



Cour VI
F-763/2020

Arrêt du 15 novembre 2021

Composition

Gregor Chatton (président du collège),
Yannick Antoniazza-Hafner, Fulvio Haefeli, juges,
José Uldry, greffier.

Parties

A. _____,
(...),
recourante,

contre

Département fédéral des affaires étrangères DFAE,
Direction consulaire – Centre de service aux citoyens,
Aide sociale aux Suisses de l'étranger (ASE),
Effingerstrasse 27, 3003 Berne,
autorité inférieure,

Objet

Aide sociale aux Suisses de l'étranger.

Faits :**A.**

Le 10 février 2015, A. _____, ressortissante suisse, née le (...) 1962, et émigrée en Turquie depuis mars 2014, a déposé une demande d'octroi d'une aide sous la forme de prestations périodiques auprès de l'Ambassade suisse à Istanbul pour lui permettre de subvenir à ses besoins.

B.

Par décision du 15 mai 2015, transmise via la Représentation suisse à Istanbul, la Direction consulaire du Département fédéral des affaires étrangères, Centre de service aux citoyens (ci-après : le DFAE), a rejeté la demande d'octroi de prestations périodiques précitée au motif que l'intéressée ne travaillait pas en Turquie, que ses chances d'y trouver un emploi étaient faibles et qu'elle n'avait pas de famille dans ce pays, dans lequel elle n'avait vécu que peu de temps. Par conséquent, elle avait la possibilité de se réinstaller en Suisse en vue de reprendre une activité professionnelle et la poursuite de son séjour en Turquie n'était dès lors pas justifiée.

C.

En date du 19 juillet 2019, l'intéressée a déposé une nouvelle demande d'octroi d'une aide sous la forme de prestations périodiques auprès de l'Ambassade suisse à Istanbul pour lui permettre de subvenir à ses besoins.

D.

Par décision du 28 novembre 2019, transmise via la Représentation suisse à Istanbul, le DFAE a rejeté la demande d'octroi de prestations périodiques précitée au motif que l'intéressée n'avait jamais travaillé en Turquie, avait assuré son entretien grâce à son capital de prévoyance depuis 2014, n'était pas mariée ni ne vivait dans une relation de concubinage stable avec un ressortissant turc et n'avait pas de famille dans ce pays, ses deux filles vivant en Suisse. La poursuite de son séjour en Turquie n'était ainsi pas justifiée et elle ne remplissait pas les conditions à l'octroi de prestations périodiques.

E.

Par courrier du 3 février 2020 (date du timbre postal), reçu le 11 février 2020 par le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou TAF ; cf. TAF act. 1) ainsi que par le Consulat général de Suisse à Istanbul (cf. TAF act. 3), l'intéressée a contesté la décision précitée auprès du DFAE et du Tribunal.

Par correspondances des 11 et 13 février 2020, le DFAE a transmis le « recours » ainsi que le dossier de l'intéressée au Tribunal, pour objet de compétence.

F.

Par ordonnance du 10 mars 2020, le Tribunal a imparti un délai à la recourante pour régulariser son recours, a renoncé à percevoir une avance de frais et a invité cette dernière à transmettre des certificats médicaux récents ainsi que les pièces qu'elle estimait nécessaires de produire.

G.

Par courriel du 19 mars 2021, le DFAE a porté à la connaissance du Tribunal les courriels qu'il avait échangés le même jour avec la recourante.

H.

Par courrier daté du 25 mars 2020, l'intéressée a fait parvenir son recours régularisé au Tribunal.

I.

Le Tribunal a, par ordonnance du 4 mai 2020, porté à la connaissance de l'autorité inférieure un double de l'acte de recours tout en l'invitant à déposer sa réponse et a imparti un délai à la recourante pour transmettre des renseignements supplémentaires, en particulier quant à sa situation de santé et aux raisons pour lesquelles des prestations de l'assurance-invalidité (ci-après : AI) ne lui avaient pas été octroyées suite à sa demande.

Par courrier du 30 mai 2020, la recourante a transmis les informations requises par le Tribunal.

J.

