



## Arrêt du 16 mars 2011

---

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),  
Marianne Teuscher, Blaise Vuille, juges,  
Georges Fugner, greffier.

---

Parties

A. \_\_\_\_\_,  
sans domicile de notification en Suisse,  
recourante,

contre

**Office fédéral de la justice OFJ,**  
Unité Aide sociale des Suisses,  
Bundesrain 20, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Aide sociale aux ressortissants suisses à l'étranger.

**Faits :****A.**

Le 15 février 2010, B.\_\_\_\_\_, ressortissant suisse né en 1951 et résidant en Slovénie a déposé, pour lui-même et son épouse, A.\_\_\_\_\_, née en 1951, une demande d'assistance auprès de l'Ambassade de Suisse à Ljubljana.

Il a sollicité soit une aide unique, soit une aide mensuelle, soit une prise en charge de ses frais de retour en Suisse, tout en indiquant que sa femme ne voulait pas retourner en Suisse et demandait des prestations périodiques pour pouvoir vivre en Slovénie.

Dans le cadre de sa demande, B.\_\_\_\_\_ a présenté un budget comportant un montant de Fr. 827.- à titre de frais communs du ménage et de 848.50 à titre de dépenses du noyau familial, partiellement contrebalancé par des revenus de Fr. 889.- correspondant à des rentes AVS/AI et SUVA.

**B.**

Compte tenu de sa double nationalité suisse et slovène, A.\_\_\_\_\_ a été invitée, par la représentation suisse à Ljubljana, à fournir des informations au sujet de ses liens avec la Suisse. Dans le cadre des informations qu'elle a fournies à ce sujet le 3 mars 2010, la prénommée a précisé avoir obtenu la nationalité suisse en 1972 par son mariage avec B.\_\_\_\_\_, avoir séjourné en Suisse entre 1971 et 2003, mais n'entretenir que de très rares relations avec de la parenté ou des connaissances en Suisse.

**C.**

Par décision du 3 mai 2010, l'Office fédéral de la justice (ci-après: OFJ) a rejeté la demande d'aide sociale que B.\_\_\_\_\_ avait déposée pour lui-même et son épouse. Dans la motivation de sa décision, l'OFJ a considéré que la nationalité slovène de A.\_\_\_\_\_ était prépondérante, que ses dépenses individuelles n'avaient pas à être prises en considération et que, s'agissant de B.\_\_\_\_\_, ses revenus lui permettaient de subvenir à ses dépenses individuelles, compte tenu du niveau de vie en Slovénie.

**D.**

A.\_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision le 28 mai 2010 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après: le Tribunal ou le TAF), en concluant à l'octroi d'une allocation permettant de financer le retour du couple en Suisse. La recourante a notamment exposé que leur situation financière était déficitaire, que leur retour en Slovénie s'était révélé coûteux depuis l'entrée de ce pays dans l'Euro et qu'elle n'était elle-même

pas parvenue à retrouver du travail eu égard à son âge et à sa préférence à travailler en français.

#### **E.**

Par décisions incidentes du 11 juin et du 2 juillet 2010, le Tribunal a invité la recourante à lui communiquer, conformément à l'art. 11*b* de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), un domicile de notification en Suisse, tout en l'informant qu'à défaut les ordonnances et décisions relatives à la procédure de recours lui seraient notifiées par publication dans la Feuille fédérale.

La recourante n'a pas donné suite à cette injonction.

#### **F.**

Appelé à se prononcer sur le recours, l'OFJ en a proposé le rejet. Dans sa réponse du 5 octobre 2010, l'autorité intimée a exposé les raisons (soit en particulier les faibles liens avec la Suisse) pour lesquelles la nationalité slovène de A.\_\_\_\_\_ devait être considérée comme prépondérante au sens de l'art. 6 de la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (LAPE, RS 852.1) et que, faute de se trouver dans une situation de détresse grave justifiant une dérogation au principe posé par la disposition précitée, la recourante ne pouvait prétendre à une aide sociale, que ce soit sous forme de prestation périodique ou d'aide au retour.

### **Droit :**

#### **1.**

**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 TAF, 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 (qui constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF) sont susceptibles de recours au TAF (cf. art. 1 al. 2 LTAF).

**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).

**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).

#### **2.**

La recourante peut invoquer devant le TAF la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et, à moins qu'une autorité cantonale n'ait statué comme autorité de recours, l'inopportunité de la décision entreprise (cf. art. 49 PA). Dans le cadre de la procédure de recours, le TAF applique d'office le droit fédéral. Conformément à l'art. 62 al. 4 PA, il n'est pas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-il admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, il prend en considération l'état de fait régnant au moment où il statue (cf. ATF 135 II 369 consid. 3.3).

### 3.

**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).

**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.

**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 arrêt du Tribunal administratif fédéral C-5076/2009 du 24 mars 2010 consid. 6.2 et jurisprudence citée).

## 5.

En l'espèce, l'OFJ a retenu que la nationalité slovène de A.\_\_\_\_\_ était prépondérante, ce qui l'excluait du champ d'application de la LAPE. Cette appréciation n'est pas critiquable.

Il convient de relever en effet que la prénommée est née en Slovénie et y a vécu jusqu'à l'âge de vingt ans, qu'elle a certes acquis en 1972 la nationalité suisse par son mariage avec B.\_\_\_\_\_ et a ensuite résidé de longues années en Suisse avec son époux, mais qu'elle est finalement retournée en 2003 dans son pays natal.

