



Arrêt du 29 août 2019

Composition

Emilia Antonioni Luftensteiner (présidente du collège),
Yanick Felley, Lorenz Noli, juges,
Sophie Berset, greffière.

Parties

A. _____, né le (...),
Afghanistan,
représenté par Thao Pham, Centre Social Protestant (CSP),
(...),
recourant,

contre

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

Objet

Fin de l'admission provisoire (asile) ;
décision du SEM du 22 juin 2018.

Faits :**A.**

A.a Le 21 décembre 2009, le recourant a déposé une première demande d'asile en Suisse.

A.b Par décision du 10 juin 2011, l'Office fédéral des migrations (ODM ; devenu le Secrétariat d'Etat aux migrations [SEM] à partir du 1^{er} janvier 2015 ; ci-après le SEM) a rejeté cette demande, a prononcé le renvoi de Suisse du recourant et, considérant que l'exécution de cette mesure vers l'Afghanistan n'était pas raisonnablement exigible, l'a mis au bénéfice d'une admission provisoire.

A cette occasion, le SEM a informé le recourant que l'admission provisoire était valable tant qu'elle n'était pas levée et qu'elle ne prenait pas fin. Il a, entre autres, précisé que l'admission provisoire prenait notamment fin dès que le requérant quittait volontairement la Suisse.

B.

Le (...) 2013, le recourant a déposé une demande d'asile en Norvège. En date du 21 novembre 2013, le SEM a répondu positivement à la demande de reprise en charge du recourant, introduite le (...) 2013 par les autorités norvégiennes sur la base des accords de Dublin. Celui-ci a été réadmis en Suisse, le 24 décembre 2013.

C.

C.a Le (...) 2014, les autorités françaises ont demandé à la Suisse de reprendre en charge le recourant. La Suisse a rejeté cette requête, le 30 octobre suivant, sollicitant de plus amples informations au sujet du séjour du recourant en France ainsi que la date du dépôt de sa demande d'asile dans cet Etat.

C.b Le (...) 2014, les autorités françaises ont redemandé aux autorités suisses de reprendre en charge le recourant en application accords de Dublin, précisant que celui-ci avait déposé une demande d'asile en France, le (...) 2014. Le 14 novembre 2014, le SEM a rejeté cette requête.

D.

Le 11 novembre 2015, les autorités cantonales compétentes ont signalé la disparition du recourant, laquelle remontait au 31 janvier 2015.

Par communication du 17 novembre 2015, adressée aux autorités cantonales, le SEM a constaté la fin de l'admission provisoire du recourant, en application de l'art. 84 al. 4 LEI. Il a considéré que celui-ci avait quitté la Suisse, dans la mesure où il était sans domicile connu depuis le 31 janvier 2015.

E.

Le recourant a déposé une demande d'asile au Royaume-Uni, le (...) 2016. Le 23 décembre 2016, le SEM a rejeté la requête formulée par les autorités britanniques, le (...) 2016, de reprise en charge du recourant.

F.

Le recourant est revenu en Suisse et a déposé une seconde demande d'asile, le 22 août 2017. Au cours de l'audition du 11 septembre 2017, il a notamment expliqué avoir quitté la Suisse à la fin de l'année 2014 à destination de la France, être resté dans ce pays quelques cinq mois avant de se rendre au Royaume-Uni. Il a ajouté avoir été contrôlé sur sa place de travail dans ce dernier Etat en octobre 2016 et avoir été conduit dans un centre en vue de son expulsion. Il y serait resté pendant cinq mois environ avant de revenir en Suisse, où séjournent sa femme et leurs deux filles. Il a notamment déclaré que rien ne s'opposait à son transfert en France ou au Royaume-Uni, si ce n'est le fait qu'il souhaitait rester auprès de sa famille.

G.

Le 11 octobre 2017, le SEM a adressé aux autorités françaises compétentes une requête aux fins de reprise en charge du recourant, fondée sur l'art. 18 par. 1 let. b du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (JO L 180/31 du 29.6.2013, ci-après : règlement Dublin III). Les autorités françaises ont communiqué leur refus le (...). La demande de réexamen du SEM du 20 octobre 2017 a également été rejetée par les autorités françaises, le (...) 2017.

H.

Le 20 octobre 2017, le SEM a adressé une requête aux autorités britanniques compétentes de reprise en charge du recourant en application

de l'art. 18 par. 1 let. b du règlement Dublin III. Ces autorités ont répondu favorablement, le (...) 2017.

I.

Par décision du 16 janvier 2018, le SEM, se fondant sur l'art. 31a al. 1 let. b LAsi, n'est pas entré en matière sur la demande d'asile du recourant du 22 août 2017, a prononcé son transfert vers le Royaume-Uni et ordonné l'exécution de cette mesure.

J.

Par arrêt du 3 mai 2018 (réf. F-710/2018), le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) a admis le recours interjeté par l'intéressé, le 2 février 2018. Il a annulé la décision du SEM du 16 janvier 2018 et lui a renvoyé la cause pour nouvelle décision.

K.

Par décision incidente du 1^{er} juin 2018 et courrier du 13 juin suivant, le SEM a invité le recourant à prendre position jusqu'au 18 juin 2018 sur son intention de constater formellement la fin, de par la loi, le (...) 2014, de son admission provisoire.

L.

Dans ses observations du 15 juin 2018, le recourant s'est référé à l'arrêt du Tribunal du 3 mai 2018 précité. Il a contesté que la communication du 17 novembre 2015 valait levée de son admission provisoire. Il a allégué que le SEM avait, à tort, considéré sa requête du 22 août 2017 comme une seconde demande d'asile et fait application du règlement Dublin III, puisqu'il n'était pas retourné dans son pays d'origine ; le SEM aurait dû reprendre la procédure initiée par le dépôt de sa demande d'asile du 21 décembre 2009. Ainsi, le recourant a argué que le SEM devait procéder à un examen complet des conditions d'exécution du renvoi conformément aux art. 84 al. 1 et 83 al. 2 à 4 LEI et, le cas échéant, prononcer la levée de son admission provisoire en application de l'art. 84 al. 2 LEI.

M.

Par décision du 22 juin 2018, notifiée le 25 juin suivant, le SEM a constaté que l'admission provisoire prononcée le 10 juin 2011 avait pris fin, le (...) 2014.

Il a relevé que le recourant avait quitté la Suisse à diverses reprises et déposé plusieurs demandes d'asile dans d'autres Etats. Il a en particulier

considéré que le dépôt par le recourant d'une demande d'asile en France, le (...) 2014, était constitutif d'un départ définitif de Suisse au sens de l'art. 84 al. 4 LEI et de l'art. 26a let. a de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers du 11 août 1999 (OERE, RS 142.281), mettant fin *ex lege* à l'admission provisoire. En faisant référence à l'arrêt D-6450/20155 du Tribunal administratif fédéral du 8 juin 2016 consid. 4.2, il a ajouté que, par son comportement, le recourant avait clairement manifesté sa volonté de renoncer à la protection accordée par la Suisse. Le SEM a précisé que l'admission provisoire avait pris fin *de par la loi*, le (...) 2014, ce qui excluait la possibilité d'examiner si les conditions de l'admission provisoire étaient toujours remplies au moment du dépôt de la demande d'asile du 22 août 2017.

S'agissant du statut juridique du recourant, le SEM a constaté qu'il était actuellement requérant d'asile en Suisse, puisque celui-ci ne bénéficiait plus d'une admission provisoire et que la décision de première instance du 16 janvier 2018 avait été annulée par l'arrêt du Tribunal du 3 mai 2018 précité (cf. let. J ci-dessus).

N.

Par acte du 25 juillet 2018, l'intéressé a interjeté recours contre la décision précitée. Il a conclu à son annulation ainsi qu'à la restitution de l'admission provisoire octroyée le 10 juin 2011. Il a produit une attestation d'indigence et demandé à être mis au bénéfice de l'assistance judiciaire totale.

Il a réitéré l'argumentation développée à l'appui de ses observations du 15 juin 2018 (cf. let. L ci-dessus). Ainsi, il a reproché au SEM d'avoir constaté la fin de l'admission provisoire de par la loi, alors qu'il aurait dû procéder à l'examen des conditions de l'admission provisoire. En particulier, il a fait valoir que l'admission provisoire ne pouvait pas avoir pris fin le (...) 2014, mais seulement le 17 novembre 2015, date à laquelle le SEM avait communiqué ce changement de statut. Partant de ce constat, il a estimé que le SEM aurait dû accepter les demandes de reprise en charge formulées par les autorités françaises, les (...) et (...) 2014 (cf. let. C ci-avant), et le remettre au bénéfice de l'admission provisoire, ainsi que ce fut le cas après son transfert depuis la Norvège en fin 2013. Il s'ensuit que, selon lui, c'est à tort que sa demande du 22 août 2017 a été traitée comme une seconde demande d'asile, alors que le SEM aurait dû reprendre sa première procédure d'asile et examiner s'il remplissait toujours les conditions de l'admission provisoire conformément aux art. 84 al. 1 et 83

al. 2 à 4 LEI avant de prononcer, le cas échéant, sa levée en application de l'art. 84 al. 2 LEI.

O.

Par décision incidente du 20 septembre 2018, le juge instructeur a admis la demande d'assistance judiciaire totale et désigné Thao Pham en qualité de mandataire d'office.

P.

Invité à se déterminer sur le recours, le SEM en a préconisé le rejet dans sa réponse succincte du 27 septembre 2018, transmise pour information au recourant, le 2 octobre 2018.

Q.

Les autres faits et arguments de la cause seront examinés, pour autant que besoin, dans les considérants en droit.

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 en matière de fin de l'admission provisoire peuvent être contestées devant le Tribunal. Celui-ci est donc compétent pour connaître du présent litige. Il statue définitivement (cf. art. 83 let. c ch. 3 LTF).

1.2 Le recourant a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Déposé dans le délai et la forme prescrits par la loi (art. 50 al. 1 et 52 al. 1 PA), le recours est recevable.

1.3 La présente procédure est soumise à la LAsi dans son ancienne teneur (cf. Dispositions transitoires de la modification de la LAsi du 25 septembre 2015, al. 1).

Le 1^{er} janvier 2019, la Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr, RS 142.20) a été partiellement révisée et renommée en Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Les dispositions légales applicables

(art. 83 et 84) ont été reprises sans modification, raison pour laquelle le Tribunal utilise si après la nouvelle dénomination.

2.

2.1 La seule question qui se pose dans le cas d'espèce est celle de savoir si c'est à juste titre que le SEM a constaté la fin, de par la loi, de l'admission provisoire du recourant, le (...) 2014, en application de l'art. 84 al. 4 LEI.

2.2

2.2.1 Conformément à l'art. 84 al. 4 LEI, l'admission provisoire prend fin lorsque l'intéressé quitte définitivement la Suisse, séjourne plus de deux mois à l'étranger sans autorisation ou obtient une autorisation de séjour. Aux termes de l'art. 26a let. a OERE, un départ est notamment considéré comme définitif au sens de l'art. 84 al. 4 LEI, lorsque la personne admise à titre provisoire dépose une demande d'asile dans un autre Etat.

2.2.2 Il ressort de la procédure de consultation relative à l'art. 26a let. a OERE, qu'il est considéré que, par le dépôt d'une demande d'asile dans un autre Etat, la personne signale qu'elle ne fait plus appel à la protection de la Suisse (cf. Rapport de l'ODM [désormais SEM] du 10 avril 2007 concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile [OA 1, OA 2, OA 3], ainsi que de l'OERE). En d'autres termes, le dépôt d'une demande d'asile dans un autre Etat est assimilé à un départ définitif de Suisse. Cet art. 26a let. a OERE n'a pas subi de modification matérielle depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008. Nonobstant l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2008, de l'accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (AAD, RS 0.142.392.68), il ne fait pas de distinction entre les Etats membres de l'espace Schengen/Dublin et les autres.

2.2.3 Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, les étrangers au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse possèdent un statut précaire qui assure toutefois leur présence en Suisse aussi longtemps que l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée. L'admission provisoire constitue en d'autres termes une mesure qui se substitue, en principe pour une durée limitée, à la mise en œuvre du renvoi lorsque celui-ci s'avère inexécutable. Elle coexiste donc avec la mesure de renvoi entrée en force, dont elle ne remet

pas en cause la validité. L'admission provisoire n'équivaut pas à une autorisation de séjour, mais fonde un statut provisoire qui régit la présence en Suisse de l'étranger tant et aussi longtemps que l'exécution de son renvoi – c'est-à-dire la mesure exécutoire du renvoi visant à éliminer une situation contraire au droit – est impossible, illicite ou non raisonnablement exigible (cf. ATF 141 I 49 consid. 3.5 et réf. cit.).

2.2.4 Toujours conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le départ de Suisse d'un étranger sous le coup d'une décision de renvoi de Suisse et d'exécution de cette mesure vers son pays d'origine (dite décision de retour) ne permet pas d'admettre que cette décision a été exécutée lorsque cet étranger a quitté la Suisse, mais non l'espace européen Dublin/Schengen. Cette décision demeure exécutoire tant que la Suisse reste tenue de réadmettre cet étranger sur son territoire pour la mettre en œuvre conformément aux accords d'association à Dublin/Schengen (cf. ATF 140 II 74 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_104/2017 du 6 mars 2017 consid. 5.2 et 2C_689/2014 du 25 août 2014 consid. 2.2 ; ATAF 2012/4 consid. 3.2.1).

2.3 En l'espèce, il est incontesté que le requérant a déposé (volontairement) une demande d'asile en France, le (...) 2014. Dès cet instant, son départ de Suisse était réputé définitif au sens de l'art. 84 al. 4 LEI en lien avec l'art. 26a let. a OERE, indépendamment de la question de savoir si la Suisse était tenue de le réadmettre ensuite sur son territoire selon les accords d'association à Dublin/Schengen (dans le même sens, voir ATAF 2017 VI/2 consid. 5.5, 6.1, 6.2 et 6.4 ; voir aussi arrêt du Tribunal D-6450/2015 du 8 juin 2016 consid. 4.2).

2.4 Dès lors, l'admission provisoire prononcée le 10 juin 2011 a pris fin, de par la loi, le (...) 2014, et ne déploie donc plus d'effet depuis lors. Cela ne remet pas en cause la validité de la décision du 10 juin 2011 du SEM de renvoi de Suisse (vers l'Afghanistan) entrée en force, mais qui n'était, à l'époque, pas exécutoire. Cela étant, le requérant a définitivement quitté la Suisse en déposant une demande d'asile en France et la Suisse, qui ne s'estimait pas tenue de réadmettre le requérant sur son territoire, a rejeté la requête des autorités françaises de reprise en charge du requérant en application des accords d'association à Dublin/Schengen (cf. let. C ci-dessus). Il convient donc de considérer que le renvoi du requérant de Suisse a été exécuté.

Cependant, en dépit du refus des autorités suisses de le reprendre en charge, le recourant est néanmoins revenu en Suisse, où il a redéposé une demande d'asile, le 22 août 2017. Compte tenu de ce qui précède, c'est à juste titre que le SEM a considéré cette requête comme une seconde demande d'asile et n'a pas repris la procédure initiée par le dépôt de la première demande d'asile du 21 décembre 2009, dont la décision finale était entrée en force et avait été exécutée.

Par ailleurs, la décision du SEM du 16 janvier 2018 ayant été annulée par l'arrêt du Tribunal du 3 mai 2018, il demeure de la compétence du SEM d'examiner – dans la mesure où le délai de transfert du recourant au Royaume-Uni en application des accords d'association à Dublin/Schengen est échu (cf. let. H ci-dessus) – les motifs d'asile invoqués par le recourant à l'appui de sa demande de protection du 22 août 2017. Dans cet examen, le SEM devra également examiner la situation familiale du recourant, qui a deux enfants en Suisse.

2.5 Au vu de ce qui précède, la décision en constatation du SEM du 22 juin 2018 doit être confirmée et le recours rejeté.

3.

3.1 Au vu de l'issue de la cause, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant, conformément à l'art. 63 al. 1 PA et aux art. 2 et 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). Toutefois, celui-ci étant au bénéfice de l'assistance judiciaire totale, admise par décision incidente du 20 septembre 2018, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 65 al. 1 PA).

3.2 Le montant des honoraires est arrêté – en l'absence d'un décompte de prestations – sur la base du dossier ainsi que d'un tarif horaire de 100 francs (cf. décision incidente du 20 septembre 2018, p. 3), à 450 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.

L'indemnité à verser par le Tribunal à la mandataire d'office à titre d'honoraires est fixée à 450 francs.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant, au SEM et à l'autorité cantonale.

La présidente du collège :

La greffière :

Emilia Antonioni Luftensteiner

Sophie Berset

Expédition :