

# **BVGer C-96/2012 vom 24. Januar 2014**

Bundesverwaltungsgericht, 2014-01-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_C-96\\_2012](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-96_2012)

FR: TAF C-96/2012 du 24 janvier 2014

IT: TAF C-96/2012 del 24 gennaio 2014

## **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'aide sociale et de prêts aux ressortissants suisses à l'étranger rendues 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.\_\_\_\_\_ et son épouse, B.\_\_\_\_\_, ont 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**

Les recourants peuvent 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 juridiques de la décision attaquée (cf. André Moser, Michael Beusch et Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, Tome X, 2ème éd., Bâle 2013, pp. 226/227, ad ch. 3.197; Pierre Moor / Etienne Poltier, *Droit administratif*, Berne 2011, vol. II, pp. 300 et 301, ch. 2.2.6.5; Benoît Bovay, *Procédure administrative*, Berne 2000, pp. 192 et 193, par. 6, ainsi que la jurisprudence citée). Il en résulte qu'elle peut, d'une part, admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués et, d'autre part, maintenir une décision en la fondant au besoin sur d'autres dispositions légales que celles retenues par l'autorité inférieure, pour autant qu'elle reste dans le cadre de l'objet du litige (cf. ATF 133 V 239 consid. 3, 130 III 707 consid. 3.1, 125 V 368 consid. 3b et la jurisprudence citée; voir également l'ATAF 2007/41 consid. 2).

### **E. 3**

Les formulaires qui ont été remis à A. \_\_\_\_\_ et à son épouse par la Représentation de Suisse à Los Angeles à la suite des deux demandes de prestations d'aide sociale envoyées à cette autorité par courriels des 28 juin et 20 juillet 2011 et dans lesquels il est fait référence à la législation édictée en la matière, dont en particulier le formulaire décrivant les "droits et obligations" des requérants (formulaire AS 1), renvoient aux dispositions de la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (LASE, RO 1973 1976), alors que la teneur de cette loi (notamment son intitulé) avait 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 et était entrée en vigueur le 1er janvier 2010 (RO 2009 5686/5687). Cette informalité ne saurait toutefois prêter à conséquence, car elle n'entraîne aucun préjudice pour les recourants, puisqu'il ne résulte des modifications apportées à l'ancienne LASE aucun changement sur le fond.

#### **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). 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).

#### **E. 4.2.1**

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 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), 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).

#### **E. 4.2.2**

Ainsi, selon l'art 6 LAPE, la Suisse n'accorde en principe aucune aide lorsque la nationalité étrangère est prépondérante (cf. également ch. 1.2.3 des Directives d'application concernant l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger figurant sur le site internet de l'OFJ, in [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Thèmes > Migration > Aide sociale aux Suisses de l'étranger > Suisse de l'étranger > Directives d'application pour les demandes d'aide sociale [état au 1er janvier 2010], consultées au mois de décembre 2013). Le caractère prépondérant de la nationalité suisse est en effet une condition fondamentale pour pouvoir prétendre à l'octroi d'une aide sociale (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-5982/2011 du 7 juin 2013 consid. 3.2 et jurisprudence citée). Comme le révèle l'énoncé de la disposition de l'art. 6 LAPE, 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 (cf. notamment arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2013 du 4 décembre 2013 consid. 4.2 et jurisprudence citée). 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, 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 arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2013 précité, ibidem, et jurisprudence citée).