Il appert ainsi que la recourante a vécu en Slovénie toutes les années d'enfance et d'adolescence décisives pour le développement de sa personnalité en fonction de son environnement culturel et social. Le Tribunal constate en outre que, selon les informations fournies dans le cadre de la demande d'aide sociale des époux A.\_\_\_\_\_-B.\_\_\_\_\_, il était indiqué que A.\_\_\_\_\_ souhaitait demeurer en Slovénie dans l'hypothèse où son mari viendrait à retourner s'établir en Suisse, élément qui contribue à confirmer l'étroitesse des attaches de la prénommée avec son pays d'origine et, partant, la prépondérance de sa nationalité slovène.

Dans ces circonstances, et nonobstant les allégations formulées par la prénommée dans son recours, selon lesquelles elle se sentait plus suisse que slovène, c'est à bon droit que l'OFJ a retenu que sa

nationalité slovène était prépondérante au sens de l'art. 6 LAPE et qu'elle ne pouvait donc, en principe, pas prétendre à l'octroi de l'aide sociale.

## 6.

Il reste à examiner si la situation personnelle de A.\_\_\_\_\_ est éventuellement constitutive d'un cas de rigueur susceptible de justifier une exception au principe de l'art. 6 LAPE.

Pareille exception trouve notamment application lorsque l'existence physique du recourant est menacée (arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1335/2007 du 27 janvier 2010 consid. 5.2.1 et jurisprudence citée).

Dans ses directives d'application consacrées à l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger du 1<sup>er</sup> mai 2008, dont le contenu a été repris dans ses nouvelles directives applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'OFJ retient les cas d'enfants mineurs (lorsque la nationalité prépondérante de l'un des parents est suisse), les adultes lourdement handicapés et frappés d'incapacité civile, les personnes en danger de mort imminent, souffrant de maladie très grave, d'invalidité réversible (par 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 mars 2011).

En l'espèce, sans nier la situation financière difficile de la recourante en Slovénie, il ne ressort pas du dossier que celle-ci se trouverait dans une situation de détresse grave ou dans un dénuement tel qu'il heurte le sentiment de dignité humaine. La recourante n'a par ailleurs nullement établi qu'elle avait tout entrepris pour se procurer des moyens d'existence personnels en Slovénie. Elle n'a en particulier pas démontré avoir activement cherché une activité lucrative, même à temps partiel, susceptible d'améliorer sa situation financière et n'a en outre pas clairement démontré les raisons pour lesquelles elle ne percevait pas d'aide sociale en Slovénie, alors que sa situation financière justifierait, selon elle, l'octroi d'une aide sociale par les autorités suisses.

En conséquence, le Tribunal est amené à conclure que l'OFJ était fondé à considérer que la situation de A.\_\_\_\_\_ ne présentait pas un caractère de gravité exceptionnelle susceptible de déroger au principe de la nationalité prépondérante consacré par l'art. 6 LAPE et qu'il n'a donc à bon droit pas pris en compte la situation personnelle de la prénommée dans l'examen de la demande d'aide sociale déposée conjointement par les époux A.\_\_\_\_\_ -B.\_\_\_\_\_.

## 7.

Il reste ainsi à examiner si la situation financière de B.\_\_\_\_\_ en Slovénie justifie l'octroi d'une aide sociale au sens de l'art. 5 LAPE.

Le Tribunal constate à cet égard que le décompte établi par l'Ambassade de Suisse à Ljubljana sur la base d'un budget individuel pour B.\_\_\_\_\_, adapté aux conditions d'existence en Slovénie, a abouti à un

excédent mensuel de 227 frs. Or, force est de constater que la recourante n'a contesté aucun des postes du décompte précité, qui était pourtant joint à la décision attaquée, mais s'est bornée à affirmer que le coût de la vie avait augmenté en Slovénie et qu'ils n'arrivaient pas à "boucler les fins de mois".

Dans la mesure où le recours n'apporte aucun élément concret susceptible de remettre en cause le décompte établi par l'autorité inférieure, le Tribunal se dispensera de procéder à l'examen détaillé des divers postes de ce décompte.

S'agissant enfin de l'allégation de la recourante, selon laquelle le couple envisageait de retourner en Suisse, si une aide sociale ne lui était pas allouée en Slovénie, il appartiendra à B.\_\_\_\_\_ de formuler une nouvelle requête tendant à l'octroi, en sa faveur, d'une aide au retour en Suisse, une fois qu'il aura pris une décision claire et définitive à ce sujet.

En conséquence, il apparaît que c'est de manière fondée que l'OFJ a refusé d'allouer une aide sociale mensuelle à B.\_\_\_\_\_.

**8.**

Eu égard aux considérations qui précèdent, le Tribunal arrive à la conclusion que la décision de l'autorité intimée du 3 mai 2010 est conforme au droit.

Le recours est en conséquence rejeté.

En conséquence, il y aurait lieu de mettre des frais de procédure à la charge de la recourante. 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 la recourante 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.

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

**3.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante, par publication dans la Feuille fédérale,
- à l'autorité inférieure, dossier A 53 566 en retour,
- à l'Ambassade de Suisse à Ljubljana, pour information.

Le président du collège :

Le greffier :

Bernard Vaudan

Georges Fugner

**Indication des voies de droit :**

Le présent arrêt peut être attaqué devant le Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :