



Cour VI
F-1172/2024

Arrêt du 4 août 2025

Composition

Claudia Cotting-Schalch (présidente du collège),
Susanne Genner, Sebastian Kempe, juges,
Alain Renz, greffier.

Parties

X-_____,
recourante,

contre

Direction consulaire (DC),
Protection consulaire, Aide sociale aux Suisses de l'étranger
(ASE), Effingerstrasse 27, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Aide sociale aux Suisses de l'étranger ; décision de la
Direction consulaire du 18 janvier 2024.

Faits :**A.**

A.a Au mois de novembre 2017, X._____, ressortissante suisse née le [...] 1948, s'est établie en Tunisie.

A.b Le 26 août 2019, l'intéressée s'est annoncée au registre des Suisses de l'étranger à Tunis.

B.

B.a Par demande du 23 décembre 2023, la prénommée a sollicité auprès de la Direction consulaire du Département fédéral des affaires étrangères (ci-après : la Direction consulaire ou la DC) l'octroi d'une aide sous la forme du versement d'une prestation mensuelle d'un montant de 500 francs pour lui permettre de subvenir à ses besoins.

B.b Par décision du 18 janvier 2024, notifiée le 8 février 2024, la Direction consulaire a rejeté la demande précitée, motifs pris que l'intéressée ne remplissait pas les conditions d'octroi de prestations sociales à l'étranger.

C.

Par courrier daté du 18 février 2024, déposé à la poste tunisienne le lendemain et réceptionné par le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou TAF) le 27 février suivant, X._____ a interjeté recours contre la décision précitée.

D.

Par décision incidente du 1^{er} mai 2024, le Tribunal a renoncé à la perception d'une avance de frais et renvoyé à la décision au fond s'agissant des frais de la procédure de recours. En outre, l'autorité inférieure a été invitée à se prononcer sur le recours précité.

E.

Dans sa réponse du 18 juin 2024, la DC a maintenu la décision querellée et conclu au rejet du recours.

F.

Invitée par le Tribunal à se déterminer sur la réponse précitée, la recourante n'a fait part d'aucune observation dans le délai imparti.

G.

Les autres éléments contenus dans les écritures précitées seront examinés, si nécessaire, dans les considérants en droit ci-dessous.

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 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, qui statue comme autorité précédant le Tribunal fédéral [ci-après : le TF] (cf. 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 La recourante a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et le délai prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. art. 50 al. 1 et 52 al.1 PA).

2.

2.1 Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. La partie recourante peut ainsi 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 (art. 49 PA). Conformément à la maxime inquisitoire, le Tribunal constate les faits d'office (art. 12 PA). Appliquant d'office le droit fédéral, il n'est pas lié par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants juridiques de la décision attaquée.

2.2 Etant donné que la présente cause relève de l'aide sociale aux Suisses de l'étranger, le Tribunal, à l'instar de ce qui prévaut en matière de droit des assurances sociales, se fonde sur l'état de fait existant au moment du dépôt de la demande de prestations, respectivement lors du prononcé de la décision administrative litigieuse. Les faits survenus postérieurement et ayant modifié cette situation doivent donc le cas échéant faire l'objet d'une nouvelle décision administrative (cf. arrêt du TAF F-3989/2020 du 15 septembre 2021 consid. 2.2 et les réf. cit.).

3.

3.1 Sur le plan matériel, trouvent application en l'espèce la loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger

(LSEtr, RS 195.1) et l'Ordonnance du 7 octobre 2015 sur les Suisses de l'étranger (OSEtr, RS 195.11). En outre, afin de garantir une application uniforme de la législation, l'administration fédérale a également édité la Directive sur l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger (cf. <https://www.dfae.admin.ch/eda/fr/home.html> > DFAE > Organisation du DFAE > Directions > Direction consulaire > Aide sociale aux Suissesses et Suisses de l'étranger [ASE] > Documents > directives, site consulté en juin 2025 ; ci-après : Directive sur l'aide sociale [état au 1^{er} janvier 2020]).

3.2 L'art. 22 LSEtr prévoit que la Confédération accorde l'aide sociale aux Suisses de l'étranger indigents dans les conditions prévues au chapitre 4 de la loi. Sont des Suisses de l'étranger, selon l'art. 3 let. a LSEtr, les ressortissants suisses qui n'ont pas de domicile en Suisse et sont inscrits au registre des Suisses de l'étranger.

