



Arrêt du 15 septembre 2021

Composition

Yannick Antoniazza-Hafner (président du collège),
Daniele Cattaneo, Regula Schenker Senn, juges,
Catherine Zbären, greffière.

Parties

A. _____,
(...),
(...),
recourant,

contre

Direction consulaire (DC),
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.**

A. _____ (ci-après : le recourant ou l'intéressé) est né le (...) 1968 en Italie, pays dans lequel il a grandi et effectué sa scolarité jusqu'à l'âge de 19 ans.

En 1988, il a déménagé en Suisse et y a vécu pendant huit ans. Durant cette période, il a effectué son service militaire. Il a ensuite occupé principalement des postes à durée déterminée entrecoupés par des périodes de chômage (cf. dossier DC, pce 4, réponses aux questions posées, pt 8).

En 1997, il est parti vivre au Honduras durant deux ans avant de revenir en Suisse. En 2003, après avoir séjourné deux ans en Suisse, il est reparti au Honduras, pays dans lequel il a vécu jusqu'en 2016.

Désormais, il vit en Espagne depuis 2017 (cf. dossier DC, pce 1, formulaire pour les personnes possédant plusieurs nationalités).

B.

Le 8 mai 2020, l'intéressé a déposé une demande d'aide sociale auprès de la Direction consulaire (ci-après : DC) en expliquant que la pandémie du COVID-19 avait mis fin à tous ses revenus.

C.

Par décision du 25 juin 2020, la DC a rejeté la demande précitée. Elle a notamment relevé que l'intéressé avait vécu 19 ans en Italie, 15 ans au Honduras et 10 ans en Suisse. Il avait passé son enfance, adolescence et les années de formation en Italie. Il n'était venu vivre en Suisse qu'à l'âge de 19 ans pour y effectuer son service militaire et avait ensuite peiné à s'intégrer sur le marché du travail suisse. Il avait épousé son ex-épouse en Italie, pays dans lequel elle vivait toujours tout comme une de ses filles. La DC a supposé que l'intéressé avait davantage de contact avec les membres de sa famille en Italie puisqu'outre son ex-femme et sa fille, ses deux sœurs y habitaient également. En revanche, le seul membre de sa famille vivant en Suisse était son oncle maternel. En outre, l'intéressé avait travaillé davantage en Honduras qu'en Suisse, pays dans lequel ses deux filles étaient nées. Au vu de ces circonstances, la DC a estimé que sa nationalité italienne était clairement prépondérante de sorte qu'il ne remplissait pas les conditions pour obtenir des prestations d'aide sociale à l'étranger.

D.

Par acte daté du 28 juillet 2020, l'intéressé a interjeté recours à l'encontre de la décision précitée auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou TAF).

Il a notamment fait grief à l'autorité inférieure d'avoir retenu que sa nationalité italienne était prépondérante. En substance, il estimait que les deux nationalités suisse et italienne étaient au même niveau en ce qui concernait leur acquisition. En effet, il les avait obtenues grâce au droit du sang par ses parents. En ce qui concernait son enfance et son éducation, il parlait le français et l'italien, étant précisé que le français était la première langue qu'il avait apprise. Il avait construit son identité d'adulte et de citoyen en Suisse en effectuant son service militaire et ses premières expériences professionnelles. Son déménagement en Suisse constituait une preuve de son amour pour ce pays. Il estimait qu'il était injuste de retenir que son enfance avait davantage de poids que le début de sa vie d'adulte. A cela s'ajoutait qu'il avait délibérément choisi d'aller vivre en Espagne et non en Italie de sorte que ses liens avec le pays précité devaient être relativisés, d'autant plus qu'il n'avait plus vécu en Italie depuis fort longtemps. Ses liens avec la Suisse existaient indubitablement, même si la pauvreté l'avait empêché d'entretenir des liens matériels avec son pays d'origine. Durant son enfance, il s'y était rendu toutefois deux fois par an pour rendre visite à ses grands-parents. Il ne comprenait pas pour quelles raisons l'autorité inférieure n'avait pas pris en compte ses affinités avec le Honduras, pays avec lequel il avait les liens les plus forts. Son domicile fiscal s'y trouvait tout comme sa partenaire de vie et il s'agissait du dernier endroit où il avait été actif économiquement. Il était également propriétaire d'un bien immobilier au Honduras. Aussi, compte tenu du nombre d'années passées au Honduras, il y avait lieu de conclure qu'il y était intégré au niveau social, culturel, politique et émotionnel. Il lui semblait dès lors clair que sa nationalité italienne ne pouvait être considérée comme prépondérante.