Dans sa réponse du 2 juillet 2020, le DFAE a indiqué que la recourante vivait en Turquie depuis 2014, n'avait pas la nationalité turque et pas de famille en Turquie ni de relation stable avec un ressortissant turc. Par ailleurs, ses deux filles majeures ainsi que l'ami qui l'aidait financièrement vivaient en Suisse. Elle avait en outre maintenu des rapports en Suisse et y était revenue de décembre 2019 au 24 janvier 2020, ce qui lui avait notamment permis de consulter son médecin traitant en Suisse. Elle souffrait d'une incapacité de travail à 100%, sans amélioration possible. A cet égard, elle soutenait que sa demande AI n'avait pas abouti, sans toutefois fournir de pièces à l'appui. Elle n'avait jamais travaillé en Turquie et n'était parvenue à subvenir à ses besoins sur place que grâce au capital de prévoyance constitué en Suisse et retiré avant de s'installer en Turquie. Au vu de ces

éléments, la poursuite de son séjour dans ce pays n'était pas justifiée et sa demande de prestations périodiques devait être rejetée. L'autorité inférieure a dès lors maintenu sa décision et conclu au rejet du recours.

Par ordonnance du 7 juillet 2020, un double de ce courrier a été porté à la connaissance de la recourante, pour observations. Cette dernière a renoncé à se déterminer.

K.

Par courrier daté du 11 avril 2021, la recourante a demandé à quelle date un jugement serait rendu, exposant que sa situation physique, psychologique et financière s'était dégradée.

Par ordonnance du 28 mai 2021, le Tribunal a informé la recourante qu'un jugement devrait être rendu dans le courant de l'automne 2021 et l'a invitée à fournir une autorisation signée déliant l'Office AI du secret professionnel ou de fonction ainsi qu'à transmettre les pièces qu'elle estimait nécessaires.

L.

Par courrier daté du 12 juin 2021, l'intéressée a indiqué qu'elle déliait l'Office AI du secret professionnel. Elle a également exposé, sans produire de pièces supplémentaires, qu'au vu de son âge, sa situation ne pouvait évoluer favorablement, que sa situation financière ne lui permettait pas de s'assurer convenablement en Turquie, si bien qu'il ne lui était pas possible de se rendre chez un médecin pour un contrôle annuel, et qu'elle se sentait psychologiquement au bout de ses forces.

M.

Par courrier du 2 juillet 2021, le Tribunal a sollicité auprès de l'Office AI le dossier AI de la recourante, lequel a été produit en date du 9 juillet 2021.

Par ordonnance du 23 juillet 2021, le Tribunal a transmis un bordereau de pièces du dossier AI précité à l'intéressée et l'a invitée à indiquer si elle souhaitait en consulter les pièces, cas échéant lesquelles.

Par courriel du 21 septembre 2021, la recourante a accusé réception, par l'intermédiaire de sa voisine, du courrier précité le 10 septembre 2021 et a indiqué, par téléphone du 18 octobre 2021, qu'elle ne souhaitait pas consulter les pièces de son dossier AI vu qu'elle les possédait déjà (cf. TAF 28 act. 28 à 31).

K.

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 (RS 173.32), 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 en relation avec l'art. 83 let. c ch. 2 a contrario LTF [RS 173.110]).

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'intéressée a qualité pour recourir (art. 48 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. 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). L'autorité de recours applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants juridiques de la décision attaquée (ATAF 2014/24 consid. 2.2 et ATAF 2009/57 consid. 1.2 ; voir également arrêts du TF 1C_214/2015 du 6 novembre 2015 consid. 2.2.2 et 2C_800/2019 du 7 février consid. 3.4.1). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués.

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. ATF 132 V 215 consid. 3.1.1, 121 V 362 consid. 1b ; arrêt du TF 9C_839/ 2017 du 24 avril 2018 consid. 4.2 ; arrêts du TAF F-2250/2017 du 21 juin 2018 consid. 2.3, F-6843/2016 du 14 mai 2018 consid. 2 et réf. cit.).

3.

3.1 La recourante a allégué, sur un plan formel, que la décision du DFAE consacrait une violation de la maxime d'instruction et de son droit d'être entendue, au motif que le dossier n'était pas complet vu que cette autorité avait rendu la décision querellée sans être en possession du rapport médical du 11 décembre 2019 (cf. TAF act. 1). Elle s'est également plainte de ce que « *[l]e DFAE n'a[vait] pas accordé [de] délai pour compléter le dossier et a[vait] statué sur le fond sans [lui] donner l'occasion de [se] prononcer* » (cf. TAF act. 6). Ce moyen doit être examiné en premier lieu vu la nature formelle de cette garantie constitutionnelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 et réf. cit.).

3.2 Le droit d'être entendu, inscrit à l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit de s'exprimer, le droit de consulter le dossier, le droit de faire administrer des preuves et de participer à leur administration, le droit d'obtenir une décision motivée et le droit de se faire représenter ou assister. Il est consacré, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 28 (droit de consulter les pièces), les art. 29 à 33 (droit d'être entendu stricto sensu) et l'art. 35 PA (droit d'obtenir une décision motivée).

A titre liminaire, le Tribunal rappelle que l'autorité est fondée à mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière conforme au droit à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du TF 2C_697/2020 du 18 novembre 2020 consid. 3.1).

3.3 En l'espèce, le DFAE a procédé à une appréciation anticipée des moyens de preuve qui ont été soumis par l'intéressée. Le Tribunal est

d'avis que les faits de la cause étaient suffisamment établis par les pièces figurant au dossier et ne nécessitaient aucun complément d'instruction. C'est donc à bon droit que le DFAE a considéré que le rapport médical du 11 décembre 2019 n'était pas indispensable dans la mesure où celui-ci était déjà en possession de tous les renseignements et précisions nécessaires pour connaître de l'issue de la présente cause et où ce document n'influerait pas de façon déterminante sur l'issue du litige (cf., à ce sujet, consid. 5.3 infra). A cet égard, l'intéressée a eu l'occasion de s'exprimer et d'exposer sa situation médicale déjà devant l'autorité inférieure (cf., notamment, DFAE pce 5 ; courriels et rapport médical du 6 novembre 2019), étant précisé que ces éléments ont bien été pris en compte dans la décision du DFAE du 28 novembre 2019 (cf. DFAE pce 6 et décision précitée ch. 3). Au surplus, il appert que la recourante a également été en mesure de faire valoir son point de vue et de produire les pièces qu'elle jugeait pertinentes dans le cadre de la procédure de recours à plusieurs reprises (cf. TAF act. 4, 13, 17, 19 et 26), si bien que ce grief doit être écarté.

3.4 Au vu de ce qui précède, le moyen tiré d'une violation du droit d'être entendue invoqué par la recourante s'avère mal fondé.

4.

Le présent litige porte sur la question de savoir si la recourante peut prétendre à l'octroi de prestations périodiques pour ses besoins quotidiens et ses frais médicaux.

4.1 L'art. 22 de la loi du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr RS 195.1) 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.

4.2 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.

4.3 Selon l'art. 18 al. 1 de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (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).

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).

En vertu de l'art. 20 al. 1 OSEtr, le requérant a droit à une prestation unique si ses revenus déterminants excèdent ses dépenses imputables, mais ne suffisent pas à couvrir une dépense unique qui lui est nécessaire pour assurer sa subsistance et s'il ne dispose pas d'une fortune réalisable excédant le montant dont il peut disposer librement.

4.4 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.

Selon l'art. 8 CC, applicable par analogie (cf. ATF 142 II 433 consid. 3.2.6 et réf. cit. ; arrêt du TF 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.

5.

5.1 Dans le cas particulier, l'autorité inférieure a refusé d'octroyer une aide sociale à l'intéressée, en considérant que la recourante n'avait jamais travaillé en Turquie et qu'elle avait assuré son entretien dans ce pays grâce à son capital de prévoyance depuis 2014. Par ailleurs, elle n'était pas mariée et ne vivait pas non plus dans une relation de concubinage stable avec un ressortissant turc. Enfin, ses deux filles vivaient en Suisse et elle n'avait aucune famille en Turquie. Son séjour dans ce pays n'était ainsi pas justifié et elle ne remplissait dès lors pas les conditions à l'octroi de prestations périodiques.

5.2 Quant à la recourante, elle a fait valoir que le dernier rapport de son médecin traitant n'avait pas été transmis et celui-ci n'avait donc pas pu être pris en considération dans le cadre de la décision rendue par le DFAE (cf. consid. 3 supra). Elle souffrait de pathologies qui étaient attestées par le rapport précité et se trouvait en incapacité de travail « *totale et définitive [...] en Suisse ou à l'étranger* », précisant que son état de santé s'était récemment dégradé. Par ailleurs, elle disposait d'un titre de séjour régulier en Turquie depuis 2014, dont elle a joint une copie à son recours, accompagnée du rapport médical du 11 décembre 2019. Elle a dès lors conclu, sur le plan procédural, à la dispense du paiement des frais de procédure ainsi qu'à l'octroi de l'assistance judiciaire gratuite, principalement, à l'annulation de la décision du DFAE du 28 novembre 2019 et, subsidiairement, au renvoi de cette décision à l'autorité inférieure, pour reconsidération de sa part.

5.3 Le Tribunal estime que les éléments mis en avant par la recourante ne sont pas de nature à justifier l'octroi de prestations périodiques en faveur de celle-ci. En effet, bien qu'il soit regrettable qu'elle soit sans emploi en Turquie et qu'elle n'ait pas les moyens suffisants pour subvenir entièrement à ses besoins quotidiens et médicaux, il ressort des pièces au dossier que celle-ci ne vit en Turquie que depuis 2014; à savoir depuis environ sept ans, n'est pas de nationalité turque, n'a pas de famille qui réside dans ce pays et n'entretient pas non plus de relation stable avec un concubin en Turquie. Au contraire, sa famille, à savoir ses deux filles majeures ainsi que l'ami qui la soutiennent financièrement résident en Suisse. A noter que, malgré sa situation financière et le fait qu'elle vit en Turquie depuis plusieurs années, la recourante a été en mesure de revenir sur le territoire helvétique entre décembre 2019 et janvier 2020 et qu'elle a eu la possibilité de consulter son médecin traitant en Suisse. S'agissant de ses problèmes de santé, à savoir principalement des problèmes de dos suite à un accident (fractures de la colonne vertébrale) ainsi que des varices et des thromboses (cf. TAF act. 1), elle soutient que ceux-ci ont engendré une incapacité de travail à 100% et qu'une amélioration n'est pas envisageable. Elle a en outre indiqué avoir déposé une demande AI en Suisse qui n'aurait pas abouti. Or, à cet égard, bien que le Tribunal n'entende pas minimiser les problèmes médicaux dont souffre la recourante, il ressort du dossier que celle-ci a « *renoncé à [s]e présenter et donner suite [aux mesures de réadaptation], ce qui a débouché sur une cessation de l'aide au placement de l'AI* » (cf. TAF act. 13 et son annexe). Il lui serait ainsi loisible de revenir en Suisse pour y déposer une nouvelle demande auprès de l'Office AI compétent ainsi que de solliciter le soutien de sa famille et de son ami dans l'attente d'une décision de cette Office. Enfin, au vu de la situation de la

recourante, il n'y a pas lieu de croire qu'elle pourrait subsister par ses propres moyens en Turquie dans un proche avenir, ce bien au contraire, vu qu'elle n'a jamais exercé d'activité lucrative dans ce pays et n'est parvenue à subvenir à ses besoins que grâce au capital de prévoyance qu'elle a retiré en Suisse avant de s'installer en Turquie. L'intéressée n'a pas non plus démontré, vu ce qui précède, qu'elle ne serait pas en mesure de retourner en Suisse, ce d'autant plus que sa famille y réside et qu'elle n'a pas démontré avoir des liens étroits en Turquie, malgré ses allégations, qui ne sont par ailleurs nullement étayées (cf. dossier DFAE, courriels des 6 avril 2015, 13 juin 2015 et 19 juillet 2019).

5.4 Partant, c'est à juste titre que le DFAE a considéré que la recourante ne remplissait pas les conditions à l'octroi de prestations périodiques (art. 19 OSEtr al. 1 let. c). Retenir la solution contraire serait contraire au principe de subsidiarité de l'art. 24 LSEtr. L'intéressée ne peut dès lors pas prétendre à des prestations périodiques.

6.

6.1 Eu égard aux considérations qui précèdent, le Tribunal arrive à la conclusion que, par sa décision du 28 novembre 2019, 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 de la recourante. Au vu de l'ensemble des circonstances de la présente affaire, du fait qu'aucune avance de frais n'a été demandée à la recourante (cf. TAF act. 4) 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 et à l'autorité inférieure.

Le président du collège :

Le greffier :

Gregor Chatton

José Uldry

Destinataires :

- recourante, notification par l'entremise de la Représentation suisse à Istanbul (annexes : pces TAF 28 à 32, pour information)
- à la Représentation suisse à Istanbul, avec prière de transmettre le présent arrêt à la recourante et de nous fournir une preuve de la notification
- autorité inférieure, avec dossier n° de réf. A (...) en retour (annexes : pces TAF 31 et 32, pour information)

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 :