

BVGer F-2250/2017 vom 21. Juni 2018

Bundesverwaltungsgericht, 2018-06-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-2250_2017

FR: TAF F-2250/2017 du 21 juin 2018

IT: TAF F-2250/2017 del 21 giugno 2018

Regeste

Aide sociale aux Suisses de l'étranger

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, 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 prononcées par la Direction consulaire du DFAE - laquelle constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au Tribunal (cf. 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 (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

2.1 Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. 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). L'autorité de recours applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants juridiques de la décision attaquée (cf. ATAF 2014/24 consid. 2.2, 2009/57 consid. 1.2 ; voir également Moser et al., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, tome X, 2ième éd. 2013, n° 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. 2.2 Il importe de noter que le Tribunal ne peut examiner que les rapports de droit sur lesquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée sous la forme d'une décision, laquelle détermine l'objet de la contestation. Les conclusions sont ainsi limitées par les questions tranchées dans le dispositif de la décision attaquée (cf. ATF 136 II 165 consid. 5, 134 V 418 consid. 5.2.1 et réf. cit. ; voir également l'ATAF 2010/5 consid. 2). Il s'ensuit que l'objet du présent litige est limité à la seule question de l'octroi d'une prestation d'aide sociale périodique ou d'une prestation unique pour le rapatriement en Suisse. Partant, la conclusion formulée par A._____ dans son pourvoi, en tant qu'elle requiert le soutien

des autorités helvétiques afin de permettre à son époux d'obtenir la nationalité suisse (par le biais de la naturalisation ordinaire ou facilitée), n'est point recevable in casu. 2.3 Par ailleurs, s'agissant en l'espèce d'un litige relevant de l'aide sociale des Suisses de l'étranger, le Tribunal prend en considération, dans son arrêt, la situation de fait telle qu'elle se présentait au moment où la requête a été déposée, à l'instar de ce qui prévaut en matière du droit des assurances sociales (sur ce point, cf. les arrêts du Tribunal administratif fédéral F-6925/2016 du 13 avril 2017 consid. 4.5 et C-4103/2013 du 30 avril 2015 consid. 2.1, ainsi que les références citées).

E. 3.1

En vertu de l'art. 22 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr, RS 195.1), la Confédération accorde l'aide sociale aux Suisses de l'étranger indigents dans les conditions prévues par le chapitre 4 de la loi.

E. 3.2

Les Suisses de l'étranger au sens de la LSEtr sont des ressortissants suisses qui n'ont pas de domicile en Suisse et qui sont inscrits au registre des Suisses de l'étranger (cf. art. 3 let. a LSEtr).

E. 3.3

En vertu du principe de subsidiarité consacré à l'art. 24 LSEtr, l'aide sociale n'est allouée aux Suisses de l'étranger que s'ils ne peuvent subvenir dans une mesure suffisante à leur entretien, que ce soit par leurs propres moyens ou par une aide de source privée ou de l'Etat de résidence.

E. 3.4

La nature et l'étendue de l'aide sociale se déterminent selon les conditions particulières de l'Etat de résidence, compte tenu des besoins vitaux d'un ressortissant suisse habitant cet Etat (art. 27 LSEtr).

E. 3.4.1

Aux termes de l'art. 18 al. 1 de l'ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger du 7 octobre 2015 (OSEtr, RS 195.11), les prestations d'aide sociale à l'étranger sont allouées à titre périodique (prestations périodiques) ou à titre unique (prestations uniques). 3.4.2 Selon l'art. 19 al. 1 OSEtr, une personne a droit à une prestation périodique si elle remplit les conditions suivantes : a. ses dépenses imputables sont supérieures à ses revenus déterminants ; b. elle a utilisé la totalité de sa fortune réalisable, réserve faite du montant de la fortune librement disponible ; etc. la poursuite de son séjour dans l'Etat de résidence est justifiée au regard de l'ensemble des circonstances ; tel est notamment le cas : 1. si elle se trouve depuis plusieurs années dans cet Etat, 2. si elle pourra très vraisemblablement subsister par ses propres moyens dans cet Etat dans un proche avenir, ou 3. si elle prouve qu'il ne peut être raisonnablement exigé d'elle qu'elle retourne en Suisse, parce qu'elle a noué sur place des liens étroits, notamment de nature familiale. 3.4.3 Selon l'art. 27 OSEtr, ont droit à la prise en charge des frais de voyage les Suisses de l'étranger qui souhaitent retourner en Suisse mais ne disposent pas des moyens financiers nécessaires (al. 1), le retour en Suisse suppose alors l'intention d'y rester durablement (al. 2). Aux termes de l'art. 28 OSEtr, les frais de voyage pris en charge pour le retour en Suisse englobent les frais de voyage jusqu'en Suisse par le moyen le plus approprié et le moins cher (let. a), l'aide nécessaire à l'étranger jusqu'au moment du retour (let. b) et au besoin, l'aide nécessaire à

partir de l'arrivée en Suisse et jusqu'à la première prise de contact avec le service social (let. c).

E. 4.1

Conformément à l'art. 25 LSEtr, les Suisses de l'étranger qui possèdent plusieurs nationalités ne bénéficient en règle générale d'aucune aide sociale si la nationalité étrangère est prépondérante.

E. 4.2

Selon l'art. 16 OSEtr, lorsqu'une personne possédant plusieurs nationalités présente une demande de prestations d'aide sociale, la Direction consulaire (DC) statue d'abord sur la nationalité prépondérante. Pour ce faire, elle prend en compte les circonstances ayant entraîné l'acquisition d'une nationalité étrangère par le requérant (let. a), l'Etat où il a résidé pendant l'enfance et les années de formation (let. b), la durée du séjour qu'il a déjà effectué dans l'Etat de résidence concerné (let. c), et les rapports qu'il entretient avec la Suisse (let. d) (sur la détermination de la nationalité prépondérante, cf. aussi le chiffre 1.3.3 des directives d'application de la Direction consulaire du DFAE sur l'Aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger [ci-après : les directives d'application du DFAE], entrées en vigueur le 1er janvier 2016, disponibles sur le site web du DFAE, www.dfae.admin.ch > Services et publications > Services pour les citoyens suisses à l'étranger > Aide sociale pour les Suisses de l'étranger > Aide sociale aux Suisses de l'étranger (ASE) > Bases légales ; site consulté en mai 2018 ; sur la prise en compte de directives édictées par l'administration, cf. l'ATAF 2010/33 consid. 3.3.1 et réf. cit.).

E. 4.3

En l'occurrence, il appert que A._____ possède la nationalité tunisienne, par filiation maternelle et paternelle, et la nationalité suisse par reconnaissance du droit de cité suisse (cf. décision rendue le 13 janvier 1989 par la Direction de la police du canton de Berne ; pièce versée au dossier le 13 juillet 2017 et décision entreprise, ch. 3). La prénommée est donc double-nationale, ce qu'elle ne conteste d'ailleurs nullement dans le cadre de la procédure de recours. Il y a donc lieu d'examiner si c'est à bon droit que l'autorité inférieure a retenu dans sa décision que la nationalité tunisienne de la recourante était prépondérante et que celle-ci ne pouvait pas pour cette raison, en principe, prétendre à l'octroi d'une aide sociale. Dans son pourvoi, la recourante soutient avoir passé « toute son enfance » en Suisse et non pas seulement quatre mois en 2003, comme cela est mentionné dans la décision querellée. Le Tribunal ne saurait retenir pareille allégation, motif pris qu'elle n'est étayée par aucune pièce versée au dossier et qu'elle est, de surcroît, en complète contradiction avec les indications fournies par l'intéressée au cours de la procédure de première instance. En effet, dans sa requête du 7 mars 2017, l'intéressée a mentionné avoir vécu en Tunisie de 1978 à 2016, donc y compris durant toute la période de son enfance et de sa formation, et n'avoir effectué en Suisse que deux séjours de courte durée, soit à Bâle en 2003 pour y entreprendre un « stage de fin d'étude » de quatre mois, soit à Genève du 27 juillet au 14 août 2016 pour « essayer de s'installer en Suisse » (cf. formulaire pour les personnes possédant plusieurs nationalités ; document rempli et signé par la requérante le 8 mars 2017, pp. 1 et 2 ; dossier DFAE). Dans ces circonstances, à l'instar de l'autorité de première instance (cf. préavis du 13 juillet 2017, p. 3), l'on doit retenir que A._____ a quasiment passé sa vie entière en Tunisie, soit son enfance, son adolescence et le début de sa vie de jeune adulte, années qui sont décisives pour le développement de la personnalité en fonction

de l'environnement culturel et social (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral C-1083/2015 du 23 juin 2016 consid. 5.1 et C-4805/2015 du 29 avril 2016 consid. 6.1). Or, selon, l'art. 16 al. 1 let. b OSEtr, ces années-là constituent précisément un élément central pour déterminer laquelle des nationalités est prépondérante. Aussi est-ce à juste titre que le DFAE a considéré, dans la décision entreprise (cf. ch. 3), que la nationalité tunisienne de l'intéressée et de ses deux enfants était « clairement prépondérante ». Par ailleurs, force est d'admettre que A._____ n'a pas été en mesure de démontrer de manière convaincante, avec pièces à l'appui, qu'elle aurait entretenu des liens étroits avec la Suisse, se bornant à évoquer pour l'essentiel des relations - distantes - avec des ressortissants suisses et de la parenté (cf. formulaire pour les personnes possédant plusieurs nationalités rempli le 8 mars 2017, p. 2), dont sa grand-mère qui résiderait dans un foyer à Bâle (cf. mémoire de recours). Il paraît utile de rappeler ici que l'art. 12 PA prévoit que l'autorité constate les faits d'office et procède s'il y a lieu à l'administration de preuves. En outre, en vertu de l'art. 13 al. 1 let. a PA, les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits dans une procédure qu'elles introduisent elles-mêmes. De plus, selon l'art. 8 CC, applicable par analogie (cf. ATF 142 II 433, c. 3.2.6 et réf. cit., ainsi que l'arrêt du Tribunal fédéral 2C-837/2015 du 23 août 2016 consid. 5), chaque partie doit, si la loi ne prescrit le contraire, prouver les faits qu'elle allègue pour en déduire son droit. Dans ce contexte, il est donc légitime pour le Tribunal de se fonder sur les pièces figurant au dossier.

E. 5

Il reste à examiner si la situation personnelle d'A._____ est éventuellement constitutive d'un cas de rigueur susceptible de justifier une exception au principe de l'art 25 LSEtr.

E. 5.1

Si, selon la disposition légale précitée, la Suisse n'accorde en principe aucune aide lorsque la nationalité étrangère est prépondérante, des exceptions à ce principe sont toutefois envisageables, comme le révèle l'énoncé (« en règle générale ») de cette disposition (sur ce point, voir l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2013 du 4 décembre 2013 consid. 4.2). Dans ce cadre-là, l'autorité dispose d'une marge d'appréciation pour décider si une telle exception peut être admise ou non. Il n'en demeure pas moins que ni la loi, ni l'ordonnance ne définissent les critères applicables à cet égard. Il appartient donc à l'autorité de déterminer les critères régissant sa pratique en s'inspirant de la volonté du législateur, qui 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 (sur cette question, cf. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2013 du 4 décembre 2013 consid. 5.2.1, et les références citées). 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. Une telle exception peut en particulier être admise lorsque l'existence physique de la personne concernée est menacée (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral C-1083/2015 du 23 juin 2016 consid. 6.1 et C-2490/2013 précité, *ibid.*, et réf. cit.). Selon le ch. 1.3.3 in fine des directives d'application du DFAE mentionnées plus haut (cf. consid.

4.2), une aide sociale peut être accordée à un Suisse résidant à l'étranger quand bien même sa nationalité étrangère est prépondérante, notamment en cas de danger de mort imminent, de maladie très grave et d'invalidité réversible (par le biais d'une opération). En pareilles hypothèses, l'aide sociale est limitée au financement des soins médicaux (y compris médicaments, thérapies, soins à domicile, etc.) dans le pays de résidence.

E. 5.2

En l'occurrence, A. _____ fait valoir pour l'essentiel qu'elle est mère de deux enfants (mineurs), qu'elle est au chômage depuis le mois de novembre 2016, qu'elle n'arrive pas à honorer toutes les factures du couple et qu'elle n'est pas non plus en mesure de rembourser ses dettes. En outre, elle fait part de son désir de quitter le territoire tunisien avec sa famille en raison de l'instabilité politique et économique prévalant dans ce pays. Enfin, elle expose être « malade » depuis deux ans et produit un certificat médical daté du 21 mars 2017. Le Tribunal estime que les éléments mis en avant par la recourante ne sont pas de nature à justifier une exception au sens du ch. 1.3.3 des directives d'application du DFAE. En effet, si le certificat médical mentionné ci-dessus atteste que l'intéressée « souffre d'une longue maladie » et que son état nécessite la présence de son mari, il ne suffit pas à démontrer l'existence d'une situation de rigueur telle que mentionnée plus haut, ni un état susceptible d'entraîner une incapacité de travail durable. Certes, il est regrettable que la recourante soit sans emploi dans son pays, que le salaire réalisé par son mari soit modique et qu'elle n'arrive plus à subvenir entièrement au besoin de toute la famille. Toutefois, pareille situation n'est point susceptible de modifier, sous peine de vider de son sens le caractère restrictif de l'art. 25 LSEtr, l'analyse selon laquelle sa situation ne revêt pas un caractère de gravité suffisante, voire exceptionnelle, susceptible de légitimer une dérogation au principe de la nationalité prépondérante consacré par l'art. 25 LSEtr. Il en va de même de l'argument tiré de l'instabilité politique et économique en Tunisie mis en avant par la recourante dans son pourvoi, même si le Tribunal est parfaitement conscient des difficultés auxquelles celle-ci doit faire face dans ce pays. Cela étant, il sied de noter ici que l'autorité dispose d'une marge d'appréciation relativement importante pour décider si une telle dérogation peut être retenue à l'endroit de doubles-nationaux. Selon la pratique en la matière, la spécificité du cas doit cependant répondre à des exigences élevées, les exceptions à la règle devant uniquement prévenir les situations contraires à l'équité et être limitées aux cas « particulièrement extrêmes ». Par ailleurs, selon la jurisprudence, l'aide sociale ne doit être accordée à des requérants dont la nationalité étrangère est prépondérante que dans des cas particulièrement graves, si le refus d'assistance s'avérait choquant (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-3951/2010 du 16 mars 2011 consid. 4.2 et réf. cit.). Or, au vu des éléments mis en exergue ci-avant, force est d'admettre que A. _____ ne peut pas se prévaloir d'une situation suffisamment grave justifiant de la mettre au bénéfice de ladite dérogation. Dans son pourvoi, A. _____ laisse entendre que sa situation financière est obérée en raison d'un crédit qu'elle a contracté auprès d'une banque. Sur ce point, indépendamment du fait que la recourante ne peut prétendre à aucune aide sociale en vertu du principe de la nationalité prépondérante évoqué plus haut, il suffit de relever que les dettes et leurs intérêts ne font pas partie des dépenses imputables (cf. art. 21 al. 2 OSEtr et ch. 1.4.1 des directives d'application du DFAE), étant précisé à cet égard que l'aide sociale n'est pas destinée à l'amortissement de dettes, mais qu'elle doit uniquement permettre aux bénéficiaires de subvenir à leur entretien. 5.3 Au vu de tout ce qui précède, le Tribunal de céans est amené à conclure que la situation d'A. _____ en Tunisie n'est pas plus grave - ni plus particulière d'ailleurs - que celle de ses compatriotes tunisiennes se trouvant dans une situation similaire

sur le plan matériel (moyens financiers d'existence). Aussi sa situation ne présente-t-elle pas un caractère de gravité exceptionnelle, seul susceptible de légitimer une dérogation au principe de la nationalité prépondérante consacré par l'art. 25 LSEtr. Partant, la conclusion formulée par la recourante, en tant qu'elle tend au versement d'une prestation périodique ou la prise en charge d'éventuels frais de retour en Suisse, doit être rejetée. Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 22 mars 2017, 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, dans la mesure où il est recevable. 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]).

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