



Cour V
E-884/2025

Arrêt du 7 avril 2026

Composition

Grégory Sauder, juge unique,
avec l'approbation de Chrystel Tornare Villanueva, juge ;
Jean-Luc Bettin, greffier.

Parties

A. _____, née le (...),
Ukraine,
représentée par Larissa Utz,
Bernier 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 9 janvier 2025 / N (...).

Faits :**A.**

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

L'intéressée a notamment versé en cause une copie de son passeport ukrainien ainsi que de sa carte d'identité et de son permis de conduire.

B.

Le 3 juin 2024, la demanderesse a rempli un questionnaire relatif à sa situation personnelle ; elle y a mentionné être ressortissante ukrainienne, originaire de B. _____, y avoir exercé le métier de (...) (« [...] »), respectivement de (...) (« [...] »), précisant au surplus avoir séjourné au Portugal du (...) mars au (...) mai 2022.

C.

C.a Le 3 juin 2024, le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM ou l'autorité intimée) a informé la demanderesse de son intention de rejeter sa demande de protection provisoire en raison de l'existence d'une alternative de protection au Portugal, l'invitant à prendre position d'ici au 1^{er} juillet suivant.

C.b Par courrier du 24 juin 2024, A. _____, agissant par l'entremise de l'association « Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not », a formulé ses observations. Elle a notamment évoqué le fait que sa santé s'était dégradée au cours de son séjour au Portugal et que, pour cette raison, elle ne pouvait y retourner.

En annexe aux observations a été produit un texte, rédigé en langue ukrainienne par la demanderesse.

D.

Par décision du 9 janvier 2025, notifiée le lendemain, le SEM a rejeté la demande de protection provisoire déposée par A. _____, prononcé son renvoi de Suisse et ordonné que l'intéressée quitte le territoire suisse le lendemain de l'entrée en force de la décision « pour rejoindre le Portugal ou tout autre pays où [elle] est légalement admissible ».

A l'appui de sa décision, le SEM a retenu que la demanderesse disposait d'une alternative de protection au Portugal, où elle avait séjourné et été mise au bénéfice d'un statut de protection. Revenant sur les objections

formulées par l'intéressée dans ses observations du 24 juin 2024, il a précisé que les affections – fièvre, éruptions cutanées, rhume – qu'elle avait indiqué avoir contractées lorsqu'elle vivait au Portugal et dont elle se prévalait comme autant d'empêchements à y retourner ne présentaient pas une gravité de nature à la mettre en danger, soulignant au surplus que le Portugal disposait, le cas échéant, des infrastructures médicales adéquates à sa prise en charge.

Au surplus, le SEM a estimé que le renvoi de A. _____ au Portugal était licite, possible et raisonnablement exigible, faisant mention de la prise en charge sanitaire et sociale des réfugiés ukrainiens en vigueur dans ce pays. En outre, il a mis en exergue le jeune âge de la demanderesse, sa bonne santé ainsi que sa formation d'infirmière, autant de facteurs favorables à sa réinstallation au Portugal.

E.

Le 10 février 2025, A. _____ a interjeté recours contre la décision précitée auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal). Elle conclut à son annulation et, principalement, à l'octroi de la protection provisoire ou, subsidiairement, au renvoi de la cause au SEM en raison d'un établissement incomplet des faits pertinents. Elle sollicite en outre l'assistance judiciaire totale et requiert d'être dispensée du paiement d'une avance sur les frais de procédure.

A l'appui de son recours, A. _____ fait en substance grief au SEM d'avoir considéré à tort que le Portugal était légalement tenu de la réadmettre sur son territoire. Elle estime en outre que le SEM a procédé à une constatation incomplète des faits pertinents, en ce sens qu'il n'a sollicité des autorités portugaises aucune garantie de réadmission préalablement à sa décision du 9 janvier 2025.

En annexe à son mémoire, la recourante a notamment produit une procuration, une attestation d'indigence émise par les autorités de la ville de C. _____ ainsi qu'une note d'honoraires (« Honorarnote »).

F.

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

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). 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 l'Oblast 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 demanderesse a fui la guerre sévissant dans son pays d'origine et a vécu au Portugal du (...) mars au (...) mai 2022. A ce propos, elle ne conteste pas avoir 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 provisoire et d'une autorisation de séjourner au Portugal (cf. mémoire de recours, p. 3 : « In Portugal hat die Beschwerdeführerin gemäss eigenen Angaben einen Schutzstatus erhalten »).

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 au Portugal 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} juin 2024.

4.2.2 Dans son arrêt de référence rendu en la cause D-4601/2025, 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 de principe du Tribunal D-4601/2025 du 9 février 2026 consid. 5.2).

4.3 Selon les déclarations faites par la demanderesse durant la procédure, celle-ci a fui l'Ukraine une première fois en mars 2022 et s'est réfugiée au Portugal où elle a vécu du (...) mars au (...) mai 2022 ; elle y a obtenu la protection temporaire, basée sur la directive 2001/55/CE et sur la décision d'exécution (UE) 2002/382, dont rien ne permet de penser qu'elle ne soit pas équivalente au statut de protection suisse (statut de protection « S »).

4.4 Il est certes probable que le statut de protection portugais a expiré dès lors que la demanderesse a quitté le Portugal le (...) mai 2022 et n'a pas sollicité le renouvellement de son titre de séjour. Cela étant, il peut être parti du principe que le Portugal l'aurait prolongé, en application du droit européen en vigueur, si la demanderesse avait requis son renouvellement et n'avait pas décidé de quitter ce pays dès le mois de mai 2022 pour

retourner en Ukraine. 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 A._____ retourne au Portugal, il lui sera loisible de solliciter la réactivation de son titre de séjour désormais échu ou, à tout le moins, de requérir la protection provisoire, obtenue une première fois en 2022. Le fait qu'elle soit retournée temporairement en Ukraine n'y change rien, le droit européen n'excluant pas l'octroi d'une protection dans un tel cas. De même, le dépôt d'une demande de protection en Suisse ne saurait exclure la réactivation de la protection provisoire au Portugal. En effet, l'Etat qui a accordé en premier lieu la protection temporaire 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. D-4601/2025 précité consid. 6.2.3 et réf. cit.).

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

4.5

4.5.1 Dans son mémoire de recours, A._____ fait expressément valoir que le SEM aurait dû obtenir des autorités portugaises une garantie de sa réadmission au Portugal (cf. mémoire de recours, p. 6 et 7).

4.5.2 A ce propos, il y a lieu de souligner que la prénommée n'est pas persécutée dans son pays d'origine au sens de l'art. 3 LAsi, mais cherche à se protéger de la situation de guerre qui y règne. En outre, habilitée à entrer sans visa dans l'Espace Schengen et à voyager entre les Etats membres de l'Espace Schengen, elle peut sans autre se rendre de manière autonome au Portugal avec son passeport ukrainien (cf. D-4601/2025 précité consid. 6.2.4). Dans ces conditions, ainsi que l'a confirmé le Tribunal, il n'est pas nécessaire d'obtenir une garantie de réadmission, étant précisé 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. D-4601/2025 précité consid. 6.3).

4.6 Sur le vu de ce qui précède, il apparaît que la demanderesse dispose d'une alternative de protection valable au Portugal 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, formulée par A. _____, 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 demanderesse 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 réglée par l'art. 83 de la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20).

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 – ce qu'elle ne fait d'ailleurs pas –, 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 au Portugal des traitements contraires à l'art. 3 CEDH, à l'art. 3 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Conv. torture ; RS 0.105) ou à d'autres dispositions contraignantes de droit international public.

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. A._____ n'avance aucun argument pertinent 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 – comme elle le craint – dans une situation d'urgence existentielle en cas de retour au Portugal. Au demeurant, les réserves qu'elle a soulevées en cours de procédure – logement dans un appartement humide, où des moisissures se seraient propagées – portent spécifiquement sur le séjour effectué en 2022 et ne préjugent en rien des conditions de vie en cas de retour au Portugal. Quant aux considérations météorologiques évoquées dans ses écritures – froid et fréquentes précipitations –, le Tribunal ne perçoit pas en quoi elles diffèrent fondamentalement de celles existant dans son pays d'origine et en Suisse. Enfin, s'agissant des désagréments qu'un insecte aurait causés à A._____, ils ne sauraient faire obstacle à son renvoi, étant précisé qu'il

est loisible à la prénommée de se procurer un produit pharmaceutique permettant d'y remédier.

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, A._____ est en possession d'un passeport biométrique ukrainien en cours de validité (passeport valable jusqu'au 26 mars 2034) lui permettant de circuler librement dans l'Union européenne et, ainsi, de retourner au Portugal pour solliciter le renouvellement de sa protection provisoire.

6.4.3 Sur ce vu, l'exécution du renvoi de A._____ 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.

En conséquence, le recours est rejeté. S'avérant manifestement infondé en l'état, il l'est dans une procédure à juge unique, avec l'approbation d'un second 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.

La demande de dispense de paiement d'une avance sur les frais présumés de la procédure devient sans objet avec le présent arrêt.

9.

9.1 Compte tenu 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).

Cependant, dès lors que les conclusions du recours n'apparaissent pas d'emblée vouées à l'échec au jour de leur dépôt et que l'indigence de l'intéressée a été établie par pièce (cf. let. E.) et apparaît toujours manifeste, la demande d'assistance judiciaire doit être admise (art. 65 al. 1 PA). Il est en conséquence statué sans frais.

9.2 Le Tribunal doit encore se prononcer sur la désignation d'un mandataire d'office.

9.2.1 L'art. 102*m* al. 1 let. d LAsi prévoit en substance que, sur demande du requérant qui a été dispensé de payer les frais de procédure, le Tribunal administratif fédéral désigne un mandataire d'office dans les cas de recours contre des décisions en matière d'octroi de la protection provisoire prise en vertu du chapitre 4 de la LAsi. L'art. 102*m* al. 3 LAsi précise en outre que l'assistance judiciaire peut être fournie par les titulaires d'un diplôme universitaire en droit qui, à titre professionnel, conseillent et représentent des requérants d'asile.

Le tarif horaire de l'indemnité du mandataire d'office est dans la règle de 200 à 220 francs pour les avocats et de 100 à 150 francs pour les représentants non titulaires du brevet d'avocat (art. 12 FITAF en rapport avec l'art. 10 al. 2 FITAF). Seuls les frais nécessaires sont indemnisés (art. 8 al. 2 et 10 al. 2 FITAF).

9.2.2 Les conditions légales étant en l'espèce remplies, Larissa Utz, juriste, collaboratrice auprès de l'association « Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not », est nommée mandataire d'office de la recourante. Il convient de lui accorder une indemnité à titre d'honoraires (art. 8 à 12 en relation avec l'art. 14 FITAF).

En date du 10 février 2025, la mandataire a déposé une note d'honoraires faisant état d'un total de cinq heures et quinze minutes (5h15') de travail. A un tarif horaire de 150 francs, le montant de ladite note s'élève à 794.50 francs, frais de port, d'un montant de sept francs, compris.

9.2.3 Après examen et évaluation des opérations sur la base du dossier, le temps de travail annoncé apparaît se justifier, si bien que le Tribunal arrête à 794.50 francs le montant de l'indemnité allouée à la mandataire d'office en la présente procédure, sans TVA au sens de l'art. 9 al. 1 let. c FITAF.

(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.

3.

Il n'est par conséquent pas perçu de frais de procédure.

4.

Larissa Utz est désignée en qualité de mandataire d'office de la recourante en la présente procédure.

5.

Une indemnité de 794.50 francs est allouée à Larissa Utz au titre de sa représentation d'office, à la charge du Tribunal.

6.

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

Le juge unique :

Le greffier :

Grégory Sauder

Jean-Luc Bettin

Expédition :