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.

3.4 Selon l'art. 27 al. 1 LSEtr, 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.

3.5 Selon l'art. 18 al. 1 OSEtr, les prestations d'aide sociale à l'étranger sont allouées à titre périodique (prestations périodiques) ou à titre unique (prestations uniques).

Conformément à l'art. 19 al. 1 OSEtr, une personne a droit à une prestation périodique si ses dépenses imputables sont supérieures à ses revenus déterminants (let. a), si elle a utilisé la totalité de sa fortune réalisable, réserve faite du montant de la fortune librement disponible (let. b), et si la poursuite de son séjour dans l'Etat de résidence est justifiée au regard de l'ensemble des circonstances (let. c). Il y a lieu de préciser à ce propos que tel est notamment le cas lorsque la personne se trouve depuis plusieurs années dans cet Etat (ch. 1), lorsqu'elle pourra très vraisemblablement subsister par ses propres moyens dans cet Etat dans un proche avenir (ch. 2), ou lorsqu'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 (ch. 3).

Selon l'art. 21 al. 1 OSEtr, sont reconnues comme dépenses imputables un forfait pour les dépenses courantes (argent du ménage) [let. a] et les dépenses périodiques telles que les dépenses de logement, les cotisations aux assurances ou les frais de transport, pour autant qu'elles soient nécessaires, raisonnables et attestées [let. b].

4.

Le présent litige porte sur la question de savoir si la recourante peut, en se fondant sur les dispositions légales précitées (cf. consid. 3 supra), prétendre à l'octroi de prestations périodiques afin de subvenir à ses besoins quotidiens en Tunisie.

4.1 Dans sa décision du 18 janvier 2024, la Direction consulaire (ci-après : DC) a indiqué en substance que sur la base du budget établi par X._____, des quittances transmises par celle-ci, de la prise en compte du niveau de vie en Tunisie et en se fondant sur les critères énoncés par la Directive sur l'aide sociale, le nouveau budget mensuel retenu en l'occurrence présentait un excédent après déduction des dépenses. Ainsi, la DC a conclu que la rente AVS mensuelle perçue par la prénommée couvrait ses dépenses et ceci malgré la prise en compte, d'une part, du loyer inadapté du point de vue de l'aide sociale pour une personne seule et, d'autre part, la prime mensuelle d'assurance maladie qui n'avait pas été budgétisée par l'intéressée mais qui lui serait néanmoins nécessaire. Par ailleurs, l'autorité inférieure a estimé que la poursuite du séjour en Tunisie de l'intéressée ne se justifiait pas au regard de l'ensemble des circonstances, notamment celles énoncées à l'art. 19 al. 1 let. c OSEtr. La DC a en particulier relevé à ce propos que, bien que cette dernière se soit établie depuis plus de cinq ans en Tunisie, elle n'y avait pas de famille, ni de compagnon de vie et n'y avait jamais travaillé, de sorte que son intégration en ce pays ne pouvait être que très partielle. L'autorité inférieure a encore relevé que la prénommée ne parlait pas l'arabe et ne disposait plus de permis de séjour en Tunisie. Dans ces conditions, si l'intéressée n'arrivait pas à subvenir à ses besoins par ses propres moyens, un retour définitif en Suisse était parfaitement envisageable. Au regard de l'ensemble des circonstances, la DC a considéré que l'intéressée ne remplissait pas les conditions pour l'obtention de prestations sociales à l'étranger, de sorte que sa demande tendant à l'octroi d'une aide sociale mensuelle devait être rejetée.

4.2 Dans son recours, l'intéressée a fait part de ses difficultés à trouver un logement meilleur marché que celui qu'elle possédait au moment de sa requête. Dans l'intervalle, elle avait toutefois réussi à signer un contrat de

bail pour la location d'une maison moins chère lui permettant ainsi d'obtenir le renouvellement de sa carte de séjour tunisienne. A cet égard, elle a précisé qu'elle avait dû payer une amende pour les neuf mois durant lesquels elle ne disposait plus de carte séjour. Elle a également indiqué qu'elle ne voulait pas abandonner ses animaux – trois chats et un chien – qui lui coûtaient chers et qu'elle savait devoir souscrire à une assurance maladie, mais qu'elle ne trouvait pas un modèle suffisamment satisfaisant. Elle a encore invoqué ses problèmes de santé – arthrose, bronchite, cataracte, herpès oculaire – et ses difficultés à payer les soins médicaux, dans la mesure où, selon elle, pour les étrangers résidant en Tunisie tous ces coûts seraient majorés d'un tiers. A ce propos, elle a demandé s'il existait une institution en Suisse qui pourrait l'aider à payer les frais de son opération de la cataracte. Elle a rappelé qu'elle avait choisi de vivre en Tunisie pour y vivre mieux qu'en Suisse avec sa maigre pension AVS mais qu'en fin de compte ce n'était pas le cas. Elle a donc sollicité un nouvel examen de sa demande de versement d'une prestation périodique.

4.3 Dans sa réponse du 18 juin 2024, la Direction consulaire a maintenu son argumentation. Elle a relevé notamment que si la recourante revenait s'établir en Suisse, celle-ci n'aurait pas à faire face aux inconvénients en lien avec la prise en charge financière des soins médicaux suivis en Tunisie. L'intéressée avait du reste démontré que la poursuite de son séjour à l'étranger ne se justifiait pas, dans la mesure où elle avait admis elle-même que sa situation était meilleure en Suisse qu'en Tunisie, pays où elle était, en tant qu'étrangère, désavantagée.

5.

Il convient ainsi d'examiner si les éléments mis en avant par la recourante sont de nature à justifier l'octroi de prestations périodiques en sa faveur.

5.1 En l'espèce, en se fondant sur les art. 22, 24 et 27 LSEtr, 19 al. 1 let. a, 21 al. 1 et 27 OSEtr, ainsi que sur la Directive sur l'aide sociale (notamment ch. 2.3.1), la Direction consulaire a établi un budget mensuel des dépenses et revenus de l'intéressée. Pour ce faire, elle s'est basée tant sur le budget et les quittances fournis par cette dernière que sur le niveau de vie en Tunisie. Il est à noter qu'au moment du dépôt de la requête, la recourante louait une maison avec piscine dans un endroit non desservi par les transports publics, ce qui l'obligeait à prendre un taxi pour ses déplacements en ville. Elle faisait par ailleurs valoir des frais de jardinier, d'entretien de sa piscine et des dépenses pour ses animaux de compagnie, à savoir trois chats et un chien. L'autorité inférieure a ainsi pris en compte, outre l'argent du ménage pour une personne, le montant du

loyer dans son intégralité – beaucoup trop élevé pour une personne seule –, les charges inhérentes à la maison, y compris l'électricité, le gaz, les redevances pour la radio, le téléphone et internet, de même que les frais de transports (taxi) et a même inclus dans le calcul du budget la prime mensuelle d'une assurance maladie qu'elle estimait indispensable pour couvrir les frais de santé de la recourante, bien que cette dernière ait renoncé à contracter une telle assurance. Or, après exclusion des frais dont il ne pouvait être tenu compte dans un calcul d'aide sociale, à savoir notamment les dépenses pour le jardinier, la piscine et les animaux de compagnie, et l'ajout d'un montant pour la prime mensuelle d'assurance maladie – non contractée par l'intéressée –, le budget établi par l'autorité inférieure présentait un solde positif et ce même en tenant compte d'un loyer trop élevé. Cela étant, la DC a considéré que les revenus de la recourante étaient suffisants pour couvrir ses dépenses imputables énoncées à l'art. 21 al. 1 OSEtr.

Tout d'abord, dans son recours l'intéressée n'a pas contesté les données sur lesquelles la DC s'est fondée pour calculer le budget. En revanche, la recourante a fait valoir qu'elle ne voulait pas se séparer de ses animaux de compagnie et qu'elle avait déjà signé un bail pour une maison avec un loyer moins cher. Toutefois, ces arguments ne remettent pas en cause les montants retenus par la DC dans le calcul des dépenses imputables fondées sur l'art. 21 al. 1 OSEtr. Par ailleurs, si l'intéressée a indiqué dans son recours que la souscription d'une assurance maladie coûtait trop cher, selon elle, en se basant sur une prime mensuelle d'un montant de 850 dinars, force est de constater que la DC avait pris en considération dans le calcul du budget une prime mensuelle d'un montant supérieur, à savoir une prime mensuelle de 250 euros avec des frais de participation d'un montant de 50 euros, soit un montant total de 1'017 dinars. Or, en prenant en compte le montant d'une prime d'assurance maladie supérieur au coût estimé par la recourante à 850 dinars, le budget mensuel établi par la DC présente toujours un solde positif. C'est ainsi à bon droit que l'autorité inférieure a retenu qu'en tenant compte du niveau de vie en Tunisie, les revenus de la recourante découlant de sa rente AVS couvrent effectivement ses dépenses en ce pays, de sorte que, pour cette raison déjà, la demande d'octroi d'une prestation d'aide sociale à titre périodique doit être rejetée (cf. art. 24 LSEtr et art. 19 al. 1 let. a OSEtr a contrario).

5.2 Au demeurant, la DC a également considéré qu'au besoin, il pouvait être attendu de la recourante qu'elle revienne s'installer en Suisse. A cet égard, il convient de rappeler que la personne requérante n'a droit au versement de prestations périodiques à l'étranger que si la poursuite de

son séjour dans l'Etat de résidence se justifie au regard de l'ensemble des circonstances (cf. Directive sur l'aide sociale, ch. 1.3.4). L'art. 19 al. 1 let. c OSEtr énumère les principaux cas de figure dans lesquels dite poursuite du séjour se justifie (cf. consid. 3.5 supra). En l'espèce, il y a lieu de retenir que même si la recourante réside depuis plus de cinq ans en Tunisie, elle n'a pas établi avoir noué sur place des liens étroits, notamment de nature familiale, au sens de la disposition précitée. Il s'agit pourtant d'un élément essentiel dans le cadre de l'appréciation des circonstances permettant un soutien sur place. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier et des allégations de l'intéressée que cette dernière vit seule en Tunisie et n'y dispose d'aucune parenté ou de partenaire de vie ; en outre, l'intéressée, aujourd'hui âgée de 76 ans, ne parle pas l'arabe et n'a jamais travaillé en Tunisie, éléments qui ne facilitent pas son intégration en ce pays (cf. en ce sens Directive sur l'aide sociale, op. cit.). De plus, la recourante a invoqué plusieurs problèmes de santé – notamment bronchite, cataracte et herpès oculaire – pour lesquels elle suit des traitements sur place. Les dépenses engendrées par ces soins médicaux sont entièrement à sa charge, dans la mesure où elle n'a pas souscrit d'assurance maladie en Tunisie. Dans ces conditions, il n'est pas établi que l'intéressée puisse, dans un proche avenir, améliorer ses revenus et réduire ses charges de manière à pouvoir prendre en charge tous les frais engendrés notamment par ses problèmes de santé, étant entendu qu'elle ne peut pas, à son âge, entreprendre une activité lucrative, dans un pays où elle ne parle pas même la langue officielle. Elle n'a pas non plus l'intention de se séparer de ses animaux de compagnie qui constituent une charge supplémentaire grevant son budget. Dans son recours, l'intéressée a du reste admis qu'elle avait déménagé en Tunisie pour y vivre mieux qu'en Suisse compte tenu du montant modeste de sa rente AVS, mais qu'en fin de compte, désavantagée notamment en raison des prix majorés pour les étrangers qui s'y faisaient soigner, sa situation n'était pas meilleure qu'en Suisse. Or, il convient de relever que la prise en charge des frais médicaux engendrés par les problèmes de santé dont souffre la recourante pourraient en particulier être pris en charge par l'assurance maladie de base conclue en Suisse si cette dernière y vivait à nouveau.

Cela étant, c'est à juste titre que la DC a considéré que la poursuite du séjour en Tunisie ne se justifiait pas en l'occurrence et que, également pour cette raison-là, l'intéressée ne remplissait pas les conditions à l'octroi de prestations périodiques fondées sur l'art. 22 LSEtr.

6.

6.1 Au vu de ce qui précède, le Tribunal arrive à la conclusion que, par sa décision du 18 janvier 2024, 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.

6.2 Vu 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 et de la situation financière de celle-ci, 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 à la 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 à la recourante, à l'autorité inférieure et à la Représentation de Suisse à Tunis.

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

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Cotting-Schalch

Alain Renz

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 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). 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 :

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante, par l'entremise de la Représentation de Suisse à Tunis
- à la Représentation suisse à Tunis, avec prière de transmettre le présent arrêt à la recourante et de fournir une preuve de la notification au Tribunal de céans
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire ; annexe : dossier n° de réf. [...])