



Cour III
C-4805/2015

Arrêt du 29 avril 2016

Composition

Jenny de Coulon Scuntaro (présidente du collège),
Andreas Trommer, Yannick Antoniazza-Hafner, juges,
Rahel Diethelm, greffière.

Parties

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

contre

Département fédéral des affaires étrangères DFAE,
Direction consulaire - Centre de service aux citoyens,
Aide sociale aux Suisses de l'étranger (ASE),
Bundesgasse 32, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Demande d'aide au retour.

Faits :**A.**

Le 12 juin 2015, A._____, ressortissant suisse et Y._____ né en 1971, a déposé une demande d'aide au retour auprès de la représentation de Suisse en Côte d'Ivoire. A l'appui de sa requête, le prénommé a essentiellement fait valoir qu'il s'était établi à X._____ pour des motifs d'ordre professionnel, qu'il avait toutefois perdu son emploi et ne disposait pas de moyens financiers suffisants pour organiser son retour en Suisse. Il a ajouté que son épouse et leurs enfants séjournaient en Y._____ et étaient également confrontés à des difficultés financières.

B.

Dans le cadre de l'instruction de sa demande d'aide sociale, l'intéressé a été invité à remplir un formulaire destiné à des personnes possédant plusieurs nationalités. Il ressort en particulier de ce document que A._____ a acquis la nationalité suisse à la naissance par filiation paternelle, qu'il a vécu en Y._____ entre 1971 et 1999, qu'il a résidé au V._____ entre 1999 et 2000, qu'il est retourné vivre en Y._____ en 2000, qu'entre 2002 et 2009, il a séjourné en Suisse, qu'en 2009, il a quitté la Suisse en direction du W._____, qu'il est revenu vivre en Suisse entre 2010 et 2012, qu'il a résidé en Y._____ entre 2012 et 2014 et qu'il s'est ensuite établi au X._____ (cf. le formulaire complété le 17 juin 2015).

C.

Par décision du 7 juillet 2015, la Direction consulaire du Département fédéral des affaires étrangères (Section Aide sociale aux Suisses de l'étranger, ci-après : le DFAE) a rejeté la demande d'aide au retour de l'intéressé. L'autorité de première instance a en effet estimé que la nationalité Y._____ de A._____ était prépondérante, dès lors que l'intéressé avait résidé en Y._____ durant trente-deux ans et avait notamment passé son enfance, effectué sa scolarité et fondé une famille dans son pays natal, alors qu'il n'avait séjourné en Suisse que durant neuf ans. En outre, l'autorité inférieure a considéré que les conditions permettant d'octroyer une aide sociale à un ressortissant suisse à l'étranger malgré la prépondérance d'une autre nationalité n'étaient pas réalisées dans le cas particulier.

D.

Par acte daté du 24 juillet 2015, déposé auprès de l'Agence consulaire de Suisse à X._____ en date du 31 juillet 2015, l'intéressé a formé recours, auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), contre la décision du DFAE du 7 juillet 2015.

Dans son mémoire de recours, A._____ a contesté l'appréciation du DFAE selon laquelle sa nationalité Y._____ était prépondérante, en soulignant qu'il avait conservé des liens étroits avec la Suisse et que ses enfants avaient par ailleurs passé une grande partie de leur vie sur le sol helvétique. Sur un autre plan, il a insisté sur la situation précaire dans laquelle se trouvait l'ensemble de sa famille. Le recourant a dès lors conclu à l'annulation de la décision du DFAE, ainsi qu'à l'octroi d'une aide au retour à sa famille.

E.

Par courrier du 8 septembre 2015, le recourant a informé le Tribunal qu'il résidait désormais à U._____, auprès de son épouse et de leurs enfants.

F.

Appelée à se déterminer sur le recours de A._____, l'autorité intimée a argué, par écrit du 20 novembre 2015, que dans la mesure où le recourant avait quitté X._____ en direction de Y._____, il n'avait plus la qualité pour recourir, puisqu'il n'avait plus d'intérêt digne de protection à l'annulation de la décision querellée, de sorte que son recours devait être déclaré irrecevable. Subsidiairement, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours pour les motifs exposés dans sa décision du 7 juillet 2015, en rappelant que l'intéressé avait passé la plus grande partie de son existence en Y._____ où il avait notamment effectué sa formation et fondé une famille. En outre, le DFAE a estimé que l'intéressé n'avait pas démontré disposer d'attaches étroites avec la Suisse.

G.

Invité à prendre position sur la réponse du DFAE par ordonnance du 30 novembre 2015, le recourant a renoncé à exercer son droit de réplique.

H.

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 (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 Aux termes de l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

Dans sa réponse du 20 novembre 2015, l'autorité intimée a estimé que le recourant n'avait plus d'intérêt digne de protection à l'annulation de la décision querellée, dès lors qu'il ne se trouvait plus à X. _____ et résidait désormais en Y. _____ auprès de sa famille (cf. la réponse du DFAE du 20 novembre 2015 pts. 3ss).

