



---

Cour III  
C-5841/2013

## Arrêt du 16 mai 2014

---

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),  
Blaise Vuille, Andreas Trommer, juges,  
Astrid Dapples, greffière.

---

Parties

Jannik **Ebinger**,  
adresse postale : p.a. Y.-M. Ebinger,  
Place de la Taconnerie 6, 1204 Genève,  
recourant,

contre

**Office fédéral de la justice OFJ**,  
Bundesrain 20, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Aide sociale et prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger.

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

Par requête datée du 12 février 2013, parvenue le 28 mai suivant à la Représentation suisse compétente, Jannik Ebinger (ressortissant suisse, né le 28 décembre 1945, ingénieur-physicien, établi au Laos depuis le 1<sup>er</sup> août 2010 avec sa femme et ses deux enfants) a sollicité l'octroi d'une aide annuelle pour la prise en charge des frais de scolarisation de ses deux enfants, William, né le 18 juin 1996 et Naïla Alicia, née le 24 avril 2001, au lycée français de Ventiane. L'intéressé a motivé sa requête en expliquant que son nouveau statut de retraité ne lui permet pas de prendre en charge le montant sollicité par le lycée français Josué Hoffet à Ventiane pour la formation de ses enfants.

**B.**

Par décision du 22 juillet 2013, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a rejeté la requête de l'intéressé, qu'il a traitée comme une requête d'aide périodique, retenant en substance que l'intéressé ne remplissait pas les conditions d'octroi de prestations d'aide sociale à l'étranger. En effet, selon cet office, une aide périodique est uniquement accordée à un ressortissant suisse résidant à l'étranger, lorsque celui-ci y séjourne depuis un certain nombre d'années, en règle générale 5 ans, ou s'il apparaît probable qu'il pourra de nouveau subvenir lui-même à ses besoins dans un avenir prévisible.

Des documents produits par l'intéressé, il appert que celui-ci était installé depuis trois ans au Laos avec sa famille et percevait un revenu mensuel de 4'760,55 francs, ce qui de l'avis de l'OFJ lui permettait de pourvoir à son entretien. Cet office a donc considéré qu'il était à même de prendre en charge les frais de scolarité de ses enfants et a relevé que l'aide sociale n'était accordée qu'exceptionnellement pour couvrir les frais d'une école privée, en particulier lorsqu'il n'existait pas d'école publique adéquate, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. L'OFJ a attiré l'attention de l'intéressé sur le fait qu'il lui était possible de déposer une demande de prise en charge des frais de voyage de retour, s'il entendait revenir en Suisse.

**C.**

Par acte daté du 4 octobre 2013, Jannik Ebinger a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF ou Tribunal), concluant implicitement à son annulation. A l'appui de ses conclusions, il a fait valoir qu'il n'avait pas eu d'autre choix que celui de l'inscription de

ses enfants dans une école privée pour enfants francophones, soit le lycée français de Vientiane, afin de garantir la continuité de leur scolarité en langue française au Laos. Si ce choix était resté sans incidence sur ses moyens financiers, aussi longtemps qu'il avait été salarié, il allègue qu'étant retraité depuis janvier 2011, il n'est plus à même d'assumer un montant représentant le 25% de sa rente. Enfin, il s'étonne de ne pas pouvoir bénéficier des prestations d'aide sociale de la Confédération en raison du fait qu'il ne résiderait que depuis 2010 au Laos, dans la mesure où la loi mentionne uniquement un délai de trois mois quant au domicile à l'étranger. Il précise en outre qu'un retour en Suisse ne serait actuellement pas à l'ordre du jour, dès lors que, d'une part, il serait encore impliqué, à titre bénévole, dans des projets au Laos et que, d'autre part, ses moyens financiers ne le lui permettraient pas.

#### **D.**

Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en a proposé le rejet dans sa détermination du 27 décembre 2013, reprenant à cet effet la motivation qu'elle avait précédemment développée, en l'étayant.

Invité à se déterminer sur la réponse de l'OFJ, l'intéressé n'y a pas donné suite.

#### **Droit :**

##### **1.**

**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 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).

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

**1.3** Jannik Ebinger 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).

**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 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).

**3.**

A teneur de l'art. 1 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), 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).

**4.**

Selon l'art. 4 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), les prestations d'aide sociale à l'étranger sont allouées à titre périodique (prestations périodiques) ou à titre unique (prestations uniques).

L'art. 5 al. 1 OAPE fixe les conditions auxquelles le requérant a droit à une prestation périodique. Tel sera le cas si:

- a. ses dépenses reconnues sont supérieures à ses revenus déterminants;
- b. il a utilisé la totalité de sa fortune réalisable, réserve faite d'un montant librement disponible,
- c. la poursuite de son séjour dans l'Etat étranger est justifiée au regard de l'ensemble des circonstances.

L'art. 10 al. 1 OAPE détermine quant à lui les critères liés à l'octroi d'une prestation unique: le requérant a droit à une prestation unique lorsque ses revenus déterminants excèdent ses dépenses reconnues, mais ne suffisent pas à couvrir une dépense unique qui lui est nécessaire pour subvenir à son entretien et qu'il ne dispose pas d'une fortune réalisable excédant le montant dont il peut disposer librement. Les prestations uniques et périodiques peuvent être cumulées (art. 10 al. 2 OAPE).

## 5.

En l'espèce, l'intéressé a requis le versement d'une aide annuelle, destinée à couvrir les frais de scolarité de ses enfants; c'est à juste titre que l'OFJ a traité cette demande comme une requête tendant au versement d'une aide périodique, puisqu'au moment de la demande, il apparaissait clairement que les enfants de l'intéressé seraient encore scolarisés plusieurs années au Laos.

**5.1** Dans ses directives d'application consacrées à l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger du 1er janvier 2010, l'OFJ rappelle que *l'aide sociale n'est accordée qu'aux personnes qui ne peuvent subvenir dans une mesure suffisante à leur entretien par leurs propres moyens, par une aide de source privée ou par l'assistance du pays de résidence (art. 5 LAPE, subsidiarité). Contrairement aux prestations d'assurance, elle est allouée en fonction des besoins. Le besoin d'aide est attesté dès lors que les dépenses reconnues sont supérieures aux revenus (v. art. 9 et 10 OAPE) (cf. page d'accueil de l'OFJ > Thèmes > Migration > Aide sociale aux Suisses de l'étranger > Suisses de l'étranger > Directives d'application pour les demandes d'aide sociale ad point 1.2.2, visité en mars 2014)*. Par ailleurs, selon ces mêmes directives, *en principe, seuls sont reconnus les frais d'écologie d'une école publique jusqu'à la fin de la scolarité ordinaire, c'est-à-dire celle qui ouvre les portes d'une formation supérieure ou de la vie professionnelle.*

*Il n'existe aucun droit à fréquenter une école suisse; toutefois, une requête fondée sur une prise de position de la représentation peut être examinée. Les frais d'écolage d'une école privée sont reconnus à titre exceptionnel, sur la base d'une prise de position de la représentation suisse, lorsqu'il n'y a pas d'autre possibilité de bénéficier d'un enseignement minimum (connaissances de base en lecture, écriture et calcul) (cf. Directives d'application pour les demandes d'aide sociale ad point 2.3.7).*

**5.2** En l'espèce, avant de déterminer si le financement d'une école privée dans le cas particulier peut être admis, il convient de déterminer si, dans son principe, Jannik Ebinger peut prétendre à une aide de la part de la Suisse.

**5.3** Dans la décision rendue le 22 juillet 2013, l'OFJ a indiqué que l'aide sociale n'était accordée qu'exceptionnellement pour couvrir les frais d'une école privée, en particulier lorsqu'il n'existait pas d'école publique adéquate, ce qui ne semblait pas être le cas en l'état. Par ailleurs, il a également retenu que, selon sa pratique, il n'accordait des prestations périodiques dans l'Etat de résidence que si le requérant y séjournait depuis un certain nombre d'années (en règle générale plus de cinq ans) ou s'il apparaissait probable qu'il pourrait à nouveau subvenir lui-même à ses besoins dans un avenir prévisible, des conditions que l'intéressé ne remplissait pas.

**5.3.1** Dans son mémoire de recours, l'intéressé se réfère à l'art. 2 de la LAPE pour retenir que la loi est formulée de telle manière que l'on est en droit de déduire que l'application de celle-ci est prévue pour les Suisses résidant à l'étranger depuis plus de trois mois. Il s'étonne donc que l'OFJ parle d'un certain nombre d'années, voire de plus de cinq ans.

Si cette disposition de la LAPE définit certes les bénéficiaires de l'aide sociale en fixant qu'il s'agit *des ressortissants suisses qui ont leur domicile à l'étranger ou qui y résident depuis plus de trois mois*, il faut toutefois observer que l'art. 5 al. 1 let. c OAPE précise que le requérant peut bénéficier d'une aide sociale à l'étranger *s'il se trouve depuis plusieurs années dans cet Etat*. Ainsi, il appert de cette ordonnance d'application que le droit à une prestation périodique est notamment conditionné au fait que l'intéressé séjourne depuis plusieurs années déjà dans l'Etat tiers et qu'il peut justifier de ce fait la poursuite de son séjour (cf. art. 5 al. 1 let. c OAPE).

