

BVGer C-3525/2009 vom 22. November 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-11-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-3525_2009

FR: TAF C-3525/2009 du 22 novembre 2010

IT: TAF C-3525/2009 del 22 novembre 2010

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, RS 173.32), le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière de refus d'assistance (les modifications dont la LASE a fait l'objet par suite de l'adoption de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la création de bases légales pour l'aide financière allouée aux ressortissants suisses à l'étranger [RO 2009 5685] et qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 2010 [RS 852.1] ont notamment entraîné le remplacement du terme «assistance» par le terme «aide sociale»; cf. également infra consid. 3) des Suisses de 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 Tribunal est régie par la PA (art. 37 LTAF).

E. 1.3

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

E. 2

La recourante 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). A teneur de l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait régnant au moment où elle statue (cf. consid. 1.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003, partiellement publié in ATF 129 II 215).

E. 3

La décision attaquée de l'OFJ a été rendue en application des dispositions de la LASE, dont la teneur a ensuite été modifiée par la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la création de bases légales pour l'aide financière allouée aux ressortissants suisses à l'étranger, entrée en vigueur le 1er janvier 2010 (RO 2009 5686/5687). L'adoption de cette dernière loi était dictée par la volonté du législateur de donner une forme juridique durable, par un acte modificateur unique, à deux ordonnances limitées dans le temps et fondées directement sur la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), en particulier sur l'art. 184 al. 3 Cst., dont l'objet portait sur l'assistance financière directe et indirecte des Suisses à l'étranger. L'un des deux actes législatifs pour lesquels la base légale limitée dans le temps a ainsi été remplacée par une base légale durable consistait en l'ordonnance du 3 juillet 2002 sur l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger (RO 2002 2537). Les aspects les plus importants de cette ordonnance ont été intégrés dans la nouvelle loi. Le titre et la structure de la LASE ont en outre été modifiés lors de cette révision, à l'occasion de laquelle le législateur a également adapté une terminologie jugée démodée à la langue d'aujourd'hui. Les termes «prestations d'assistance», «secours» et «mesures d'assistance» ont été remplacés par le terme «aide sociale». Les adaptations apportées à l'ancienne LASE, qui s'intitule désormais «loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (LAPE, RS 852.1)», ainsi que la nouvelle ordonnance du 4 novembre 2009 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (OAPE, RS 852.11) qui reprend le contenu de l'ancienne ordonnance du 26 novembre 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (OASE, RO 1973 1983) et de l'ancienne ordonnance du 3 juillet 2002 sur l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger, toutes deux abrogées, n'ont toutefois pas entraîné, par rapport aux dispositions et à la pratique antérieures, de modifications sur le plan matériel en ce qui concerne l'aide sociale octroyée aux ressortissants suisses qui ont leur domicile à l'étranger et, donc, les conditions requises pour l'obtention d'une telle aide. Certaines pratiques ont du reste été consacrées dans la nouvelle OAPE (cf. le Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la création de bases légales pour l'assistance financière des ressortissants suisses à l'étranger du 23 avril 2008, in FF 2008 3165; voir également le Rapport d'ordonnance sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger [OAPE] de l'OFJ de décembre 2009 figurant sur le site internet du Département fédéral de justice et police [DFJP], in www.ejpd.admin.ch > page d'accueil > Thèmes > Migration > Suisses de l'étranger > Bases légales > Rapport; consulté le 4 novembre 2010). Il résulte de ce qui précède qu'aucun changement n'est intervenu sur le plan matériel du fait de cette modification législative. Par ailleurs, en cas de changement de règles de droit, la législation applicable reste en principe celle qui était en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques, sous réserve de dispositions particulières de droit transitoire (cf. arrêt du Tribunal fédéral 9C_1039/2008 du 10 décembre 2009, consid. 4.3, et les réf. citées). Cela étant, compte tenu du fait que le contenu des dispositions légales applicables en l'espèce n'a subi que des modifications limitées à la terminologie, il peut sans autre être fait référence, pour l'appréciation du cas d'espèce, aux dispositions actuelles de la LAPE, sans que la recourante n'en subisse au demeurant de préjudice.

E. 4.1

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). Selon l'art. 7 LAPE, l'aide sociale peut être refusée ou supprimée: a. si le requérant a gravement lésé les intérêts publics suisses; b. s'il obtient ou tente d'obtenir des prestations d'aide sociale en faisant sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes; c. s'il refuse de renseigner les organes de l'aide sociale sur sa situation personnelle ou de les autoriser à prendre des informations; d. s'il ne remplit pas les conditions ou obligations qui lui sont imposées ou s'il n'annonce pas des modifications essentielles de sa situation; e. s'il ne fait manifestement pas les efforts pouvant être exigés de lui pour améliorer sa situation; f. s'il utilise abusivement les prestations d'aide sociale.

E. 4.2

Dans le cas particulier, l'examen du dossier révèle que A._____ vit dans une situation financière pour le moins précaire. Ainsi, il est constant que la prénommée n'a jamais occupé un emploi de manière permanente en Guadeloupe. De plus, selon ses propres affirmations (cf. mémoire de recours), la recourante ne dispose plus de moyens financiers depuis que son époux a abandonné le domicile conjugal en avril 2007, la privant ainsi de la seule ressource financière (R.M.I.) dont elle bénéficiait en tant que conjointe d'un ressortissant français, et son époux ne lui verse pas la contribution mensuelle de EUR 60.- à laquelle elle a droit. Enfin, toujours selon ses déclarations, elle ne peut pas non plus bénéficier du R.M.I., à titre personnel, puisqu'elle est démunie d'un titre de séjour français idoine (ibidem). Il ressort également des pièces versées au dossier que la situation financière de l'intéressée ne s'est pas améliorée durant la procédure de recours étant donné qu'elle a reçu, le 31 mai 2010, un commandement de payer en raison des loyers impayés de février 2008 à mai 2010, étant de ce fait menacée d'évacuation de son logement (cf. pli du 15 septembre 2010). Dans un courrier récent, A._____ a encore fait part au Tribunal de son sentiment de détresse, exposant que sa situation s'est "considérablement détériorée, puisque depuis 10 mois, je vis sans sous et sans électricité" (cf. écritures datées du 18 octobre 2010). En outre, il appert que la prénommée ne dispose d'aucune fortune qui lui permettrait de subvenir dans une mesure suffisante à son entretien (cf. formulaire rempli le 6 mars 2009, ch. 23). Enfin, au vu des pièces figurant au dossier, elle ne semble pas pouvoir compter sur une aide de source privée, au sens de l'art. 5 LAPE, de la part d'un membre de sa famille. En conséquence, étant donné qu'elle ne peut subvenir dans une mesure suffisante à son entretien (art. 5 LAPE) et qu'à l'évidence les motifs d'exclusions énoncés par l'art. 7 LAPE ne lui sont pas opposables, l'intéressée est en droit de prétendre à une aide de la part de la Confédération. Il convient cependant d'examiner, au vu des particularités du cas, sous quelle forme celle-ci peut être concrétisée. Les dispositions de la LAPE prévoient pour l'essentiel deux formes principales d'aide, à savoir, d'une part, la prise en charge dans le pays d'accueil des besoins vitaux d'une personne indigente ayant le statut d'un Suisse de l'étranger (aide sur place) et, d'autre part, la prise en charge des frais de rapatriement de cette personne (cf. Message du Conseil fédéral sur la LASE, FF 1972 II p. 540 et ss).

E. 5.1

A teneur de l'art. 8 al. 1 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. Le requérant a droit à une prestation périodique si la poursuite de son séjour dans l'Etat étranger est justifiée au regard de l'ensemble des circonstances; tel est

notamment le cas lorsque: 1. il se trouve depuis plusieurs années dans cet Etat, 2. il pourra très vraisemblablement subsister par ses propres moyens dans cet Etat dans un proche avenir, 3. il prouve qu'il ne peut être raisonnablement exigé de lui qu'il retourne en Suisse, parce qu'il a noué sur place des liens étroits, notamment de nature familiale (cf. art. 5 al. 1 let. c OAPE).

E. 5.2

Selon l'art. 11 al. 1 LAPE, la personne qui a besoin d'aide peut être invitée à rentrer en Suisse si cette mesure est dans son véritable intérêt ou dans celui de sa famille. En pareil cas, la Confédération se charge des frais de rapatriement au lieu d'accorder à l'intéressé des prestations d'aide sociale à l'étranger. Il incombe à l'autorité compétente en vertu du droit cantonal de prendre soin des Suisses de l'étranger indigents rentrés au pays, même si les frais sont à la charge de la Confédération (art. 16 LAPE).

E. 5.3

En l'occurrence, l'autorité de première instance a considéré que les intérêts de A. _____ seraient mieux préservés par un rapatriement, de sorte qu'elle a refusé de répondre favorablement à sa requête du 6 mars 2009 visant à lui allouer une aide financière à partir du 1er mai 2009 jusqu'à l'obtention de la rente AVS (cf. rapport de la Représentation de Suisse à Paris du 28 avril 2009, ch. 9, et budget établi le 20 avril 2009 pour le calcul forfaitaire). A l'appui de son pourvoi, la recourante fait valoir en substance qu'elle a sollicité auprès du Tribunal compétent la nationalité française, qu'elle participe activement à la vie de sa commune (en Guadeloupe) et que le rapatriement préconisé par l'autorité de première instance lui serait préjudiciable. Sur ce dernier point, elle affirme qu'elle ne souhaite pas retourner à Genève, compte tenu de son insolvabilité et de la pénurie de logement prévalant dans cette ville. Elle laisse également entendre qu'elle n'a plus de liens familiaux dans le canton de Genève, dès lors que sa fille vit en France depuis trois ans et que celle-ci n'a pas manifesté l'intention de se réinstaller un jour en Suisse. A l'instar de l'OFJ (cf. notamment sa réponse du 28 août 2009), le Tribunal de céans se doit de constater que les perspectives pour la recourante de retrouver à l'avenir une certaine autonomie dans son pays de résidence actuelle semblent fort aléatoires. En effet, il appert que l'intéressée n'a à ce jour, soit depuis plus de six ans, pas trouvé de travail en Guadeloupe, malgré les efforts entrepris à cet effet (cf. déterminations du 21 septembre 2009, pp. 3 et 4), qu'elle est actuellement sans ressources financières en France (cf. courrier du 18 octobre 2010), qu'elle est en instance de divorce et qu'elle ne pourra pas bénéficier d'une rente AVS anticipée avant deux ou trois ans (cf. déterminations du 21 septembre 2009, p. 2). Il appert ainsi clairement que la recourante n'a pas été à même de stabiliser sa situation économique et financière, qui n'a cessé de se dégrader (cf. courriers des 15 septembre et 18 octobre 2010). Par ailleurs, force est d'admettre que l'issue positive de la procédure de naturalisation entamée en France paraît incertaine, dans la mesure où A. _____ n'a pas été en mesure d'apporter, à ce jour, le moindre élément susceptible de démontrer que les autorités françaises seraient sur le point de lui accorder la nationalité française. La recourante a d'ailleurs elle-même admis rencontrer certaines difficultés pour mener à bien les démarches à cet effet (cf. mémoire de recours, p. 2). Enfin, comme le relève l'autorité inférieure (cf. réponse du 4 octobre 2010), le fait que la recourante se trouve actuellement en instance de divorce et que sa présence en Guadeloupe est nécessaire pour assister aux audiences (cf. déterminations du 21 septembre 2009, p. 2) ne lui confère pas un droit à recevoir l'aide sociale dans le pays de son choix.

E. 5.4

Cela étant, la recourante n'a pas démontré qu'elle s'est réellement créé des liens étroits avec la région dans laquelle elle vit maintenant depuis le mois d'août 2004, soit depuis plus de six années. Au contraire, vu l'état de déliquescence de sa situation, on peut même douter de l'existence de tels liens. Or, selon l'art. 11 LAPE, le rapatriement en Suisse d'une personne qui a besoin d'aide est préférable à une assistance dans le pays de résidence lorsque cette mesure est dans son véritable intérêt. La recourante ne saurait donc tirer avantage du fait que les directives en la matière prévoient qu'un séjour de plus de cinq ans est un élément favorable à une assistance sur place (cf. directives d'application du 1er janvier 2010, chiffre 1.2.4, figurant sur le site internet du Département fédéral de justice et police [DFJP], in www.ejpd.admin.ch > page d'accueil > Thèmes > Migration > Suisses de l'étranger > Bases légales > Directives d'application pour les demandes d'aide sociale; consulté le 4 novembre 2010). En effet, il ne s'agit-là que d'une valeur indicative, qui doit être également mise en relation avec l'âge de la recourante (cf. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-7085/2008 du 20 mars 2009 consid. 4.1). Dans le cas d'espèce, la recourante a émigré à l'âge de cinquante-trois ans, si bien qu'elle a passé la majeure partie de son existence en Suisse. En outre, A._____ ne saurait raisonnablement soutenir qu'elle dispose (encore) en Guadeloupe d'attaches particulièrement étroites, notamment sur le plan familial, dans la mesure où elle est en instance de divorce et où la vie commune avec son mari a été particulièrement brève, soit quelque deux années seulement (cf. déterminations du 21 septembre 2009, p. 1). Au demeurant, les critères d'application fixés par l'autorité de première instance quant à l'octroi de prestations d'aide sociale dans l'Etat de résidence, ou alternativement d'aide au retour, prévoient également qu'il convient de tenir compte des perspectives d'avenir de la personne requérante et de la manière dont celle-ci a pu financer jusqu'alors son séjour à l'étranger. Ainsi, selon la pratique de l'OFJ, le fait que le requérant ou la requérante a peu de chances de pouvoir exercer une activité lui assurant une autonomie financière constitue un élément plaidant pour un retour en Suisse. Il en va de même lorsque cette personne a principalement assuré sa subsistance dans l'Etat étranger par le biais de ses économies (cf. directives d'application précitées, ch. 1.2.4). Cela signifie donc que l'aide sur place est avant tout destinée aux Suisses qui ont déjà pu se créer à l'étranger une existence stable et qui y sont intégrés dans une large mesure.

E. 5.5

En conclusion, force est ainsi de constater que la possibilité pour A._____ d'avoir accès, en Guadeloupe, à une aide sociale plus substantielle et d'y assurer de la sorte son indépendance financière dépend d'une procédure de naturalisation dont l'issue n'est pas proche et demeure, surtout, fort incertaine. Dans ces circonstances, il y a lieu de reconnaître qu'un rapatriement de la recourante ne lèserait nullement ses intérêts bien compris. Il appert au contraire que, en cas de retour en Suisse, l'intéressée pourrait bénéficier d'une assistance adaptée, notamment sur les plans social et financier. Ayant vécu et travaillé à Genève durant de nombreuses années (cf. curriculum vitae produit dans le cadre de la [première] demande d'assistance financière du 16 septembre 2006), elle pourrait y reprendre le cours de sa vie sans trop de difficultés, cela d'autant plus que sa fille, avec laquelle elle a gardé selon ses propres déclarations "des liens étroits" (cf. mémoire de recours, p. 2), vit en France voisine (Bonneville). Or, il est certain que la recourante ne pourrait pas bénéficier d'un environnement familial et social aussi favorable si elle devait continuer à vivre, dans les mêmes conditions, à l'étranger. Certes, le Tribunal de céans est parfaitement conscient

que le retour éventuel en Suisse de la recourante serait de nature à engendrer certaines difficultés de réadaptation liées à son absence de ce pays durant plusieurs années. Il n'en demeure pas moins que l'on peut raisonnablement exiger de A. _____ qu'elle consente à accomplir certains efforts pour se réintégrer dans son pays d'origine. Il est au demeurant dans son propre intérêt de s'établir à nouveau sur sol suisse, les autorités helvétiques pouvant alors lui fournir toute l'aide nécessaire à son bien-être. Le Tribunal est donc d'avis que le rapatriement de la recourante constitue la solution la plus adaptée aux circonstances et que l'on ne saurait reprocher à l'OFJ de lui avoir refusé d'allouer l'aide financière qu'elle a sollicitée le 6 mars 2009. Il n'est en d'autres termes pas contestable que l'existence de la recourante, voire la perspective de la voir recouvrer son autonomie financière est beaucoup mieux assurée par un rapatriement en Suisse que par la poursuite d'une aide dans le pays de résidence actuelle. Cette conclusion est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle lorsque l'existence de la personne dans le besoin apparaît assurée en Suisse et que le besoin d'assistance tire son origine du seul fait qu'elle a quitté ce pays, l'octroi de prestations d'aide sociale n'est pas compatible avec les objectifs de la législation en la matière (sur ce point, cf. l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.386/2002 du 30 octobre 2002 consid. 2.3 in fine). Le même principe doit s'appliquer, par identité de motifs, lorsque, comme en l'espèce, le besoin d'aide provient non pas, ou pas exclusivement, du départ pour l'étranger, mais du maintien du séjour à l'étranger.

E. 6

Il suit de là que, par sa décision du 5 mai 2009, 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 de la recourante. 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]). (dispositif page suivante)

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