



Cour VI
F-4987/2023

Arrêt du 5 novembre 2024

Composition

Aileen Truttmann (présidente du collège),
Basil Cupa, Daniele Cattaneo, juges,
Dominique Tran, greffière.

Parties

X. _____,
sans domicile de notification en Suisse,
recourant,

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 DC du
24 août 2023.

Faits :**A.**

Le 26 juin 2023, X. _____ (ci-après : le recourant ou l'intéressé), ressortissant suisse et tunisien né le (...) et résidant en Tunisie, a déposé auprès de l'Ambassade de Suisse à Tunis (ci-après : l'Ambassade) une demande d'octroi d'une aide sociale à l'étranger sous la forme de prestations périodiques afin de lui permettre de subvenir à ses besoins ainsi qu'à ceux de ses deux enfants.

B.

Par décision du 24 août 2023, notifiée le 4 septembre 2023, la Direction consulaire du Département fédéral des affaires étrangères (ci-après : le DFAE) a rejeté la demande précitée au motif que la nationalité tunisienne de l'intéressé et de ses enfants était prépondérante par rapport à sa nationalité suisse.

C.

Par courrier électronique du 11 septembre 2023 adressé à l'Ambassade, l'intéressé a interjeté recours à l'encontre de la décision précitée, recours qu'il a régularisé le jour-même en le transmettant par voie postale à l'Ambassade, qui l'a réceptionné le 14 septembre 2023.

D.

Le 9 novembre 2023, le recours a été transmis par l'Ambassade au Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) comme objet de sa compétence.

E.

Par courrier du 30 novembre 2023, le Tribunal a invité le recourant à lui communiquer, conformément à l'art. 11b de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), un domicile de notification en Suisse.

Par courrier électronique du 16 janvier 2024, l'intéressé a indiqué une adresse de notification en Suisse qu'il a confirmée par courrier écrit du 24 janvier 2024 (date du timbre postal), reçu le 12 février 2024 par le Tribunal.

F.

Invité à se prononcer sur le recours, le DFAE, dans sa réponse du 2 avril 2024, a maintenu sa décision et conclu au rejet du recours, précisant que le recourant ne se trouvait pas dans une situation de détresse grave.

G.

L'ordonnance du 16 avril 2024 par laquelle le Tribunal a invité le recourant à déposer une réplique jusqu'au 16 mai 2024 a été retournée par la Poste Suisse avec la mention « destinataire inconnu ».

H.

Par décision incidente du 26 avril 2024, le Tribunal a invité le recourant à lui communiquer, conformément à l'art. 11*b* PA, 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. Le recourant n'a pas donné suite à cette injonction.

I.

Les autres éléments contenus dans les écritures précitées seront examinés, si nécessaire, dans les considérations 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 L'intéressé 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.

2.1 Le Tribunal examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. 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 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. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués (cf. ATAF 2014/24 consid. 2.2, 2009/57 consid. 1.2).

2.2 Par ailleurs, s'agissant en l'espèce d'un litige relevant de l'aide sociale aux 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 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).

3.

Le présent litige porte sur la question de savoir si le recourant peut prétendre à l'octroi de prestations sociales périodiques à l'étranger pour subvenir à ses besoins quotidiens ainsi qu'à ceux de sa famille.

3.1 Selon l'art. 1 al. 3 de la loi fédérale du 24 juin 1977 en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS, RS 851.1), l'assistance des Suisses de l'étranger est régie par la loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr, RS 195.1). L'art. 22 LSEtr prévoit que la Confédération accorde l'aide sociale aux Suisses de l'étranger indigents dans les conditions prévues par le 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.

3.2 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.

Selon l'art. 16 OSEtr, lorsqu'une personne possédant plusieurs nationalités présente une demande de prestations d'aide sociale, le DFAE 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).

3.3 Si, selon l'art. 25 LSEtr, la Suisse n'accorde en règle générale aucune aide lorsque la nationalité étrangère est prépondérante, des exceptions à ce principe sont toutefois envisageables, ainsi qu'il appert de la formulation de cette disposition.

Le législateur entendait ainsi prévenir des cas de rigueur et des situations inévitables susceptibles de résulter d'une application stricte de la loi. Il reste que ni la loi, ni l'ordonnance ne définissent les exceptions à la règle. Pour ne pas vider de son sens le principe voulu par le législateur, selon lequel la Suisse n'accorde généralement aucune aide lorsque la nationalité étrangère est prépondérante, une dérogation à ce principe, qui n'est envisageable que dans des cas exceptionnels, doit répondre à des exigences élevées. Selon la pratique, initialement développée par le Tribunal de céans en relation avec l'ancien art. 6 LAPE (RO 2015 3857), ce n'est que dans des situations d'extrême gravité, lorsque le refus d'assistance apparaîtrait choquant au regard de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, qu'une aide peut exceptionnellement être accordée à des doubles nationaux dont la nationalité étrangère est prépondérante (ou à des personnes possédant plusieurs nationalités, dont une nationalité étrangère prépondérante). Tel est en particulier le cas lorsque l'existence physique de la personne concernée est menacée (cf. arrêt du TAF C-2490/2013 du 4 décembre 2013 consid. 4.2 et 5.2.1, jurisprudence confirmée notamment par les arrêts du TAF précités F-2250/2017 consid. 5.1 et F-6843/2016 consid. 5.1, et la jurisprudence citée ; voir aussi arrêt F-4693/2019 du 9 juin 2020 consid. 4).

Par ailleurs, en vertu du ch. 1.3.3 in fine de la Directive d'application du DFAE 701-2 sur l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2020 (ci-après « la Directive d'application du DFAE ») (disponible sur le site web du DFAE : www.dfae.admin.ch > DFAE > Organisation du DFAE > Directions et divisions > Direction consulaire > Centre de service aux citoyens > Aide sociale aux Suisses de l'étranger [ASE] > Bases légales) (sur la prise en compte de directives édictées par l'administration, cf. notamment ATAF 2010/33 consid. 3.3.1, et les références citées), une aide sociale peut, à titre exceptionnel, être accordée à un Suisse résidant à l'étranger, quand bien même sa nationalité étrangère est prépondérante, dans les cas suivants :

- s'il s'agit d'*enfants mineurs* ou d'*adultes lourdement handicapés et frappés d'incapacité civile*, lorsque la nationalité prépondérante de l'un des parents est suisse ;
- *en cas de danger de mort imminent, de maladie très grave, d'invalidité réversible (par le biais d'une opération)* ; le cas échéant, l'aide sociale est limitée au financement des soins médicaux dans le pays de résidence ;
- *en cas de faits de guerre, de catastrophe naturelle ou de troubles politiques.*

4.

4.1 En l'espèce, il appert que le recourant et ses enfants détiennent les nationalités suisse et tunisienne. 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 du recourant et de ses enfants était prépondérante et que ceux-ci ne pouvaient dès lors pas prétendre à l'octroi d'une aide sociale.

4.2 A l'instar de l'autorité inférieure, le Tribunal constate que le recourant a vécu 19 ans en Suisse et 23 ans en Tunisie, que son choix de résidence en tant qu'adulte a été la Tunisie, qu'il a épousé une ressortissante tunisienne en 2013 avec qui il a eu deux enfants – nés en 2014 et 2019 – et qu'il a construit une maison, dans laquelle lui et sa famille vivent sans discontinuité depuis 2014. Ainsi, il convient de considérer que le centre des intérêts personnels du recourant ainsi que celui de sa famille est bien ancré en Tunisie.

En outre, le recourant n'a pas été en mesure de démontrer de manière convaincante, pièces à l'appui, qu'il aurait entretenu des liens étroits avec la Suisse (cf. art. 16 al. 1 let. d OSEtr).

A cet égard, il sied par ailleurs de souligner que le recourant – informé par lettre recommandée du 26 août 2022 que la Direction consulaire du DFAE procéderait à un réexamen de sa situation, sa nationalité tunisienne apparaissant être devenue prépondérante – n'avait aucunement réagi.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal retiendra, à l'instar du DFAE dans la décision entreprise, qu'au vu des liens forts qu'il entretient avec la Tunisie et du manque de liens avec la Suisse, que la nationalité tunisienne du recourant est prépondérante par rapport à sa nationalité suisse.

4.3 En ce qui concerne les deux enfants du recourant, il ressort du dossier qu'ils sont nés en Tunisie et y ont toujours vécu depuis leur naissance. Le Tribunal retiendra dès lors que la nationalité prépondérante des enfants est également tunisienne.

5.

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

5.1 L'autorité inférieure a considéré que, faute de se trouver dans une situation de détresse grave justifiant une dérogation prévue par le chiffre 1.3.3. de la Directive du DFAE susmentionnée, le recourant et ses enfants ne pouvaient prétendre à une aide sociale sous forme de prestations périodiques.

5.2 Le recourant a quant à lui fait valoir, pour l'essentiel, qu'il ne parvenait pas à subvenir aux besoins essentiels de ses enfants en raison de sa situation financière modeste. En particulier, il a expliqué qu'il ne pouvait assumer un emploi compte tenu de ses problèmes de santé et que, de surcroît, la situation sur le marché du travail en Tunisie était tendue.

5.3 Le Tribunal ne méconnaît pas que la situation financière du recourant est difficile. Les éléments que ce dernier a mis en avant ne sont toutefois pas de nature à justifier une exception au sens du ch. 1.3.3 de la Directive d'application du DFAE. Ils ne sont en effet pas susceptibles de modifier l'analyse selon laquelle sa situation ne revêt pas un caractère de gravité exceptionnelle, voire suffisante, qui permettraient de légitimer une dérogation au principe de la nationalité prépondérante consacré par l'art. 25 LSEtr (cf. consid. 3.3 supra).

6.

6.1 Eu égard aux considérations qui précèdent, le Tribunal arrive à la conclusion que, par sa décision du 24 août 2023, 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 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, du fait qu'aucune avance de frais n'a été demandée au recourant et de la situation financière de celui-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]).

6.3 Dans la mesure où le Tribunal ne peut atteindre le recourant à un domicile de notification en Suisse au sens de l'art. 11*b* al. 1 PA, le présent arrêt doit lui être notifié par voie de publication officielle, conformément à l'art. 36 let. b PA).

(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 et à l'autorité inférieure.

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

La présidente du collège :

La greffière :

Aileen Truttmann

Dominique Tran

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée 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. La décision attaquée 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 :