



Cour VI
F-724/2020

Arrêt du 30 septembre 2022

Composition

Yannick Antoniazza-Hafner (président du collège),
Andreas Trommer, Regula Schenker Senn, juges,
Anna-Barbara Adank, greffière.

Parties

A. _____,
représenté par (...);
Caritas Suisse, (...),
recourant,

contre

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

Objet

Rejet de la demande de changement de canton.

Faits :**A.**

Le 4 mars 2006, A. _____, ressortissant turc d'origine kurde né en 1963, est entré en Suisse et y a déposé une demande d'asile. Par décision du 22 novembre 2007, le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM) lui a reconnu la qualité de réfugié mais l'a toutefois exclu de l'asile et mis au bénéfice de l'admission provisoire. Le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF) a rejeté un recours interjeté contre cet acte par arrêt D-11/2008 du 9 juillet 2009.

B.

Le 25 septembre 2019, l'intéressé, par l'entremise de son assistante sociale, a déposé une demande de changement de canton auprès du SEM visant à un transfert du canton de Fribourg au canton de Bâle-Ville. Il a indiqué se sentir très isolé à Fribourg alors que, dans le canton de Bâle-Ville, il disposait du soutien de ses deux frères et d'un grand réseau de connaissances au sein de la communauté kurde ; en outre, il suivait un traitement médical dans ce canton.

Sur demande du SEM, l'Office des migrations du canton de Bâle-Ville a rejeté la demande du requérant en date du 18 octobre 2019 au motif que celui-ci dépendait entièrement de l'aide sociale.

Par acte du 28 octobre 2019, l'autorité inférieure a informé l'intéressé de son intention de rejeter sa requête et lui a donné la possibilité de déposer d'éventuelles observations à ce titre. L'intéressé s'est exécuté par courrier du 20 décembre 2019.

C.

Par décision du 7 janvier 2020, le SEM a rejeté la demande de changement de canton du requérant.

D.

Le 7 février 2020, A. _____ (ci-après : le recourant) a, par l'entremise de son mandataire, interjeté recours contre la décision précitée auprès du Tribunal administratif fédéral. Il a conclu à l'admission du recours en ce sens que la décision entreprise était annulée et la demande de changement de canton était admise. Sur le plan formel, il a sollicité la mise au bénéfice de l'assistance judiciaire totale.

Par décision incidente du 30 avril 2020, le Tribunal a partiellement admis la demande d'assistance judiciaire en ce sens qu'il a dispensé le recourant

du paiement des frais de procédure et rejeté sa demande tendant à la désignation de son mandataire en qualité de défenseur d'office, car celui-ci n'était pas titulaire d'un brevet d'avocat.

Par préavis du 11 mai 2020 et réplique du 11 septembre 2020, les parties ont confirmé leurs conclusions antérieures.

En novembre 2021 le recourant s'est notamment enquis de l'état de la procédure.

E.

Les autres éléments de fait ou de droit contenus dans les écritures précitées seront traités, si nécessaire, dans les considérants ci-dessous.

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal administratif fédéral, 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 de refus de changement de canton d'attribution de personnes admises provisoirement rendues par le SEM - lesquelles n'entrent pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF - peuvent être contestées devant le Tribunal conformément à l'art. 33 let. d LTAF. Le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent litige. Il statue de manière définitive (cf. art. 83 let. c ch. 3 LTF).

1.2 Le recourant a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA, applicable par les renvois des art. 112 al. 1 LEI et 37 LTAF). Déposé dans la forme (cf. art. 52 al. 1 PA) et le délai (cf. art. 50 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours est recevable.

2.

Aux termes de l'art. 85 al. 3 LEI, un étranger admis à titre provisoire qui souhaite changer de canton soumet sa demande au SEM. Celui-ci rend une décision définitive après avoir entendu les cantons concernés (cf. ATAF 2012/2 consid. 2 ; voir également l'art. 22 al. 2 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile [OA 1, RS 142.311] en lien avec l'art. 21 de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers [OERE, RS 142.281]). En conséquence, le SEM est compétent sur la demande de changement de canton du recourant.

3.

3.1 Dans l'acte entrepris, le SEM a relevé en substance ce qui suit. Il s'est référé à l'arrêt du TAF E-2324/2011 du 6 février 2012, publié à l'ATAF 2012/2, selon lequel l'art. 26 de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (RS 0.142.30 ; ci-après : Conv. réfugiés) reconnaissait aux réfugiés admis à titre provisoire le droit à un changement de canton au même titre que pour les titulaires d'une autorisation d'établissement conformément à l'art. 37 al. 3 LEI. Il a relevé que, selon cette dernière disposition, le titulaire d'une autorisation d'établissement avait droit au changement de canton s'il n'existait aucun motif de révocation au sens de l'art. 63 LEI ; comme motifs de révocation au sens de l'art. 63 LEI entrait notamment en ligne de compte le fait que l'étranger en cause dépendait durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 63 al. 1 let. c LEI). Le SEM a conclu qu'en l'espèce ce motif de révocation était donné, dès lors que l'intéressé dépendait entièrement de l'aide sociale et que la police des étrangers du canton de Bâle-Ville avait refusé de donner son accord à un changement de canton. De surcroît, il a relevé qu'aucun élément au dossier ne venait démontrer l'existence d'un lien de dépendance entre l'intéressé et ses frères.

3.2 Dans son mémoire de recours, le recourant a exposé que, dans un arrêt 2D_17/2011 du 26 août 2011, le Tribunal fédéral avait fixé des règles particulières en lien avec les étrangers au bénéfice du statut de réfugié en Suisse ; ainsi, selon la Haute Cour, face à cette catégorie de personne, il ne suffisait pas qu'il existât un motif de révocation au sens de l'art. 63 LEI pour refuser le droit au changement de canton ; bien plutôt, en interprétant l'art. 63 LEI en lien avec l'art. 65 LAsi, il fallait encore que l'expulsion de Suisse de l'étranger concerné pût être considérée comme proportionnelle, ce qui n'était jamais le cas lorsque seule la dépendance à l'aide sociale lui était reprochée. Se fondant sur ce jugement, l'intéressé a relevé que, dans la présente affaire, le SEM s'était basé uniquement sur sa dépendance à l'aide sociale pour refuser sa requête, ce qui était incompatible avec la jurisprudence du Tribunal fédéral. En outre, il a relevé que, de toute façon, le refus de changement de canton devait être considéré comme contraire au principe de proportionnalité dans le cas d'espèce sur la base de l'art. 63 LEI en lien avec l'art. 96 al. 1 LEI et violait le droit au respect de la vie privée et familiale tel que garanti par les art. 8 CEDH et 13 al. 1 Cst. Ainsi, il a fait valoir que ses deux frères et son médecin traitant, un praticien issu de la communauté kurde, étaient tous trois domiciliés dans le canton de Bâle ; il passait tout son temps avec ses frères avec lesquels il entretenait de bonnes et fortes relations et se trouvait dans un rapport de

dépendance ; en effet, leur soutien était indispensable, dès lors qu'il souffrait encore de nombreuses séquelles et douleurs physiques et psychologiques ; selon son assistante sociale, ses seules personnes de contact dans le canton de Fribourg étaient des employés des autorités fribourgeoises ; *de facto*, son centre de vie affective se trouvait à Bâle-Ville depuis 2012, soit depuis plus de 8 ans, de sorte qu'il n'avait plus aucun lien réel avec le canton de Fribourg.

3.3 Dans son préavis du 11 mai 2020, le SEM a retenu que l'arrêt du Tribunal fédéral 2D_17/2011 cité par le recourant concernait une personne titulaire d'un permis d'établissement, reconnue comme réfugiée et à qui l'asile avait été octroyé. Or, en l'occurrence, le recourant était admis à titre provisoire en tant que réfugié. Sur cette base, l'autorité inférieure a conclu que l'état de fait était différent, de sorte que les arguments découlant de l'arrêt 2D_17/2011 n'étaient d'aucun secours au recourant. Selon elle, il en découlait que les motifs de révocation de l'art. 63 al. 1 let. b [*recte* : let. c] étaient vérifiés et qu'elle avait correctement appliqué les dispositions légales applicables. En outre, la décision entreprise était conforme au principe de proportionnalité, puisque le recourant était sans emploi depuis son arrivée en Suisse et qu'il y avait un fort risque qu'il dépende durablement et dans une large mesure de l'aide sociale. Finalement, elle a réitéré son appréciation selon laquelle il n'existait pas de lien de dépendance entre l'intéressé et ses frères.

3.4 Dans sa duplique du 11 septembre 2020, le recourant a contesté le bien-fondé de l'argumentation développée par le SEM.

4.

4.1 A titre liminaire, on relèvera que, dans son mémoire de recours, le recourant s'est également prévalu de l'arrêt C-443/14, C-444/14 du 1^{er} mars 2016 rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne. Cette jurisprudence ne lui est toutefois d'aucun secours, dès lors qu'elle se réfère à la Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiées ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO L 337 p. 9 du 20.12.2011). Or, cet acte n'est pas applicable pour la Suisse (cf. liste des Etats membres de l'Union européenne, conformément au para. 1 du

préambule [et sa note de bas de page] du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [version consolidée] [JO C 326 p. 47 du 16.10.2012]).

4.2

4.2.1 En vertu de l'art. 26 Conv. réfugiés, tout Etat Contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances. Dans l'ATAF 2012/2, le TAF a analysé la législation applicable au changement de canton pour les personnes admises à titre provisoire en s'appuyant notamment sur cette disposition - à laquelle il a reconnu le caractère d'applicabilité directe en droit interne (caractère *self-executing*) - et sur l'art. 58 LAsi, selon lequel le statut des réfugiés est en principe régi par la législation applicable aux étrangers. En substance, il a conclu qu'il convenait de distinguer entre deux catégories de personnes, à savoir les personnes admises provisoirement qui n'ont pas le statut de réfugié et les personnes admises provisoirement qui sont au bénéfice du statut de réfugié. Alors que les premières ne pouvaient requérir un changement de canton qu'aux conditions restrictives de l'art. 27 LAsi en lien avec l'art. 22 al. 2 OA1 (soit la revendication du principe de l'unité de la famille ou en cas de menace grave pesant sur l'intéressé ou sur d'autres personnes), les personnes issues de la deuxième catégorie bénéficiaient d'une situation préférentielle. Pour celles-ci, il convenait de réduire à un minimum les limitations au libre choix du lieu de séjour et de la liberté de mouvement, en les soumettant au même régime que celles des étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement, à savoir l'art. 37 al. 3 LEI. En vertu de cette disposition, le titulaire d'une autorisation d'établissement a droit au changement de canton s'il n'existe aucun motif de révocation au sens de l'art. 63 LEI.

4.2.2 En l'espèce, c'est à juste titre que le SEM ne remet pas en cause la jurisprudence instaurée par l'ATAF 2012/2. En outre, il n'est pas contesté que le recourant dépend durablement de l'aide sociale au sens de l'art. 63 al. 1 let. c LEI. En effet, selon une attestation datée du 4 septembre 2019, il a touché depuis août 2009 un montant de plus de 223'000 francs à ce titre (cf. pce SEM 1/27 p. 22) et rien n'incite à penser que sa situation financière devrait s'améliorer à courte ou moyenne échéance. Par conséquent, le litige porte tout d'abord sur la question de savoir si, comme le prétend le recourant, son statut de réfugié fait en soi obstacle à l'application de l'art. 63 al. 3 let. c LEI. Si tel n'est pas le cas, il conviendra encore d'examiner si le refus de changement de canton est conforme au

principe de proportionnalité dans le cas concret (art. 63 al. 1 let. c LEI en lien avec l'art. 96 LEI).

4.3

4.3.1 Selon la jurisprudence, lorsqu'un motif de révocation de l'autorisation d'établissement au sens de l'art. 63 LEI est donné, il convient également d'examiner si cumulativement à celui-ci, un renvoi de Suisse constituerait une mesure proportionnelle et raisonnablement exigible compte tenu de l'ensemble des circonstances (cf., parmi d'autres, arrêt du TF 2C_98/2018 du 7 novembre 2018 consid. 5.1). Comme le relève à juste titre le recourant, le Tribunal fédéral a établi une jurisprudence particulière en lien avec les personnes bénéficiant du statut de réfugié en Suisse. Ainsi, dans l'arrêt 2D_17/2011 du 26 août 2011, consid. 4, qui se réfère à l'ATF 127 II 177, la Haute Cour a retenu qu'on ne pouvait pas considérer l'expulsion de Suisse d'un réfugié comme étant proportionnelle, si elle n'était pas prévue par la loi ; or, selon la disposition topique en droit suisse, à savoir l'art. 65 LAsi, le recours à l'aide sociale n'était pas un motif permettant l'expulsion d'un réfugié ; il s'ensuivait que le recours à l'aide sociale ne constituait pas une circonstance suffisante pour nier à un réfugié le droit à un changement de canton sur la base de l'art. 37 al. 3 LEI. Le Tribunal de céans ne décèle aucune raison suffisamment pertinente pour remettre en question cette jurisprudence.

4.3.2 En l'espèce, il ressort du dossier que le renvoi du recourant hors de Suisse ne saurait être raisonnablement exigé. En effet, en 2007, le SEM a relevé qu'en raison du statut de réfugié de l'intéressé l'exécution de son renvoi était illicite (décision du 22 novembre 2007 [pce N 14/7]). Depuis lors, rien au dossier n'incite à penser qu'un changement significatif de l'état de fait aurait pu se produire sur ce point. Le SEM reconnaît également que, hormis le recours à l'aide sociale, le recourant ne remplit aucun autre critère permettant la révocation de son titre de séjour au sens de l'art. 63 LEI. Dans ces conditions et conformément à la jurisprudence susmentionnée, il convient de conclure que l'intéressé bénéficie d'un droit à changer de canton. L'argument du SEM, selon lequel l'arrêt 2D_17/2011 susmentionné ne concernerait que les réfugiés au bénéfice de l'asile et partant n'aurait aucune pertinence en lien avec les réfugiés admis à titre provisoire, ne convainc pas. En effet, dans ce jugement, le Tribunal fédéral se réfère de manière générale aux réfugiés et n'opère aucune distinction entre les réfugiés au bénéfice de l'asile et ceux au bénéfice de l'admission provisoire. D'autre part, la conception du SEM serait en porte-à-faux avec

l'art. 26 Conv. réfugiés et l'ATAF 2012/2 auquel il se réfère lui-même dans l'acte entrepris (cf. consid. 4.2 *supra*).

5.

Au vu de tout ce qui précède, il appert que la décision attaquée viole le droit et qu'elle doit être annulée. Le recours est en conséquence admis et la demande de changement de canton de l'intéressée approuvée.

6.

Obtenant gain de cause et ayant été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire partielle, le recourant n'a pas à supporter de frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 1^{ère} phrase *a contrario* PA), pas plus que l'autorité qui succombe (cf. art. 63 al. 2 PA). En outre, le recourant, représenté par un mandataire, a droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA en relation avec les art. 7 et 20 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En vertu de l'art. 14 al. 1 FITAF, les parties qui ont droit aux dépens doivent faire parvenir avant le prononcé un décompte de leurs prestations au tribunal. En l'occurrence, l'intéressé a produit une note de frais et d'honoraires datée du 7 janvier 2020 (pce TAF 1 annexe 7) pour un montant total de 1'896,52 francs, correspondant aux frais et honoraires relatifs à la préparation et la rédaction du recours, TVA incluse, sur la base de neuf heures et demies de travail à un tarif horaire de 180 francs (cf. pce TAF 1 annexe 7). Le Tribunal relève que le tarif horaire est, dans la règle, de 100 à 300 francs pour les représentants n'exerçant pas la profession d'avocat (art. 10 al. 2 FITAF), de sorte que le tarif de 180 francs peut être admis. Cela étant, selon l'art. 10 FITAF est pris en considération uniquement le temps nécessaire à la défense des personnes représentées. En l'espèce, étant donné que le recourant a été défendu par le même mandataire déjà en instance précédente, le Tribunal estime que les 570 minutes (soit 9.5 heures) allouées pour l'examen du dossier, l'entretien avec le mandant et la rédaction du mémoire de recours doivent être réduits. Ainsi, le Tribunal admet les 60 minutes qui ont été indiquées pour l'examen du dossier ainsi que les 60 minutes ayant servi à l'entretien avec le recourant, mais pas celle de 30 minutes pour la prise de contact préalable et estime que le recours versé en cause pouvait être rédigé en 210 minutes, soit en 3.5 heures, recherches juridiques incluses. Il convient ainsi de retenir 330 minutes. A cela s'ajoute le temps nécessaire pour représenter le recourant lors de l'échange d'écritures devant le TAF, en particulier l'écrit du 11 novembre 2020. Il convient ainsi d'ajouter *ex aequo et bono* 120 minutes, soit au total 450 minutes respectivement 7.5 heures, ce qui fait un montant total, arrondi de près de 50 francs pour les frais de

dossiers, de 1'500 francs (y compris supplément TVA selon l'art. 9 al. 1 let. c FITAF).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis.

2.

La décision du SEM du 7 janvier 2020 est annulée et l'autorité inférieure est invitée à attribuer le recourant au canton de Bâle-Ville.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

4.

Un montant de 1'500 francs est alloué au recourant, à titre de dépens, à charge de l'autorité inférieure.

5.

Le présent arrêt est adressé au recourant, à l'autorité inférieure et aux autorités cantonales.

Le président du collège :

La greffière :

Yannick Antoniazza-Hafner

Anna-Barbara Adank

Expédition :

Destinataires:

- recourant (recommandé)
- l'autorité inférieure (n° de réf. Symbic N [...], dossier en retour)
- Service de la population et des migrants du canton de Fribourg (dossier en retour), en copie
- Migrationsamt Kanton Basel-Stadt, en copie