Dans le cas d'espèce, l'intéressé séjournait depuis deux ans et six mois au Laos au moment de sa requête. Or, la décision attaquée se réfère im-

plicitement aux directives édictées par l'OFJ, en mentionnant que les prestations périodiques sont accordées si le requérant peut justifier d'un certain nombre d'années de séjour dans l'Etat de résidence, ce délai étant fixé en règle générale à 5 ans par la pratique. Cette question relative au nombre de mois, voire d'années de séjour exigés à l'étranger peut toutefois rester ouverte dans le cas d'espèce, dès lors que plusieurs des conditions cumulatives à l'octroi d'une aide fixées par l'art. 5 OAPE, ne sont manifestement pas remplies in casu comme on le verra dans les considérants développés ci-dessous.

**5.3.2** En effet, comme relevé au point 5.1 ci-dessus, pour bénéficier des prestations d'aide de la LAPE, le requérant doit apporter la preuve que ses dépenses excèdent ses revenus déterminants. Or, il appert des informations à disposition du Tribunal, que tel n'est pas le cas en l'espèce. Dans sa réponse du 27 décembre 2013, suite au recours de l'intéressé, l'OFJ a élaboré un budget rudimentaire des revenus et dépenses de l'intéressé en s'appuyant sur le coût de la vie en Thaïlande, plus élevé qu'au Laos. Il ressort de ce budget que l'excédent sur lequel l'intéressé et sa famille devrait pouvoir compter est d'environ 3'000 francs suisses par mois, abstraction faite des frais d'écolage. Cet office constate donc qu'il n'est pas exclu que l'intéressé soit à même de payer l'écolage de ses enfants, même s'il devait le payer en plusieurs tranches. Cette réponse de l'autorité inférieure a été envoyée en courrier recommandé à l'intéressé, à l'adresse communiquée par ce dernier en Suisse, afin qu'il puisse déposer ses observations éventuelles, mais n'a pas été retirée au guichet postal et est ainsi revenue au Tribunal sans réponse de l'intéressé.

**5.3.3** Un envoi recommandé est notifié à la date à laquelle son destinataire le reçoit effectivement (ATF 117 V 131 consid. 4a p. 132). Lorsque ce dernier ne peut pas être atteint, une communication qui n'est remise que contre la signature du destinataire ou d'un tiers habilité est réputée reçue au plus tard sept jours après la première tentative infructueuse de distribution (fiction de la notification, art. 20 al. 2 bis PA), quand bien même il ne s'agirait pas d'un jour ouvrable (ATF 127 I 31 consid. 2b p. 35). En l'espèce, ainsi que cela ressort du courrier retourné au Tribunal, le représentant dûment désigné par Jannik Ebinger n'a pas procédé à son retrait, malgré un avis en ce sens. En conséquence, et selon la fiction de la notification rappelée ci-dessus, il faut considérer que la prise de position de l'OFJ a été valablement notifiée à l'intéressé de sorte que ce dernier ne saurait se prévaloir ultérieurement d'une éventuelle violation de son droit d'être entendu, pour n'avoir pas pu se déterminer sur cette réponse et, en

particulier, sur le calcul auquel l'OFJ a procédé pour déterminer le montant de ses charges.

**5.3.4** Comme relevé au point 5.3.2, l'OFJ a étayé son refus de prendre en charge les frais de scolarité des enfants de l'intéressé par la présentation – dans sa réponse du 27 décembre 2013 – d'un budget sommaire, dont il ressort que l'intéressé bénéficie d'un solde d'environ 3'000 francs par mois, après soustraction des dépenses essentielles. Pour parvenir à ce montant, l'OFJ s'est basé d'une part sur les chiffres communiqués par l'intéressé (soit essentiellement le montant de ses revenus perçus à titre de rente [caisse de retraite et pension AVS]) et d'autre part sur une fiction reposant sur les dépenses nécessaires à un ménage de quatre personnes (à savoir, en l'espèce, un poste "argent du ménage" [qui comprend l'entretien quotidien, en particulier les dépenses pour l'alimentation, les boissons, les soins corporels, le coiffeur, le nettoyage et l'entretien du logement et des vêtements, les menus articles d'usage quotidien et les taxes sur les déchets], un poste "argent de poche", un poste "vêtements, linge de maison, chaussures", un poste "radio, TV, téléphone, internet", un poste "loyer ou intérêts hypothécaires", un poste "charges" [chauffage, eau, etc.], un poste "électricité, gaz"). Pour ce faire, l'OFJ s'est aidé d'un formulaire ad hoc prévu à cet effet (formulaire AS 11 intitulé "Budget à établir pour le calcul forfaitaire"), et qui est, en principe, rempli par le requérant à l'appui de sa demande. Comme base de calcul, l'OFJ s'est référé au coût de la vie en Thaïlande, lequel est supérieur à celui du Laos, raison pour laquelle la valeur monétaire employée est le baht.

L'OFJ a estimé que le revenu de l'intéressé devait lui permettre d'assumer les frais de scolarité de ses enfants.

**5.3.5** Dans son mémoire de recours, l'intéressé ne s'est pas spécifiquement déterminé sur sa situation financière. Tout au plus a-t-il fait valoir que le montant alloué à la scolarité de ses enfants représentait le 25% du montant de sa retraite. Il a ajouté que le 34% de l'argent dont il disposait au Laos était voué aux charges qu'il avait à Genève, sans toutefois en préciser la nature. Par ailleurs, il a allégué ne pas être au bénéfice d'une assurance maladie en Asie et être condamné, depuis 3 ans, à un traitement de physiothérapie permanent. Enfin, les frais dentaires ne seraient pas couverts par les assurances asiatiques.

A l'examen des pièces du dossier, le Tribunal constate que, même si le budget établi par l'OFJ se doit d'être corrigé par rapport au poste "Einnahmen" par l'ajout du montant perçu au titre des allocations familiales (2

fois 262.80 francs), ce budget est manifestement excédentaire et le montant disponible est largement suffisant pour assumer non seulement les frais d'écolage, les éventuels frais de physiothérapie, voire dentaires, évoqués dans le mémoire de recours, mais également les frais d'assurance maladie de la famille (l'intéressé déclare certes dans son recours ne pas être au bénéfice d'une assurance maladie en Asie, mais il a indiqué précédemment que lui et son épouse étaient affiliés à l'AGL Lao PDR [un prestataire privé]; à titre indicatif, le coût mensuel de l'assurance maladie public d'une famille de quatre personnes au Laos, résidant à Vientiane, s'élève à 24'000 kips soit un peu plus de 2 francs et soixante centimes [cf. Asia Pacific Observatory on Health Systems and Policies, Lao People's Democratic Republic Health System Review, p. 47] de sorte que même si l'assurance avec un prestataire privé est certainement plus chère, les coûts sont extrêmement bas et ne sauraient être comparés à ceux prévalant en Suisse).

Le solde à disposition de l'intéressé représente donc un montant conséquent dans un pays où le revenu annuel moyen s'élevait en 2012 à 1'270 dollars américains (cf. <<http://data.worldbank.org/country/lao-pdr>>, page visitée en mai 2014). Il est en tout état de cause censé assurer au recourant ainsi qu'à sa famille, un niveau de vie correct dans son pays de résidence.

L'intéressé a également fait valoir des charges en Suisse liées à un pied à terre à Genève (cf. relevé de compte postal déposé par l'intéressé), toutefois le Tribunal se doit de préciser que ces charges ne sauraient être considérées comme des dépenses reconnues au sens de l'art. 6 de l'OAPE, dès lors que l'aide sociale de la Confédération n'a pas pour but de permettre aux bénéficiaires de disposer, en principe, d'un deuxième logement.

Au vu de ce qui précède, l'intéressé ne se trouve assurément pas dans une situation de besoin, telle que retenue par la LAPE. Même s'il ne devait pas être en mesure de s'acquitter en une seule fois des frais d'écolage pour ses deux enfants, il lui appartient de s'approcher de l'école, où il a placé ses enfants, afin de trouver un arrangement financier avec cet établissement.

**5.3.6** Enfin, même si l'intéressé avait pu prétendre à un soutien au sens de la LAPE, en raison de la durée de son séjour et de dépenses supérieures au revenu, il lui aurait encore fallu apporter la preuve que ses enfants n'étaient pas en mesure de recevoir un enseignement de base au

sein du système scolaire laotien (cf. Directives d'application pour les demandes d'aide sociale ad point 2.3.7; point 5.1 ci-dessus). Or, tel n'est pas le cas puisque le système scolaire laotien est à même de délivrer un tel enseignement. A ce sujet, on relèvera d'ailleurs que le français est encore souvent enseigné comme langue seconde et qu'à Vientiane – où réside l'intéressé et sa famille – cette langue est enseignée dans certaines écoles primaires à partir de la troisième année (<<http://www.ambafrance-laos.org> > Relations franco-laotiennes > Francophonie, consulté en mai 2014). Cela étant, ainsi que le Tribunal a déjà eu l'occasion de le préciser, le critère de la langue d'enseignement ne constitue pas un fait déterminant (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4654/2012 du 2 mai 2013 ad consid. 5.2.7).

## **6.**

Il suit de là que, par sa décision du 22 juillet 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).

**6.1** En conséquence, le recours est rejeté.

**6.2** 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]).

(dispositif page suivante)

**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 :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure avec le dossier n° de réf. A 56'118 MS en retour

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège :

La greffière :

Jenny de Coulon Scuntaro

Astrid Dapples

**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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :