

# **BVGer C-2490/2013 vom 4. Dezember 2013**

Bundesverwaltungsgericht, 2013-12-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_C-2490\\_2013](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2490_2013)

FR: TAF C-2490/2013 du 4 décembre 2013

IT: TAF C-2490/2013 del 4 dicembre 2013

## **Regeste**

Aide sociale aux Suisses de l'étranger

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS173.32), 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 en matière de refus d'aide sociale et de prêts aux ressortissants suisses à l'étranger prononcées par l'OFJ - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au Tribunal (art. 1 al. 2 LTAF).

### **E. 1.2**

A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le TAF est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

### **E. 1.3**

U. \_\_\_\_\_ a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

### **E. 2**

Le recourant peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (cf. art. 49 PA). L'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués par les parties (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants de la décision attaquée (cf. André Moser, Michael Beusch et Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, Tome X, Bâle 2013, p. 226-227, adch. 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. 3.1 A teneur de l'art. 1 LAPE, la Confédération accorde, conformément à ladite loi, des prestations d'aide sociale aux Suisses de l'étranger qui se trouvent dans le besoin. Les Suisses de l'étranger au sens de la LAPE sont des ressortissants suisses qui ont leur domicile à l'étranger ou qui y résident depuis plus de trois mois (art. 2 LAPE). Des prestations d'aide sociale ne sont allouées qu'aux Suisses de l'étranger qui ne peuvent subvenir dans une mesure suffisante à leur entretien par leurs propres moyens ou par une aide de source privée ou de l'Etat de résidence (art. 5 LAPE). La nature et l'étendue de l'aide sociale se déterminent selon les conditions particulières du pays de résidence, compte tenu des besoins vitaux d'un Suisse habitant ce pays (art. 8 al. 1 LAPE). 3.2 Les

dispositions de la LAPE prévoient deux formes principales d'assistance, soit la prise en charge dans le pays d'accueil des besoins vitaux d'un Suisse de l'étranger (aide sociale à l'étranger), soit la prise en charge des frais de rapatriement de cette personne (cf. art. 8 à 11 LAPE ; Message du Conseil fédéral concernant un projet de loi fédérale sur l'assistance des Suisse de l'étranger du 6 septembre 1972, in: FF 1972 II 540ss, plus spéc. p. 549 ad ch. 32). Les prestations d'aide sociale à l'étranger sont allouées à titre périodique (prestations périodiques) ou à titre unique (prestations uniques). Alors que les premières sont destinées à couvrir des dépenses périodiques, tels les frais courants (argent du ménage), de logement, d'assurances et de transport, les secondes servent à financer une dépense unique (cf. art. 4, 6 et 10 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (OAPE, RS 852.11).

4.1 Les doubles-nationaux dont la nationalité étrangère est prépondérante ne sont, en règle générale, pas mis au bénéfice d'une aide (art. 6 LAPE). Conformément à l'art. 2 al. 1 OAPE, lorsqu'un double-national présente une demande de prestations d'aide sociale, l'OFJ statue d'abord sur la nationalité prépondérante. Pour ce faire, il prend en compte : a. les circonstances qui ont entraîné l'acquisition de la nationalité étrangère par le requérant; b. l'Etat où il a résidé pendant l'enfance et la formation; c. la durée du séjour dans l'Etat de résidence actuel; d. les rapports qu'il entretient avec la Suisse. Lorsqu'il y a urgence au sens de l'art. 25 OAPE (besoin d'une aide sociale d'urgence), la nationalité suisse est considérée comme prépondérante (cf. art. 2 al. 2 OAPE).

4.2 Ainsi, selon l'art 6 LAPE, la Suisse n'accorde en principe aucune aide lorsque la nationalité étrangère est prépondérante. Comme le révèle l'énoncé de cette dernière disposition, des exceptions à ce principe sont toutefois envisageables. Il reste que ni la loi, ni l'ordonnance ne définissent les critères applicables à cet égard. Le législateur voulait en fait prévenir des cas de rigueur et des injustices résultant d'une application stricte de la loi. Ce n'est donc qu'exceptionnellement qu'une aide devrait être accordée à des doubles-nationaux dont la nationalité étrangère est prépondérante. Pour ne pas vider de son sens le principe voulu par le législateur, la spécificité du cas doit répondre à des exigences élevées. De plus, une solution dérogeant à la règle ne saurait aller à l'encontre du but et de l'esprit de la loi, mais doit se borner à concrétiser l'intention du législateur et à en préciser le contenu, eu égard aux particularités du cas (cf. Max Imboden / René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung, Band I: Allgemeiner Teil, Bâle / Francfort-sur-le-Main 1986, n° 37 B, p. 226 ss). Selon la pratique développée par le Tribunal de céans, l'aide ne doit être accordée à des requérants dont la nationalité étrangère est prépondérante que dans des cas particulièrement graves, lorsque le refus d'assistance serait choquant, au vu de l'ensemble des circonstances (cf. notamment arrêts du Tribunal administratif fédéral C-4314/2012 du 12 juillet 2013 consid. 5.2, C-3951/2010 du 16 mars 2011 consid. 4.2 et C-5076/2009 du 24 mars 2010 consid. 6.2 et jurisprudence citée).

5.1 En l'espèce, l'OFJ a retenu que la nationalité espagnole d'U.\_\_\_\_\_ était prépondérante, ce qui l'excluait du champ d'application de la LAPE. Cette appréciation n'est pas critiquable. Il ressort des indications contenues dans les pièces du dossier que le prénommé est né citoyen espagnol, le 17 mai 1939, à Lausanne, puisque ses parents étaient espagnols (sa mère, qui avait perdu la nationalité suisse en raison de son mariage avec un ressortissant espagnol, n'a pu être réintégrée dans la nationalité suisse que par la suite, après un changement législatif). L'intéressé lui-même n'a acquis la nationalité suisse que le 3 septembre 2007, soit il y a un peu plus de cinq ans seulement. A l'âge de six mois, le recourant et ses parents ont déménagé en Italie, puis, en 1944, en Espagne, où l'intéressé a vécu jusqu'en 1961. Durant son séjour en Espagne, le recourant a mentionné qu'il était envoyé chaque été dans des

écoles situées dans le canton de Vaud. Il apparaît aussi que l'intéressé a ensuite séjourné et travaillé en Suisse de 1962 à 1967, avant de partir à l'étranger durant de nombreuses années (Canada, Pérou, Allemagne, Etats-Unis ...) et de revenir en Espagne en 2005, où il vit depuis huit ans. Le recourant a donc passé en Espagne une bonne partie de son enfance et toute son adolescence, années décisives pour le développement de sa personnalité en fonction de son environnement culturel et social. C'est d'ailleurs dans ce pays qu'il a choisi finalement de s'établir et de développer ses activités professionnelles et commerciales. Au vu du parcours de vie qui a été jusqu'alors celui d'U.\_\_\_\_\_, la nationalité espagnole de l'intéressé apparaît sans aucun doute prépondérante. Le recourant objecte certes qu'il a conservé des liens étroits avec la Suisse, notamment au vu de sa participation aux cours d'été dans des écoles vaudoises entre 1944 et 1961, son séjour en ce pays entre 1962 et 1967, les visites régulières à ses parents qui possédaient une propriété à A.\_\_\_\_\_, ainsi que les relations avec d'anciens collègues de travail, la création d'une fondation en 2007 à O.\_\_\_\_\_ (dont les activités sont suspendues faute de moyens financiers) et la lecture régulière de journaux ou revues suisses. S'il est vrai que ces différents éléments démontrent qu'U.\_\_\_\_\_ a entretenu au cours de son existence des rapports affectifs avec la Suisse, le Tribunal ne saurait pour autant considérer que les quelques attaches dont le recourant se prévaut ainsi avec ce pays l'emportent sur le nombre d'années vécues en Espagne, où il a passé les années essentielles pour le développement de son identité en fonction de l'environnement immédiat de ce pays. A noter en ce sens la déclaration de l'intéressé selon laquelle l'espagnol est sa langue maternelle (cf. ch. 28 du formulaire de demande d'aide selon la LAPE rempli le 20 mars 2013). Dans ce même ordre d'idée, il importe d'observer que si le recourant a affirmé entretenir des contacts fréquents avec sa parenté et des connaissances domiciliées en Suisse, ainsi qu'avec des collègues de travail (cf. ch. 4 du formulaire pour double-nationaux signé par l'intéressé le 18 mars 2013), il a cependant reconnu qu'il n'avait "pas de parents, ni de proches parents ou de personnes connues résidant actuellement en Suisse", en sorte qu'il ne pouvait pas communiquer d'adresse postale en ce pays (cf. lettre déposée le 3 juin 2013 à l'Ambassade de Suisse à Madrid). Dans ces circonstances, l'intéressé ne peut prétendre avoir tissé des relations particulièrement étroites avec la Suisse permettant de considérer que la nationalité suisse acquise en 2007 a supplanté sa nationalité d'origine. Nonobstant la préférence déclarée, dans le cadre de la présente procédure, d'U.\_\_\_\_\_ pour la nationalité suisse et les allégations formulées par le prénommé dans son recours, selon lesquelles il se sentait plus suisse que "la grande majorité des suisses ayant une résidence permanente à l'étranger", c'est à juste titre que l'OFJ a retenu, à l'instar de l'avis formulé par la Représentation de Suisse à Madrid (cf. notamment ch. 2 du rapport de la représentation précitée sur la demande d'aide sociale du 25 mars 2013), que la nationalité espagnole de l'intéressé était prépondérante au sens de l'art. 6 LAPE et que ce dernier ne pouvait donc, en principe, pas prétendre à l'octroi d'une aide sociale (cf. dans le même sens, notamment les arrêts du Tribunal administratif fédéral C-3951/2010 du 16 mars 2011 consid. 5, C-1335/2007 du 27 janvier 2010 consid. 5.1 et C-1271/2006 du 24 mai 2007 consid. 5.1). 5.2 Il reste à examiner si la situation personnelle de U.\_\_\_\_\_ est éventuellement constitutive d'un cas de rigueur susceptible de justifier une exception au principe de l'art. 6 LAPE. 5.2.1 En prévoyant la possibilité d'admettre une exception au principe posé par la disposition précitée, le législateur entendait prévenir des cas de rigueur, ainsi que des cas d'iniquité et des cas d'indigence au regard desquels il se justifierait, en raison des particularités de la situation dans laquelle se trouve le requérant, de s'écarter d'une application stricte de la loi.

Une interprétation de la disposition de l'art. 6 LAPE s'inspirant du Message du Conseil fédéral relatif à un projet de loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger du 6 septembre 1972 (FF 1972 II 540 ss.) conduit néanmoins à n'admettre une telle exception que dans les seules situations particulièrement choquantes, en considération desquelles le refus d'octroyer au requérant une aide sociale reviendrait à porter atteinte à sa dignité humaine. C'est le lieu ici de rappeler qu'en vertu de l'art. 5 LAPE, des prestations ne doivent être versées, sous la forme soit d'une prise en charge dans le pays d'accueil des besoins vitaux d'une personne indigente (aide sur place) soit d'une prise en charge des frais de rapatriement de cette personne (cf. art. 8 à 11 LAPE), que s'il n'est pas possible de remédier à temps, d'une autre manière, à l'indigence. Outre le fait que la loi ne doit pas paralyser la volonté d'une personne de se tirer d'affaire elle-même, il convient de souligner que, dans l'esprit du législateur, nul ne peut se dispenser de mettre à contribution ses propres forces, les ressources dont il dispose ou d'autres possibilités qui s'offrent à lui, afin de solliciter l'assurance d'une existence décente aux frais de la collectivité. Il incombe donc aux organes de l'assistance d'examiner notamment si le requérant n'est pas en mesure de surmonter lui-même ses difficultés (cf. en ce sens Message du Conseil fédéral précité, in FF 1972 II 551, ad art. 5 à 7 du projet de loi). Une exception pourra ainsi être admise en particulier lorsque l'existence physique du recourant est menacée (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral C-4314/2012 du 12 juillet 2013 consid. 5.2 et C-1335/2007 du 27 janvier 2010 consid. 5.2.1 et jurisprudence citée). Dans les nouvelles directives au sujet de l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger applicables depuis le 1er janvier 2010, l'OFJ a énoncé diverses hypothèses constitutives d'un cas de rigueur susceptible de justifier une exception au principe de l'art. 6 LAPE. Parmi les exemples cités dans ces nouvelles directives, l'OFJ retient notamment les cas d'adultes lourdement handicapés et frappés d'incapacité civile, les personnes en danger de mort imminent, souffrant de maladie très grave, d'invalidité réversible (par le biais d'une opération) et celles victimes de faits de guerre, de catastrophe naturelle ou de troubles politiques (cf. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Thèmes > Migration > Aide sociale aux Suisses de l'étranger > Suisses de l'étranger > Directives d'application pour les demandes d'aide sociale ch. 1.2.3, visité en novembre 2013). 5.2.2 Le recourant n'a pas allégué qu'il souffrait d'une maladie ou d'un handicap particulièrement grave. En outre, l'intéressé n'a pas avancé d'élément susceptible de démontrer que le refus de lui allouer une aide serait de nature à entraîner une mise en danger concrète de sa santé. En l'espèce, sans nier la situation économique difficile du recourant en Espagne, il ne ressort pas du dossier que celui-ci se trouverait dans une situation de détresse grave ou dans un dénuement tel qu'il heurte le sentiment de dignité humaine. En outre, il appert notamment des observations de l'intéressé du 18 octobre 2013 que ce dernier a surtout besoin d'une aide financière afin d'achever le développement de ses projets scientifiques par l'achat de nouveaux ordinateurs et la location d'un endroit adéquat pour réaliser ses activités et qu'il entreprend de longs déplacements pour présenter des échantillons de ses travaux, ce qui engendre des frais conséquents de transport et d'hôtel. A ce dernier sujet, comme l'a relevé l'autorité intimée dans son préavis du 13 août 2013, ce sont surtout les frais de transport liés aux projets professionnels du recourant qui grèvent lourdement son budget, ceux-ci atteignant un montant de 458 euros par mois, ce qui représente près de la moitié de ses dépenses mensuelles (cf. formulaire de budget établi le 25 mars 2013, ch. 2.3.6). Or, comme l'a souligné l'OFJ dans le préavis précité, l'aide sociale de la Confédération n'a pas pour but de promouvoir le développement économique, voire de couvrir des risques liés à une activité indépendante (cf. Directives d'application pour les demandes d'aide sociale ch.

1.1). En conséquence, le Tribunal est amené à conclure que l'OFJ était fondé à considérer que la situation d'U.\_\_\_\_\_ ne présentait pas un caractère de gravité exceptionnelle, seul susceptible de légitimer une dérogation au principe de la nationalité prépondérante consacré par l'art. 6 LAPE.

## **E. 6**

Eu égard aux considérations qui précèdent, le Tribunal arrive à la conclusion que, par sa décision du 17 avril 2013, l'autorité de première instance n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète; en outre, la décision attaquée n'est pas inopportune (art. 49 PA). En conséquence, le recours est rejeté. Compte tenu de l'issue de la cause, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant. Au vu de l'ensemble des circonstances de la présente affaire, le Tribunal y renoncera toutefois, à titre exceptionnel (cf. art. 63 al. 1 in fine PA en relation avec l'art. 6 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]). Dans la mesure où le Tribunal ne peut atteindre le recourant à un domicile de notification en Suisse au sens de l'art. 11b al. 1 PA, le présent arrêt doit lui être notifié par voie de publication officielle, conformément à l'art. 36 let. b PA. (dispositif page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.