L'intéressé a joint à son recours des copies de sa déclaration fiscale 2019 du Honduras, sa déclaration d'activité commerciale du mois de juin 2019 au Honduras démontrant, selon lui, la paralysie totale de ses entrées et son contrat de travail en qualité (...) au Honduras à partir de 2007.

E.

Appelée à se déterminer, l'autorité inférieure a proposé le rejet du recours par réponse du 17 novembre 2020. Elle a soulevé que le recourant ne faisait pas valoir entretenir des relations étroites avec des personnes ou de

la famille vivant en Suisse. Il soutenait cependant avoir des liens économiques et affectifs forts avec le Honduras. Or, cet élément ne démontrait aucunement la prépondérance de sa nationalité suisse, seul élément à prendre en considération pour déterminer s'il convenait de lui accorder une aide de la Suisse. Il avait passé la majorité de sa vie soit en Italie, soit au Honduras et seulement une dizaine d'années en Suisse. Toute sa famille proche avait vécu principalement en Italie et au Honduras. Le seul fait que le recourant avait effectué son service militaire et travaillé en Suisse durant une dizaine d'années ne suffisait pas pour créer des attaches suffisamment profondes pour considérer que la nationalité suisse était prépondérante. Dans de telles circonstances, le SEM a estimé que les deux autres nationalités du recourant étaient clairement prépondérantes par rapport à la nationalité suisse sans qu'il soit nécessaire de déterminer laquelle des deux était prépondérante par rapport à l'autre. Au surplus, l'autorité inférieure a retenu que – outre le fait que l'intéressé ne vivait pas depuis au moins cinq ans en Espagne – celui-ci n'avait pas démontré être indigent et avoir tenté de s'en sortir par tous les autres moyens à sa disposition dans son pays de résidence.

F.

Invitée à se prononcer sur la réponse de l'autorité inférieure, le recourant a soutenu, en substance, qu'en cas de situation de détresse, l'aide devait être accordée au requérant même si sa nationalité prépondérante n'avait pas encore été établie. A cela s'ajoutait que la loi n'excluait pas, a priori, la possibilité d'aide aux suisses plurinationaux de l'étranger, même si la nationalité étrangère était prépondérante. Ainsi, la DC aurait dû, au vu de la crise sanitaire inédite, lui venir en aide. Il avait déposé une demande d'aide auprès de l'Espagne dont la réponse tardait à venir. Cela étant, il souhaitait, durant cette attente, recevoir un soutien de la Suisse qu'il était même prêt à rembourser. Il a également fait valoir que sa nationalité hondurienne ne pouvait être retenue comme prépondérante car il avait quitté ce pays en 2016 en raison de ses défaillances. Il contestait les affirmations de la DC s'agissant de son indigence. En effet, il avait été transparent pour démontrer sa situation financière et avait tenté par tous les moyens de s'en sortir. En ce qui concernait sa culture, il ne comprenait pas pour quelles raisons l'autorité inférieure considérait que ses racines italiennes empêchaient qu'il soit considéré comme un Suisse alors que la population était très proche tant au niveau géographique, linguistique que culturel.

Des photographies de sa maison en Espagne non terminée ont été jointes à son écriture.

G.

Par ordonnance 7 juillet 2021, le Tribunal a transmis la réplique du recourant à la DC afin qu'elle en prenne connaissance.

H.

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 DC – laquelle constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF – sont susceptibles de recours au Tribunal (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 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.

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 (cf. ATAF 2014/24 consid. 2.2, 2009/57 consid. 1.2). 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 de céans, 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, jurisprudence confirmée récemment par l'arrêt du Tribunal fédéral 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 la jurisprudence citée).

3.

3.1 En vertu de l'art. 22 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr, RS 195.1), la Confédération accorde l'aide sociale aux Suisses de l'étranger indigents dans les conditions prévues par le chapitre 4 de la loi.

Les Suisses de l'étranger au sens de la LSEtr sont des ressortissants suisses qui n'ont pas de domicile en Suisse et qui sont inscrits au registre des Suisses de l'étranger (cf. art. 3 let. a LSEtr).

Si une représentation fournit une aide sociale d'urgence à une personne qui n'est pas inscrite au registre des Suisses à l'étranger, elle y inscrit celle-ci d'office conformément à l'art. 5 de l'ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (OSEtr, RS 195.11).

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, la DC 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).

Il est également à noter que les Directives d'application sur l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger (ASE), entrées en vigueur le

1^{er} janvier 2016 (ci-après « les Directives »), reprennent, au ch. 1.3.3 *in initio*, le contenu de l'art. 16 OSEtr (cf. la nouvelle version des directives entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 n'apportant aucune modification susceptible d'influencer la présente cause et 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).

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* des Directives d'application susmentionnées (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 l'intéressé détient les nationalités italienne, hondurienne et suisse. Il a acquis la nationalité suisse par le biais de sa mère suisse en 1987, à l'âge de 18 ou 19 ans et l'italienne, par son père italien, à la naissance (cf. art. 16 al. 1 let. a OSEtr et dossier DC pce 4). Il a été naturalisé au Honduras durant l'âge adulte.

Le Tribunal relève que le recourant a passé toute son enfance et son adolescence en Italie, jusqu'à l'âge de 19 ans, et a obtenu un diplôme (...) dans ce pays (cf. dossier TAF pce 4). Il convient de souligner que de jurisprudence constante, l'enfance, l'adolescence et le début de la vie de jeune adulte sont des années décisives pour le développement de la personnalité en fonction de l'environnement social et culturel (cf. arrêts du TAF F-5659/2019 du 29 juillet 2020 consid. 4.2, C-1083/2015 du 23 juin 2016 consid. 5.1 et C-4805/2015 du 29 avril 2016 consid. 6.1). En outre, selon l'art. 16 al. 1 let. b OSEtr, ces années-là constituent précisément un élément central pour déterminer laquelle des nationalités est prépondérante (cf. arrêt du TAF F-5659/2019, op. cit., consid. 4.2). Ainsi, les liens créés avec l'Italie durant les 19 premières années de sa vie sont très importants. Il convient également de relever que l'intéressé a effectué son service militaire en Suisse et a effectué une formation (...) au Honduras durant sa vie d'adulte.

S'agissant de la durée de son séjour dans chaque Etat (cf. art. 16 al. 1 let. c OSEtr), il a passé 19 ans en Italie, 15 ans au Honduras et 10 ans en Suisse. Ainsi, il convient de relever que le recourant a vécu peu de temps en Suisse en comparaison aux années passées dans les deux autres pays.

En ce qui concerne les rapports qu'il entretient avec la Suisse (cf. art. 16 al. 1 let. d OSEtr), le recourant a indiqué qu'il y était venu deux fois par années, durant son enfance, rendre visite à ses grands-parents. Selon ses

dières, il n'a pas pu venir sur le territoire helvétique depuis de nombreuses années en raison de sa situation économique précaire, même si son oncle et ses cousins l'avaient invité à plusieurs reprises. Au vu de ce qui précède, il apparaît que le recourant n'entretient, à ce jour, pratiquement aucun lien avec la Suisse. En revanche, conformément à ses déclarations, il s'avère qu'il entretient des liens étroits avec le Honduras, pays dans lequel il est juridiquement établi et est propriétaire d'un bien immobilier. Sa partenaire y vit et il est allé passer plusieurs mois dans ce pays durant la pandémie (cf. dossier TAF pce 13). Il garde également un lien avec l'Italie dans la mesure où sa mère, l'une de ses filles et ses deux sœurs y vivent (cf. dossier DC pce 4). S'agissant des arguments du recourant quant à la proximité de la culture italienne et suisse ainsi que le fait qu'il ait quitté le Honduras en 2016, ces éléments ne jouent aucun rôle dans la détermination de la nationalité prépondérante au sens de la LSEtr.

