



Cour VI
F-5659/2019

Arrêt du 29 juillet 2020

Composition

Yannick Antoniazza-Hafner (président du collège),
Gregor Chatton, Andreas Trommer, juges,
Catherine Zbären, greffière.

Parties

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

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._____ est née en Suisse le (...) 1982. Après le décès de sa mère, en novembre 1982, son père l'a confiée, avec sa sœur, à sa tante maternelle en Tunisie, pays dans lequel elle a vécu les 28 premières années de sa vie. Elle possède la nationalité suisse et tunisienne.

B.

En 2010, elle est revenue en Suisse et y a épousé B._____, un citoyen tunisien né le (...) 1978. Un permis de séjour a été délivré à ce dernier au titre du regroupement familial. Elle a donné naissance à leurs deux enfants, C._____ et D._____, nés respectivement les (...) 2013 et (...) 2015.

C.

En octobre 2016, l'intéressée a quitté la Suisse avec sa famille pour la Tunisie. Elle ne s'est toutefois pas immatriculée auprès de l'Ambassade de Suisse à Tunis.

D.

Le 21 août 2019, A._____ a déposé une demande d'octroi d'une prestation unique. Elle souhaitait revenir vivre en Suisse avec son mari et ses deux enfants afin qu'ils soient scolarisés.

E.

Par décision du 26 septembre 2019, la Direction consulaire (ci-après « DC ») a rejeté la demande précitée. Elle a notamment relevé que l'intéressée avait vécu 31 ans en Tunisie et seulement 6 ans en Suisse, qu'elle avait épousé un citoyen tunisien et quitté la Suisse en septembre 2016 pour retourner vivre en Tunisie. Elle a également souligné qu'elle n'avait pas annoncé son arrivée à l'Ambassade de Suisse et qu'elle ne s'était pas inscrite dans le registre des Suisses de l'étranger. Pour ces raisons, elle a estimé que la nationalité tunisienne de l'intéressée était clairement prépondérante et que sa situation ne ressortait pas des cas d'exception. S'agissant des enfants de l'intéressée, la DC a relevé que C._____ avait vécu les 3 premières années de sa vie en Suisse et les 3 suivantes en Tunisie et que D._____ avait vécu sa première année de vie en Suisse et les 3 suivantes en Tunisie. Elle a ainsi également estimé leur nationalité tunisienne comme prépondérante.

F.

Par acte daté du 17 octobre 2019, A._____ a interjeté recours à l'encontre de la décision précitée auprès du Tribunal administratif fédéral

(ci-après : le Tribunal ou TAF). Elle a notamment fait valoir qu'elle était de nationalité suisse et qu'elle n'avait obtenu la nationalité tunisienne que récemment. Elle a également expliqué que ses enfants n'étaient pas « inscrits » en Tunisie et ne parlaient pas l'arabe. Ils n'auraient dès lors pas accès à l'école dans ce pays.

G.

Par courrier du 30 décembre 2019, la recourante a transmis au Tribunal deux documents traduits et légalisés desquels il ressort que ses deux enfants sont nés en Suisse et n'ont pas été enregistrés au registre de l'état civil de la ville de Tunis.

H.

Appelée à se déterminer, l'autorité inférieure a proposé le rejet du recours par réponse du 31 janvier 2020. Selon elle, même si la recourante n'avait obtenu la nationalité tunisienne qu'en 2003, cela ne changerait pas le fait qu'elle ait vécu la majorité de sa vie en Tunisie et qu'elle n'ait aucune relation étroite avec des personnes vivant en Suisse. Partant, sa nationalité tunisienne serait clairement prépondérante.

S'agissant de ses enfants, les pièces produites par l'intéressée ne seraient pas suffisantes pour nier la double nationalité des enfants dans la mesure où leur citoyenneté tunisienne avait été acquise automatiquement de par leur père. Leur enregistrement à l'état civil en Tunisie serait une procédure distincte n'ayant aucun impact sur leur nationalité. Les enfants ayant vécu au moins la moitié de leur vie en Tunisie, leur nationalité tunisienne serait clairement prépondérante, tout comme celle de leur mère.

I.

Appelée à se prononcer sur la réponse de l'autorité inférieure, la recourante a produit un document attestant du dépôt, le 24 février 2020, d'une demande en vue de renoncer à sa nationalité tunisienne.