Force est cependant de constater qu'au vu des pièces du dossier, le recourant entend toujours revenir en Suisse et nécessite une aide au retour à cette fin (cf. le courrier du recourant du 8 septembre 2015). Dans la mesure où le souhait de A. _____ d'obtenir une aide au retour demeure actuel, le Tribunal estime qu'il a toujours un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision querellée. Le fait que l'intéressé a été en mesure d'organiser son voyage en Y. _____ par ses propres moyens ne saurait modifier cette appréciation. Cet élément pourrait tout au plus constituer un argument parlant en défaveur de son indigence, mais ne saurait permettre au Tribunal de retenir que le recourant n'a plus d'intérêt digne de protection à l'annulation de la décision attaquée.

Partant, le recourant a qualité pour recourir. Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (cf. 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 de la décision attaquée (cf. MOSER ET AL., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, Tome X, 2^{ème} éd. 2013, n° 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués.

3.

A titre préliminaire, il importe de rappeler que le Tribunal ne peut examiner que les rapports de droit sur lesquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée sous la forme d'une décision, laquelle détermine l'objet de la contestation. Les conclusions sont ainsi limitées par les questions tranchées dans le dispositif de la décision attaquée (cf. ATF 136 II 165 consid. 5, ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 et les références citées, voir également ATAF 2010/5 consid. 2 et doctrine et jurisprudence citée).

Or, en l'occurrence, la demande d'aide sociale du recourant du 12 juin 2015 et la décision du DFAE du 7 juillet 2015 portent exclusivement sur l'octroi d'une aide au retour à l'intéressé. Il s'ensuit que l'objet du présent litige est limité à la question de l'octroi d'une aide sociale au recourant. La conclusion implicite de l'intéressé contenue dans son pourvoi déposé le 31 juillet 2015 tendant à ce que toute sa famille soit mise au bénéfice d'une aide au retour est par conséquent irrecevable.

4.

4.1 L'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 2015, de la loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr, RS 195.1) a entraîné l'abrogation de la LAPE, conformément à l'art. 66 LSEtr, en relation avec le chiffre I let. b de son Annexe.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 2015, de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (OSEtr, RS 195.11) a entraîné l'abrogation 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), conformément à l'art. 75 ch. 4 OSEtr.

4.2 La disposition transitoire de l'art. 67 LSEtr ne règle toutefois pas la question du droit applicable aux procédures en cours à l'entrée en vigueur de la LSEtr, mais se limite à préciser que les prestations allouées par la Confédération en vertu de l'ancien droit seront encore versées après l'entrée en vigueur de la LSEtr.

Dans ce contexte, il s'impose de rappeler que, d'après les règles générales régissant la détermination du droit applicable, qui sont valables en l'absence de dispositions transitoires particulières (cf. ATF 131 V 425 consid. 5.1), l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur est interdite (ATF 137 II 371 consid. 4.2). Par conséquent, sont déterminantes les dispositions légales en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui a des conséquences juridiques (ATF 137 II 409 consid. 7.4.5).

A l'inverse, s'agissant d'un état de choses durable qui se prolonge après la modification de l'ordre juridique, il est communément admis que le nouveau droit est en règle générale applicable (rétroactivité impropre), sauf réglementation transitoire contraire (cf. ATF 137 II 371 consid. 4.2 in fine et l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-804/2010 du 1^{er} septembre 2010 consid. 3.2, ainsi que la jurisprudence et la doctrine citées).

4.3 Dans le cas d'espèce, le Tribunal estime qu'il se justifie d'appliquer le nouveau droit, bien que la décision querellée ait été rendue avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, puisque la situation précaire du requérant et son souhait de revenir en Suisse moyennant une aide au retour constituent un état de choses durable. Il s'agit en effet de circonstances qui ont pris naissance sous l'empire de l'ancien droit, mais qui déploient encore des effets sous le nouveau droit, de sorte qu'il est admissible d'appliquer ce dernier (cf. ATF 137 II 371 consid. 4.2 in fine ; dans le même sens, cf. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-3020/2015 du 5 février 2016).

5.

5.1 En vertu de l'art. 22 LSEtr, la Confédération accorde l'aide sociale aux Suisses de l'étranger indigents dans les conditions prévues par le chapitre 4 de la loi.

5.2 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.

5.3 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.