## E. 5

En l'espèce, il ressort des indications contenues dans les pièces du dossier qu'A.\_\_\_\_\_ est né d'un père péruvien et d'une mère suisse, le 3 octobre 1965, au Pérou, pays dont il a alors acquis la nationalité par sa naissance. Compte tenu des origines helvétiques de sa mère, il a également acquis à sa naissance la nationalité suisse. Il est devenu titulaire, au mois de décembre 2005, d'un passeport suisse. L'intéressé a vécu chez ses parents au Pérou depuis sa naissance jusqu'en l'année 1992. Ayant accompli un premier séjour en Suisse avec son épouse et leurs deux premiers enfants durant la période comprise entre 1992 et 1997, l'intéressé est revenu vivre avec sa famille au Pérou de 1997 à 1999, puis est reparti avec cette dernière pendant un laps de temps de 10 ans (de 1999 à 2009) en Suisse, où est né le troisième enfant du couple, C.\_\_\_\_\_. Il résulte de ce qui précède qu'A.\_\_\_\_\_ a passé au Pérou la plus grande partie de son existence, en particulier toutes les années d'enfance et d'adolescence, décisives pour le développement de sa personnalité en fonction de son environnement culturel et social. Ses liens avec le Pérou se sont encore naturellement renforcés à la suite de son mariage avec une ressortissante de ce pays, B.\_\_\_\_\_, et de la naissance, au Pérou également, de leur premier enfant, F.\_\_\_\_\_. Née au Pérou le 30 août 1965 de parents péruviens et ayant obtenu de ce fait la nationalité de ce pays, B.\_\_\_\_\_ y a vécu jusqu'en 1992, à l'instar de son futur époux, en compagnie duquel elle a effectué les deux séjours en Suisse évoqués ci-avant (soit de 1992 à 1997 et de 1999 à 2009). La prénommée a acquis la nationalité suisse par suite de son mariage avec A.\_\_\_\_\_ et est devenue titulaire d'un passeport suisse le 13 janvier 2009. Au mois de février 2009, A.\_\_\_\_\_ et sa famille ont quitté la Suisse pour s'installer aux Etats-Unis d'Amérique, dans le sud de la G.\_\_\_\_\_, pour des raisons liées à l'activité professionnelle de l'épouse. S'agissant des liens qu'ils ont conservés avec la Suisse, A.\_\_\_\_\_ et son épouse ont tous deux indiqué avoir maintenu des relations avec les membres de leur parenté et des connaissances vivant dans ce pays. Le premier nommé a également précisé qu'il lisait régulièrement des journaux ou des revues suisses. Son épouse a en outre fait état des rapports qu'elle continuait à entretenir avec le site de production neuchâtelois de l'entreprise américaine pour le compte de laquelle elle travaillait (cf. ch. 4 des formules pour double-nationaux/nationales AS 4[A] signées par chacun des époux le 27 juillet 2011). S'il est vrai que ces éléments démontrent l'existence d'attaches entre les intéressés et la Suisse, le Tribunal ne saurait pour autant considérer que les quelques contacts ainsi gardés avec ce pays l'emportent sur le nombre important d'années (29 ans) vécues par eux au Pérou, où ils

ont fondé leur famille et où ils se sont nécessairement forgé leur identité en fonction de l'environnement immédiat de ce second Etat. A noter en ce sens l'indication donnée par A.\_\_\_\_\_ et son épouse mentionnant que l'espagnol était leur langue maternelle (cf. ch. 28 du formulaire de demande d'aide remis à la Représentation de Suisse à Los Angeles le 9 août 2011). C'est du reste dans cette langue également que B.\_\_\_\_\_ a pris pour la première fois contact avec dite Représentation pour requérir une aide des autorités suisses (cf. courriel adressé en ce sens le 28 juin 2011 à cette Représentation). Dans ce même ordre d'idées, il importe d'observer qu'A.\_\_\_\_\_ et son épouse, tous deux porteurs, selon les déclarations faites au personnel de la Représentation de Suisse à Los Angeles, de cartes d'identité péruviennes (cf. courriel adressé par cette dernière autorité, le 22 octobre 2011, à l'OFJ), ont spécifié dans les formulaires pour double-nationaux/nationales signés le 27 juillet 2011 que les contacts entretenus avec leur parenté et leurs connaissances en Suisse, comme ceux que la prénommée conservait avec le site de production neuchâtelois de son entreprise, étaient rares (cf. ch. 4 des formules pour double-nationaux/nationales AS 4[A]). Les recourants ne peuvent prétendre avoir tissé des relations particulièrement étroites avec la Suisse permettant de considérer que la nationalité suisse, dont ils sont également titulaires, supprime leur nationalité péruvienne acquise par leur naissance au Pérou. Nonobstant la préférence déclarée, dans le cadre de la présente procédure, des intéressés pour la nationalité suisse, c'est à juste titre, au vu de leur parcours de vie, que l'OFJ a retenu, à l'instar de l'avis formulé par la Représentation de Suisse à Los Angeles dans les seconds formulaires pour double-nationaux/nationales que cette dernière a été appelée à remplir (cf. ch. 4 des formulaires AS 4 B établis le 21 octobre 2011), que la nationalité péruvienne d'A.\_\_\_\_\_ et de son épouse était prépondérante au sens de l'art. 6 LAPE et que ceux-ci ne pouvaient donc, en principe, pas prétendre à l'octroi d'une aide sociale (cf., dans le même sens, notamment l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2013 précité, consid. 5.1, et jurisprudence mentionnée).

## **E. 6**

Il convient encore d'examiner si la situation personnelle des recourants est éventuellement constitutive d'un cas de rigueur susceptible de justifier une exception au principe de l'art. 6 LAPE.

### **E. 6.1**

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 justifie, 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 renoncer à mettre à contribution ses propres forces, les ressources dont il dispose ou d'autres possibilités qui s'offrent à lui, pour s'en remettre à la collectivité du soin de lui assurer une existence décente. 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, inFF 1972 II 551, ad art. 5 à 7 du projet de loi).

### **E. 6.1.1**

Dans ses directives du 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, l'OFJ retient notamment les cas d'adultes lourdement handicapés et frappés d'incapacité civile (lorsque la nationalité prépondérante de l'un des parents est suisse), 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. le site internet précité de l'OFJ).

### **E. 6.2**

En l'espèce, il s'avère qu'A.\_\_\_\_\_ et son épouse ont motivé leur demande d'aide sociale par le fait que, quelques mois après leur arrivée en G.\_\_\_\_\_, le prénommé avait été amené, par suite de la maladie dont leur fils C.\_\_\_\_\_, âgé alors de deux ans, avait été atteint (diabète de type 1), à devoir réduire significativement son temps de travail pour rester au chevet de ce dernier. A.\_\_\_\_\_ ayant ultérieurement perdu son emploi, le salaire de son épouse ne suffisait alors plus à couvrir l'ensemble des frais de leur ménage, raison pour laquelle ils avaient sollicité une aide provisoire de la part des autorités suisses. Sans nier les difficultés financières auxquelles ont alors été confrontés les recourants ou la gravité de la maladie qui a frappé l'enfant C.\_\_\_\_\_, le Tribunal considère qu'il ne ressort pas du dossier que les intéressés, même si leurs conditions de vie sont matériellement difficiles, se trouveraient dans une situation de détresse grave ou dans un dénuement tel qu'il heurte le sentiment de dignité humaine. A ce propos, il sied de rappeler que des prestations d'aide sociale ne sont allouées aux Suisses de l'étranger se trouvant dans le besoin (art. 1 LAPE) que s'ils 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). Ainsi l'aide sociale n'intervient-elle que lorsque toutes les autres possibilités de financement - propre activité lucrative, conversion de la fortune en revenu, assurances sociales, assistance de la famille, aide du pays de résidence - sont épuisées (cf. également l'art. 5let. b OAPE; voir aussi le Message précité, FF 1972 II 551, ad chap. II : Conditions d'octroi des secours et les ch. 1.2.2 et 1.4.1 des Directives du 1er janvier 2010, ainsi que l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-696/2009 du 8 février 2010 consid. 5.3). Or, même si A.\_\_\_\_\_ et son épouse ont indiqué, dans les divers documents qu'ils ont remplis lors du dépôt de leur demande d'aide sociale, ne pouvoir, en dehors du salaire réalisé par cette dernière, disposer d'aucune autre source de financement, en particulier des membres de leur famille, des services de sécurité sociaux américains ou d'une assurance-maladie, et avoir déjà utilisé l'épargne constituée par leurs deuxièmes et troisièmes piliers (cf. ch. 20, 27 et 32 du formulaire de demande d'aide sociale rempli le 9 août 2011 à l'attention de la Représentation de Suisse à Los Angeles), leurs affirmations n'ont cependant été étayées d'aucune pièce probante, notamment en ce qui concerne le refus des services de sécurité sociaux américains de les assister au sujet duquel les intéressés avaient pourtant été invités à produire une attestation y relative (cf. ch. 9 du questionnaire

rempli le 28 juillet 2011 par A.\_\_\_\_\_). En outre, il n'est pas établi que les recourants, dont la nationalité péruvienne doit être considérée comme prépondérante au sens de l'art. 6 LAPE, aient sollicité une aide de ce pays. Les allégations formulées par les intéressés dans leur recours font au demeurant apparaître qu'A.\_\_\_\_\_ envisageait de reprendre en été 2012 l'exercice d'une activité lucrative, après la poursuite de cours d'anglais, et que l'enfant C.\_\_\_\_\_ débiterait l'école à la même époque. Le refus d'allouer une assistance aux recourants n'est pas non plus de nature, dans ces circonstances, à entraîner une mise en danger concrète de leur santé, ni de celle de leur fils C.\_\_\_\_\_. A cela s'ajoute que l'OFJ a procédé, lors de l'échange d'écritures opéré dans le cadre de la procédure de recours, à un nouvel examen de sa décision du 9 novembre 2011 en tant qu'elle concernait implicitement la nationalité prépondérante des deux enfants mineurs des recourants, D.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_, nés respectivement en 1996 et 2007. Par prononcé du 2 avril 2012, l'autorité intimée a annulé, dans cette mesure, la décision querellée, au motif que la nationalité suisse des deux enfants précités était prépondérante, et indiqué vouloir se déterminer sur le fond de la demande d'aide mensuelle les concernant, étant précisé par ailleurs que cette autorité a prévu de rendre également une décision séparée à l'égard de la fille des intéressés, F.\_\_\_\_\_, compte tenu de sa majorité (cf., en ce sens, les courriels adressés par l'OFJ à la Représentation de Suisse à Los Angeles les 2 et 9 novembre 2011). Dans ces circonstances, c'est à bon droit que l'OFJ a considéré que la situation des recourants ne présentait pas un caractère de gravité exceptionnelle, seul susceptible de déroger au principe de la nationalité prépondérante consacré par l'art. 6 LAPE. Au surplus, les recourants n'ont pas daigné prendre position sur la nouvelle appréciation de leur situation par l'OFJ et n'ont donc pas justifié le maintien de la procédure en cours.

#### **E. 7**

Il suit de là que, par sa décision du 9 novembre 2011, 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 des recourants. 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.