4.2 Le Tribunal retiendra, qu'au vu de la courte durée du séjour passé en Suisse, à savoir 10 ans, les périodes les plus marquantes de son enfance et sa jeunesse passées en Italie, du manque de lien avec la Suisse et des liens forts qu'il entretient avec le Honduras, que la nationalité prépondérante du recourant n'est pas la suisse mais l'italienne voire l'hondurienne comme l'a retenu à juste titre le SEM dans son préavis.

4.3 Dans la mesure où la nationalité suisse du recourant n'est pas prépondérante, la question de savoir si son indigence est avérée ou non ne doit pas à être traitée dans le présent arrêt.

5.

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

5.1 En l'occurrence, le recourant a expliqué qu'il vivait en Espagne à Z._____ dans une maison en construction très rustique qu'il avait acquise grâce à ses économies et l'aide financière de sa mère. Depuis 2016, il avait tout mis en œuvre pour rendre sa maison habitable. Le peu d'argent qu'il avait obtenu grâce à son activité au Honduras, dont sa partenaire était en charge, avait été investi dans cette maison. Sa fille avait ensuite emménagé avec lui et il avait réussi à mettre en location une pièce par le biais du site internet Airbnb, ce qui lui rapportait de petits revenus. Cependant, en raison de la pandémie, il n'avait plus réussi à louer cette chambre de sorte qu'il n'avait plus d'entrée d'argent. Sa mère continuait à l'aider avec les dépenses liées aux études de ses filles. Il était également dans l'attente

d'une aide de l'Espagne en raison de sa situation financière difficile. (cf. dossier DC pce 1, document intitulé : « Résumé de ma situation privée ainsi que financière, actuelle et précédente »).

5.2 Le Tribunal estime que les éléments mis en avant par le recourant ne sont pas de nature à justifier une exception au sens du ch. 1.3.3 des directives d'application du DFAE (cf. *supra* consid. 3.3). Certes, il est regrettable que le recourant ait des difficultés financières et que l'Espagne tarde à lui venir en aide. Toutefois, sa situation concrète, toute difficile qu'elle soit, n'est pas plus grave - ni plus particulière d'ailleurs - que celle de nombreux ressortissants de son pays de résidence se trouvant dans une situation similaire sur le plan matériel. Par conséquent, le Tribunal ne saurait retenir que la situation de l'intéressé présente une spécificité et une intensité telles qui permettraient de légitimer une dérogation au principe de la nationalité prépondérante consacré par l'art. 25 LSEtr. Contrairement à ce que semble croire le recourant, le fait que les prestations versées à ce dernier seraient plus élevées s'il devait rentrer en Suisse est sans importance dans l'analyse de son droit à une aide (cf. art. 19 al. 2 OSEtr).

Le recourant s'est également prévalu d'une violation des articles 8, 12, 35 et 36 Cst. D'une part, seules les personnes vivant sur le territoire suisse peuvent se prévaloir du droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (cf. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2016, N 918). D'autre part, une décision viole le principe d'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient pas par un motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer, ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 142 I 195 consid. 6.1). Dans le cas présent, la différence de traitement entre les citoyens suisses vivant en Suisse et ceux domiciliés à l'étranger constitue un motif raisonnable permettant de traiter ces personnes de manière différente. Ainsi, les dispositions précitées ne lui sont d'aucun secours.

6.

Il ressort de tout ce qui précède que, par sa décision du 25 juin 2020, 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, dans la mesure où il est recevable.

7.

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 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 :

- au recourant (par l'entremise de la Représentation de Suisse à Madrid)
- à l'autorité inférieure n° de réf. (...), avec dossier en retour
- à la Représentation de Suisse à Madrid, en copie, pour information et transmission au recourant

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

Le président du collège :

La greffière :

Yannick Antoniazza-Hafner

Catherine Zbären

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 :