5.4 Selon l'art. 16 OSEtr, pour déterminer la nationalité prépondérante, les éléments suivants sont pris 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 effectué dans l'Etat de résidence concerné (let. c) et les rapports qu'il entretient avec la Suisse (let. d) (sur la détermination de la nationalité prépondérante, cf. également le chiffre 1.2.3 des directives d'application du DFAE sur l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger du 1^{er} janvier 2015, disponibles sur le site web du DFAE, www.dfae.admin.ch > Services et publications > Services pour les citoyens suisses à l'étranger > Aide sociale pour les Suisses de l'étranger > Aide sociale aux Suisses de l'étranger (ASE) > Bases légales, consulté en avril 2016 ; dans la mesure où le concept de nationalité prépondérante n'a pas connu de modification avec l'entrée en vigueur du nouveau droit, le Tribunal estime qu'il se justifie de tenir compte de ces directives bien qu'elles soient fondées sur l'ancien droit [sur la prise en compte de directives édictées par l'administration, cf. notamment l'ATAF 2010/33 consid. 3.3.1 et les références citées]).

5.5 Si selon l'art. 25 LSEtr, la Suisse n'accorde en principe aucune aide lorsque la nationalité étrangère est prépondérante, des exceptions à ce principe sont toutefois envisageables, comme le révèle l'énoncé de cette disposition (cf. l'art. 25 LSEtr, voir également l'art. 6 LAPE et l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2013 du 4 décembre 2013 consid. 4.2).

Il reste que ni la loi, ni l'ordonnance ne définissent les critères applicables à cet égard. Le législateur voulait en fait prévenir des cas de rigueur et des injustices résultant d'une application stricte de la loi. Ce n'est donc qu'exceptionnellement qu'une aide devrait être accordée à des doubles-nationaux dont la nationalité étrangère est prépondérante. Pour ne pas vider de son sens le principe voulu par le législateur, la spécificité du cas doit répondre à des exigences élevées. De plus, une solution dérogeant à la règle ne saurait aller à l'encontre du but et de l'esprit de la loi, mais doit se borner à concrétiser l'intention du législateur et à en préciser le contenu, eu égard aux particularités du cas. Selon la pratique développée par le Tribunal de céans, l'aide ne doit être accordée à des requérants dont la nationalité étrangère est prépondérante que dans des cas particulièrement graves,

lorsque le refus d'assistance serait choquant, au vu de l'ensemble des circonstances (cf. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2013 consid. 4.2 et la jurisprudence citée).

5.6 Selon le ch. 1.2.3 in fine des directives d'application du DFAE, une aide sociale peut être accordée à un Suisse résidant à l'étranger quand bien même sa nationalité étrangère est prépondérante notamment dans les cas suivants:

- s'il s'agit d'enfants mineurs, lorsque la nationalité prépondérante de l'un des parents est suisse;
- s'il s'agit 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);
- et en cas de faits de guerre, de catastrophe naturelle ou de troubles politiques.

5.7 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).

5.8 L'art. 27 al. 1 OSEtr stipule que les Suisses de l'étranger qui souhaitent retourner en Suisse mais ne disposent pas des moyens financiers nécessaires ont droit à la prise en charge des frais de voyage.

Aux termes de l'art. 28 OSEtr, les frais de voyage pris en charge pour le retour en Suisse englobent les frais de voyage jusqu'en Suisse par le moyen le plus approprié et le moins cher (let. a), l'aide nécessaire à l'étranger jusqu'au moment du retour (let. b) et au besoin, l'aide nécessaire à partir de l'arrivée en Suisse et jusqu'à la première prise de contact avec le service social (let. c).

6.

Dans le cas particulier, l'autorité inférieure a refusé d'octroyer une aide au retour à A._____, en considérant que sa nationalité Y._____ était prépondérante. Le recourant a contesté cette appréciation, en reprochant au DFAE de ne pas avoir tenu compte des nombreuses années qu'il avait passées en Suisse avec sa famille et des attaches importantes qu'il avait conservées dans ce pays.

Dans la mesure où conformément à l'art. 25 LSEtr, les Suisses de l'étranger qui possèdent plusieurs nationalités ne peuvent en principe pas bénéficier d'une aide sociale si la nationalité étrangère est prépondérante, il y a lieu d'examiner à ce stade si c'est à bon droit que l'autorité intimée a retenu que la nationalité Y._____ du recourant était prépondérante.

6.1 Le Tribunal constate en premier lieu que A._____ est né citoyen suisse et Y._____, en Y._____, le 18 mai 1971. L'intéressé a ensuite passé toute son enfance, son adolescence ainsi que le début de sa vie d'adulte en A._____. Entre 1999 et 2000, le recourant a résidé à V._____ pour des motifs d'ordre professionnel avant de retourner vivre en Y._____ en 2000. En 2002, A._____ et sa famille se sont installés en Suisse où ils ont résidé durant sept ans. En 2009, l'intéressé a quitté la Suisse en direction du W._____ pour des motifs professionnels. Il est ensuite revenu vivre en Suisse en 2010. Entre 2012 et 2014, l'intéressé a vécu en Y._____. En 2014, le recourant s'est installé au X._____ et depuis fin 2015, il réside à nouveau en Y._____.

Au regard des éléments qui précèdent, il sied de retenir que le recourant a passé la plus grande partie de son existence, soit environ trente-deux ans, en Y._____. Il importe par ailleurs de noter que l'intéressé a passé en Y._____ son enfance, son adolescence et le début de sa vie d'adulte, années qui sont décisives pour le développement de la personnalité en fonction de l'environnement culturel et social (cf. le consid. 5.4 supra et dans le même sens, cf. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2013 consid. 5.1).

6.2 En outre, le Tribunal observe que c'est également dans son pays natal que le recourant a effectué sa scolarité et fondé une famille avec une ressortissante Y._____ avec qui il a eu cinq enfants.

6.3 Si le recourant et sa famille ont certes résidé en Suisse durant une période considérable, soit pendant environ neuf ans en tout, le Tribunal ne saurait pour autant considérer que ces années l'emportent sur le nombre d'années vécues en Y._____, d'autant moins que l'intéressé a passé les années essentielles pour le développement de son identité dans son pays natal (cf. consid. 6.1 supra).

6.4 Sur un autre plan, le Tribunal constate qu'invité à décrire ses liens avec la Suisse, le recourant a notamment relevé que toute sa famille bénéficiait de la nationalité Suisse, qu'ils avaient séjourné sur le sol helvétique durant neuf ans, que ses enfants avaient effectué une partie importante de leur

scolarité sur le sol helvétique et qu'il avait par ailleurs gardé des contacts professionnels en Suisse (cf. le formulaire pour les personnes possédant plusieurs nationalités complété par le recourant le 17 juin 2015, voir également les arguments avancés dans le mémoire de recours du 31 juillet 2015).

Cela étant, ces éléments ne sont pas susceptibles de modifier l'appréciation du Tribunal selon laquelle la nationalité Y._____ du recourant est effectivement prépondérante. Le fait que le recourant ait conservé des liens professionnels avec la Suisse ne saurait permettre au Tribunal de retenir qu'il dispose d'attaches particulièrement étroites avec la Suisse. En outre, le Tribunal ne saurait accorder une importance prépondérante aux arguments que le recourant a avancés en lien avec ses enfants, puisque dans le cas particulier, il s'agit de déterminer la nationalité prépondérante de l'intéressé et non pas des autres membres de sa famille. A ce sujet, il sied de rappeler que l'objet du présent litige est limité à la question de l'octroi éventuel d'une aide au retour à l'intéressé et que la question de l'octroi d'une aide sociale à la famille dans son ensemble est ainsi extrinsèque à l'objet du litige. En outre, il convient d'observer à ce propos que par décisions respectivement du 15 avril et du 16 septembre 2013, l'autorité compétente a refusé d'octroyer une aide sociale à l'épouse et aux enfants du recourant, en considérant que leur nationalité Y._____ était prépondérante.

6.5 En conclusion, il sied de retenir que c'est à juste titre que le DFAE a estimé que la nationalité Y._____ de l'intéressé était prépondérante et que ce dernier ne pouvait donc, en principe, pas prétendre à l'octroi d'une aide sociale (cf. l'art. 25 LSEtr).

7.

Il reste à examiner si la situation personnelle de A._____ est éventuellement constitutive d'un cas de rigueur susceptible de justifier une exception au principe de l'art. 25 LSEtr (cf. consid. 5.5 supra).

7.1 Une telle exception peut en particulier être admise lorsque l'existence physique du recourant est menacée (cf. les consid. 5.5 et 5.6 supra et l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2490/2013 consid. 5.2.1 et la jurisprudence citée).

7.2 Or, en l'occurrence, le recourant n'a pas allégué qu'il souffrait d'une maladie ou d'un handicap particulièrement grave. En outre, l'intéressé n'a pas avancé d'élément susceptible de démontrer que le refus de lui allouer

une aide serait de nature à entraîner une mise en danger concrète de sa santé. Aussi, sans nier la situation économique difficile du recourant, il ne ressort pas du dossier que celui-ci se trouverait dans une situation de détresse grave ou dans un dénuement tel qu'il heurterait le sentiment de dignité humaine.

7.3 Dans ces conditions, le Tribunal est amené à conclure que le DFAE était fondé à considérer que la situation de A._____ ne présentait pas un caractère de gravité exceptionnelle, seul susceptible de légitimer une dérogation au principe de la nationalité prépondérante consacré par l'art. 25 LSEtr.

8.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le Tribunal arrive à la conclusion que, par sa décision du 7 juillet 2015, 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.

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, dans la mesure où il est recevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire : dossier en retour)

La présidente du collège :

La greffière :

Jenny de Coulon Scuntaro

Rahel Diethelm

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. 82ss, 90ss et 100 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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :