractérisée, entre autres, par une implacable campagne de nettoyage ethnique menée dès 2020 par les autorités et les forces de sécurité amharas pour chasser de chez eux les habitants du Tigré occidental ou par le mépris flagrant des règles fondamentales du droit international humanitaire dont avaient fait preuve les forces tigréennes, dès juillet 2021, en se rendant coupables de crimes de guerre et de possibles crimes contre l'humanité. Elle a aussi rendu le SEM attentif au calvaire vécu par les Ethiopiennes touchées par le conflit, en particulier par celles résidant dans la région du Tigré, victimes de viols, d'actes de torture et réduites à l'esclavage sexuel. Après avoir encore souligné la situation humanitaire actuellement désastreuse en Ethiopie, en raison notamment de la pénurie de fonds affectant les organisations internationales et d'une grave insécurité alimentaire, elle a tiré de ces constatations qu'elle-même risquait aujourd'hui d'être exposée à de graves préjudices au sens de l'art. 3 LAsi (RS 142.31) dans son pays en raison de son extraction et qu'elle était même doublement à risque d'en subir en tant que femme. Aussi estimant avoir, en l'état, des motifs d'asile objectifs postérieurs à sa fuite et remplir ainsi les conditions de l'art. 3 al. 1 et 2 LAsi, elle a conclu à la reconnaissance de sa qualité de réfugiée et à l'octroi de l'asile en Suisse.

C.

Par décision du 23 août 2022, le SEM a rejeté la demande de l'intéressée et maintenu son prononcé de renvoi ; il a toutefois renoncé à l'exécution de cette mesure – qu'il n'a pas estimée raisonnablement exigible, compte tenu de la situation sécuritaire instable en Ethiopie – au profit d'une admission provisoire.

Dans ses considérants, le SEM a préalablement observé que, dès lors qu'elle visait à faire constater une nouvelle fois sa qualité de réfugiée, la requête de l'intéressée devait être qualifiée de demande d'asile multiple. Sur le fond, il a fait remarquer que, dans un pays composé d'environ quatre-vingts groupes ethniques différents, des régions étaient en proie à des conflits ethniques ou prétendument ethniques dans lesquels les forces de sécurité étaient parfois parties prenantes, ces affrontements survenant surtout là où les populations étaient ethniquement mixtes. Toutefois, les principaux groupes étaient tous établis sur un territoire déterminé au centre duquel leur population était préservée de persécutions fondées sur l'appartenance ethnique. Dans ces conditions, l'appartenance à une minorité ne permettait pas de présumer une crainte fondée de persécution au sens de l'art. 3 LAsi.

Se référant au dossier de la recourante, le SEM n'a pas tenu pour hautement probables, à court terme, son exposition à des violences sexuelles en raison de son extraction ou de sa provenance en cas de retour en Ethiopie.

D.

Dans son recours interjeté le 22 septembre 2022, l'intéressée observe que les graves atteintes dont la minorité tigréenne fait aujourd'hui l'objet en Ethiopie dépassent largement celles causées aux autres ethnies du pays. Des centaines de milliers d'habitants auraient ainsi fui le Tigré pour se protéger des persécutions dont ils étaient victimes. Près d'un demi-million auraient aussi perdu la vie, victimes à la fois d'une campagne ethniquement ciblée et du blocus humanitaire orchestré par le gouvernement éthiopien. L'intéressée en déduit donc qu'au regard de la situation actuelle dans son pays, chaque Tigréen a une crainte objectivement fondée d'être personnellement persécuté en raison de son appartenance ethnique.

Elle souligne également que, selon plusieurs sources, les violences sexuelles sont utilisées comme arme de guerre par les belligérants, de

sorte qu'elle a de sérieuses raisons de craindre d'en être victime si elle venait à être renvoyée dans son pays, où son patronyme et son accent la feraient vite repérer.

Par ailleurs, elle s'estime habilitée à se prévaloir d'une persécution individuelle, dès lors que les atteintes dont sont victimes ses semblables procèdent d'un but déclaré d'une partie au conflit et qu'un tel procédé repose (en principe) sur l'un des motifs de l'art. 3 LAsi. S'y ajoute qu'en raison de la guerre actuellement menée contre ses semblables, elle a ouvertement exprimé son opposition aux autorités éthiopiennes en participant à plusieurs manifestations en Suisse. Or celles-ci ont fait l'objet d'une couverture médiatique sur internet, qui a entraîné de nombreuses vues et suscité de nombreux commentaires. Dès lors, il ne peut être exclu qu'elle ait attiré l'attention des autorités éthiopiennes et qu'elle soit dans leur collimateur.

Elle exclut en outre toute possibilité de refuge interne dans son pays, d'abord parce qu'elle est de langue tigrinya, avec un accent fortement reconnaissable lorsqu'elle s'exprime en amharique, ensuite parce que son extraction tigréenne ne fait aucun doute au seul énoncé de son nom. Dès lors, où qu'elle aille en Ethiopie, elle y serait aisément identifiable. Par ailleurs, depuis novembre 2020, elle n'a plus aucun contact avec sa famille, dont tous les membres vivaient dans la région du Tigré. S'y ajoute qu'elle est aujourd'hui maman d'une petite fille d'une année, née hors mariage, une situation quasi inacceptable pour sa famille, si elle devait la retrouver, et source de discrimination et de marginalisation dans la société éthiopienne. Ayant tenu une boutique à Mekele avant son départ du pays, elle ne peut ainsi compter ni sur un réseau social ni sur une solide expérience professionnelle pour se réinsérer en Ethiopie, ailleurs qu'au Tigré.

En définitive, elle estime qu'en vertu de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), à laquelle elle renvoie (ATAF 2011/16 consid. 5.2 et 2013/21 consid. 9.1), il y lieu de reconnaître qu'en l'état de la situation, ses semblables sont actuellement victimes d'une persécution collective au Tigré et partout ailleurs en Ethiopie, compte tenu de la nature et de l'ampleur des mesures dont ils font l'objet en raison de leur extraction. Dès lors, elle a de sérieuses raisons de craindre d'être persécutée dans son pays, ceci sans compter son soutien aux rebelles du Front de libération du peuple du Tigré (TPLF selon le sigle en anglais) que pourraient lui imputer les autorités éthiopiennes.

Elle conclut donc à la reconnaissance de sa qualité de réfugiée et à l'octroi de l'asile.

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions rendues par le SEM concernant l'asile peuvent être contestées devant le Tribunal (art. 33 let. d LTAF, applicable par renvoi de l'art. 105 LAsi), lequel sauf l'exception visée à l'art. 83 let. d ch. 1 LTF, non réalisée en l'espèce, statue alors définitivement.

Le Tribunal est par conséquent compétent pour statuer sur la présente cause.

1.2 La requérante a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA, applicable par renvoi de l'art. 37 LTAF). Présenté dans la forme (art. 52 al. 1 PA applicable par renvoi de l'art. 6 LAsi) et dans le délai (art. 108 al. 6 LAsi) prescrits par la loi, le recours est recevable.

2.

2.1 Sont des réfugiés les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques. Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes (art. 3 al. 1 et 2 LAsi ; cf. ATAF 2007/31 consid. 5.2–5.6).

2.2 Quiconque demande l'asile (requérant) doit prouver ou du moins rendre vraisemblable qu'il est un réfugié. La qualité de réfugié est vraisemblable lorsque l'autorité estime que celle-ci est hautement probable. Ne sont pas vraisemblables notamment les allégations qui, sur

des points essentiels, ne sont pas suffisamment fondées, qui sont contradictoires, qui ne correspondent pas aux faits ou qui reposent de manière déterminante sur des moyens de preuve faux ou falsifiés (art. 7 LAsi).

3.

3.1 En l'espèce, la recourante, dont l'extraction tigréenne n'est pas contestée, n'a pas fait valoir d'actes de persécution concrets dirigés contre elle. Pour autant, elle rejette l'argument du SEM selon lequel elle ne serait pas plus exposée que d'autres membres d'ethnies minoritaires à des violences à motivation ethnique, reconnaissables dans de nombreuses régions du pays. Une telle affirmation revient, selon elle, à escamoter la situation à laquelle ses semblables sont aujourd'hui confrontés en Ethiopie. Elle soutient ainsi que les violences dont ils sont victimes ne sont pas assimilables à des préjudices liés à la guerre ou à des violences généralisées, mais procèdent d'une volonté affichée du régime éthiopien et de ses alliés de s'en prendre spécifiquement aux Tigréens dans le cadre d'une campagne de profilage et de nettoyage ethnique. Les Tigréens seraient ainsi ciblés par les autorités éthiopiennes du simple fait de leur extraction, sans même que les autorités ne cherchent à connaître le positionnement de chacun à l'égard du TPLF ou soient en mesure de déterminer des responsabilités individuelles.

3.2 Selon la pratique suisse, les exigences relatives à l'admission d'une persécution collective sont très élevées. A l'instar d'une persécution individuelle, la mesure prise à l'encontre d'une ethnie (communauté) déterminée doit, de par sa nature et ses modalités, cibler celle-ci, c'est-à-dire aller au-delà de ce que doivent endurer d'autres populations de l'Etat concerné dans un contexte donné en termes de préjudices et d'agressions. Le ciblage d'une partie de l'ethnie visée ne permet pas de conclure à la persécution de l'ethnie dans son ensemble. Les persécutions doivent aussi être d'une intensité de nature à causer à ceux qui en sont victimes de sérieux préjudices au sens de l'art. 3 al. 1 LAsi. Graves, ces préjudices doivent en conséquence affecter autant que cela semble possible tous les membres du groupe visé, de sorte que chaque individu de l'ethnie concernée éprouve, en raison de la probabilité élevée d'être lui-même persécuté, une crainte objectivement fondée (cf. ATAF 2013/21 consid. 9.1). Lorsque, déjà dans le passé, une fraction considérable d'une ethnie déterminée a effectivement subi de sérieux préjudices du fait d'une persécution, la probabilité d'en être à nouveau victime est élevée

(cf. Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile [JICRA] 1996 n° 21).

Toujours selon la pratique des autorités suisses, les populations civiles affectées par des situations de guerre ou de guerre civile n'entrent en principe pas dans la définition de réfugié, parce que les atteintes auxquelles elles sont exposées ne sont pas à proprement parler ciblées, mais vues comme « des conséquences indirectes non ciblées » des conflits dans lesquels ces populations sont prises (cf. ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX RÉFUGIÉS [OSAR], Manuel de procédure d'asile et de renvoi, 3^{ème} éd., 2022, p. 196 - 197 et la jurisprudence citée).

3.3 En l'occurrence, le nouveau conflit armé interne que l'Ethiopie a récemment connu a éclaté en novembre 2020, dans la province du Tigré, au nord du pays. Il a opposé les forces du gouvernement d'Addis-Abeba à celles du TPLF, l'organisation qui dominait la coalition du Front démocratique révolutionnaire des peuples éthiopiens (EPRDF) qui a gouverné le pays de 1991 à 2019. Ses principaux déclencheurs ont été, d'une part, le choix du Premier ministre Abiy Ahmed, après sa nomination, de dissoudre la coalition qui dirigeait le pays depuis 1991, pour la remplacer par une nouvelle organisation politique, le « Prosperity Party », dont les leaders du TPLF, écartés de certains postes, ont refusé de rejoindre les rangs et, d'autre part, la décision prise par son gouvernement de reporter les élections législatives prévues pour 2020, en raison des risques liés à la pandémie (cf. https://www.lepoint.fr/afrique/comprendre-la-violence-du-conflit-ethiopien-22-11-2021-2453211_3826.php, consulté le 11/11/2022). Le pouvoir régional du Tigré a alors estimé que celui d'Addis-Abeba n'avait plus de légitimité électorale et s'est lancé dans la voie du séparatisme en organisant ses propres élections et en s'en prenant aux forces fédérales stationnées dans la capitale du Tigré (Mekele).

En réponse à ces attaques, le pouvoir éthiopien a répliqué en occupant militairement Mekele, la capitale du Tigré, en décembre 2020, et en installant un gouvernement de transition dans la province. Au début de l'été 2021, contre toute attente, les Forces de défense du Tigré (TDF) ont réussi à chasser l'armée éthiopienne de leur région. Après une accalmie de quelques mois, les combats ont repris avec encore plus d'intensité le 24 août 2022.

3.4

3.4.1 Les récits d'atrocités qui ont émaillé le conflit, tout comme l'ampleur de la crise humanitaire qui en a résulté, sont difficilement vérifiables, faute de télécommunications fluides et d'accès à la province durant les hostilités (cf. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/09/03/ethiopie-au-tigre-la-mort-en-direct_6140061_3212.html, consulté le 11/11/2022). Cela dit, de vastes rafles visant des individus originaires du Tigré ont bien eu lieu à Addis-Abeba (cf. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/06/30/ethiopie-plus-de-8-500-tigreens-detenus-illegalement-dans-des-camps-selon-un-organisme-officiel_6132695_3212.html, consulté le 11/11/2022). Dans cette guerre fratricide, qui s'est déroulée dans un quasi huis clos, les affrontements entre belligérants ont aussi régulièrement revêtu une forte connotation ethnique. Le conflit a notamment favorisé la résurgence de vieux antagonismes ethniques fondés sur des différends territoriaux ancestraux. Engagées au côté des Forces nationales de défense éthiopiennes (FNDE), les milices amharas en ont notamment profité pour réoccuper des territoires dont ils avaient été dépossédés par le TPLF quand celui-ci s'était emparé du pouvoir en 1991 (cf. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/08/24/apres-cinq-mois-de-treuve-les-combats-ont-repris-au-tigre_6138935_3212.html, consulté le 11/11/2021). Il semble ainsi acquis qu'à la suite de l'annexion de la zone « Wolqayt-Tegedé » par la région Amhara, la plupart des Tigréens qui y vivaient en ont été expulsés de manière quasiment systématique (cf. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/06/09/en-ethiopie-des-negociations-s-organisent-en-coulisse-entre-le-gouvernement-et-les-rebelles-du-tigre_6129507_3212.html, consulté le 11/11/2022). Les miliciens amharas y ont commis plusieurs massacres avec le concours de l'administration éthiopienne (cf. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/04/06/ethiopie-amnesty-international-et-human-rights-watch-denoncent-des-crimes-contre-l-humante-au-tigre-occidental_6120765_3212.html ; <https://afriquexxi.info/Ethiopie-Dans-l-Ouest-du-Tigray-un-nettoyage-ethnique-a-huis-clos> ; le point.fr précité, tous consultés le 11/11/2022). Enfin, jusqu'à récemment, le Tigré a aussi été asphyxié par un blocus humanitaire qui a quasiment coupé du monde la province, empêchant l'accès à la nourriture, aux médicaments et à des services de base à près de 90% de sa population (cf. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/11/03/entre-l-ethiopie-et-le-tigre-une-paix-fragile_6148349_3212.html, consulté le 11/11/2022).

3.4.2 Pour autant, le Tribunal retient en l'état que les objectifs poursuivis par les belligérants sont avant tout restés militaires. Celui affiché par le

Premier ministre Abiy Ahmed était probablement d'éliminer le TPLF comme force politique ou, à tout le moins, de le contraindre à s'asseoir à la table des négociations, à défaut de pouvoir l'écartier militairement (cf. <https://www.lepoint.fr> précité), un constat qui semble confirmer l'accord de cessez-le-feu intervenu le 4 novembre 2022. Après la proclamation de l'état d'urgence, les très nombreuses arrestations survenues à Addis-Abeba, notamment, visaient avant tout les personnes « suspectées d'apporter un soutien direct ou indirect, moral ou matériel, aux organisations terroristes » (cf. <https://www.universalis.fr/evenement/2-23-novembre-2021-progression-des-forces-rebelles/>, consulté le 11/11/2022). Il y a lieu de noter que des membres d'autres ethnies ont également été la cible d'importantes rafles. Des actions de police d'envergure, intervenues notamment dans le cadre de l'opération de maintien de l'ordre lancée le 20 mai 2022 par l'administration du Premier ministre Abiy Ahmed sur tout le territoire ont ainsi abouti à l'arrestation de plus de 4'500 personnes dans la région d'Amhara (cf. arrêt du Tribunal E-2231/2019 du 2 septembre 2022 consid. 4.1 4^{ème} par.). Comme dit précédemment, le Tigré a été soumis depuis deux ans à un blocus humanitaire de la part de l'armée éthiopienne, mais aussi, au Nord, de la part de l'Erythrée, dont les forces combattaient le TPLF. Avec son allié, le premier ministre Abiy Ahmed était tenté d'écraser définitivement la rébellion tigréenne (cf. <https://www.letemps.ch/monde/un-huis-clos-mediatique-guerre-tigre-train-basculer>, consulté le 11/11/2022). Dans ces conditions, les préjudices en ayant résulté pour les Tigréens doivent aujourd'hui être regardés comme des conséquences indirectes du conflit alors en cours et non comme celles de persécutions au sens de l'art. 3 LAsi. Un fort indice dans ce sens en sont les termes de l'accord de cessez-le-feu tout juste signé par les belligérants, le 4 novembre dernier. Loin d'aboutir à un asservissement des Tigréens, en mauvaise posture au moment de cette signature, l'accord prévoit, outre l'arrêt immédiat des hostilités, « la restauration des services de base – électricité, télécommunications, banque – ainsi qu'un accès libre pour les agences humanitaires, la lutte contre les discours de haine et la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle » (cf. <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/11/03> précité).

3.4.3 Enfin, en ce qui concerne la requérante elle-même, le Tribunal considère que les photographies prises d'elle à des manifestations, en Suisse, contre le gouvernement éthiopien, ne permettent pas de l'identifier, ce d'autant moins qu'il n'est pas démontré que les autorités de son pays y auraient forcément eu accès. Ces photographies ne font pas non plus d'elle

un membre du TPLF ou une opposante notoire. Tout juste révèlent-elles l'expression de sa solidarité à l'égard de ses semblables et du Tigré.

En tout état de cause, l'intéressée n'a aujourd'hui rien à craindre des autorités fédérales éthiopiennes du fait des récents changements intervenus en Ethiopie. Certes, à l'heure actuelle, le TPLF est toujours officiellement considéré comme une organisation terroriste par le Parlement éthiopien (cf. <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/11/03> précité). La recourante n'a toutefois jamais prétendu en être membre.

3.5 Il s'ensuit que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée.

4.

La recourante ayant succombé, il y aurait lieu de mettre des frais de procédure à sa charge conformément aux art. 63 al. 1 et 2 PA ainsi que 3 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). Les conditions de l'art. 65 al. 1 et 2 PA étant toutefois réunies, l'assistance judiciaire totale, requise au moment du dépôt du recours, lui est octroyée, de sorte qu'il n'est pas perçu de frais.

5.

Sur la base du décompte de prestations joint au mémoire de recours et prenant en considération les frais démontrés, il y a lieu d'allouer à Maëva Cherpillod, désignée en qualité de mandataire d'office de la recourante, la somme de 2'300 francs, TVA comprise, retenue sur la base d'un tarif horaire de 150 francs.

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

La demande d'assistance judiciaire totale est admise et Maëva Cherpillod est désignée mandataire d'office.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

4.

Le Tribunal versera à la mandataire de la recourante le montant de 2'300 francs au titre de son mandat d'office.

5.

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

Le président du collège :

Le greffier :

William Waeber

Jean-Claude Barras

Expédition :