J.

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. La recourante 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 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 la jurisprudence citée).

En l'occurrence, la demande de la recourante visant à l'abandon de sa nationalité tunisienne est datée du 24 février 2020. Elle est ainsi postérieure à la décision litigieuse prise par l'autorité inférieure le 26 septembre 2019. Le Tribunal ne saurait dès lors prendre en considération ce fait nouveau au vu de la jurisprudence précitée.

2.3 Le Tribunal de céans examine la décision attaquée avec plein pouvoir d'examen. Conformément à la maxime inquisitoire, il constate les faits d'office (cf. art. 12 PA) ; appliquant d'office le droit fédéral, il n'est pas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation développée dans la décision entreprise. Aussi peut-il admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués (cf. ATAF 2014/24 consid. 2.2, 2014/1 consid. 2).

2.4 Si la procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, la portée de ce principe est cependant restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'établissement des faits pertinents, spécialement dans une procédure qu'elles introduisent elles-mêmes (cf. art. 13 al. 1 let. a PA). Ce devoir comprend en particulier l'obligation pour la partie d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elle, la preuve des faits qu'elle allègue pour en déduire son droit (sur le devoir de collaborer en matière de droit des assurances sociales, cf. ATF 139 V 176 consid. 5.2, 125 V 193 consid. 2).

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).

En l'espèce, dans la mesure où il ressort du dossier que la recourante et ses enfants ne sont pas inscrits au registre des Suisses à l'étranger, seule une aide d'urgence pourrait leur être octroyée (art. 11 al. 2 LSEtr).

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'occurrence, il appert que l'intéressée possède la nationalité tunisienne, selon ses dires depuis 2003, et la nationalité suisse par filiation paternelle. La prénommée est donc double-nationale, ce qu'elle ne conteste d'ailleurs nullement dans le cadre de la procédure de recours. 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 de la recourante 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 relève que la recourante a quasiment passé toute sa vie en Tunisie, soit son enfance, son adolescence et le début de sa vie de jeune adulte, années qui sont

décisives pour le développement de la personnalité en fonction de l'environnement culturel et social (cf. arrêts du TAF C-1083/2015 du 23 juin 2016 consid. 5.1 et C-4805/2015 du 29 avril 2016 consid. 6.1). Or, selon l'art. 16 al. 1 let. b OSEtr, ces années-là constituent précisément un élément central pour déterminer laquelle des nationalités est prépondérante. L'intéressée n'a vécu, en revanche, que 6 ans en Suisse entre ses 28 et 34 ans. Aussi, c'est à juste titre que la DC a considéré, dans la décision entreprise, que la nationalité tunisienne de l'intéressée était « *clairement prépondérante* ». Par ailleurs, force est d'admettre que A. _____ n'a pas été en mesure de démontrer de manière convaincante, pièces à l'appui, qu'elle aurait entretenu des liens étroits avec la Suisse. Elle n'a, en effet, plus aucun contact avec son père résidant en Suisse. Il paraît utile de rappeler ici qu'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 (cf. consid. 2.4 *supra*). De plus, selon l'art. 8 CC, applicable par analogie (cf. ATF 142 II 433, c. 3.2.6 et réf. cit., ainsi que l'arrêt du Tribunal fédéral 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. Dans ce contexte, il est donc légitime pour le Tribunal de se fonder sur les pièces figurant au dossier.

En ce qui concerne les enfants C. _____ et D. _____, l'avocat de confiance de la DC, associé dans une étude à Tunis, a indiqué que les enfants étaient de nationalité tunisienne dans la mesure où il s'agit d'un droit acquis dès la naissance lorsque le père est de nationalité tunisienne. Le fait de ne pas avoir été enregistrés à l'état civil de la ville de Tunis n'y changeait rien. Cela ressort également de la législation tunisienne (cf. art. 6 et 11 du Code de la nationalité tunisienne, consulté sur le site internet : <<http://www.refworld.org/docid/527237944.html>>). En l'absence de moyen propre à démontrer le contraire, le Tribunal ne saurait s'écarter de l'analyse fournie par un avocat tunisien corroborée par la loi tunisienne. Ainsi, il suffirait à la recourante d'entreprendre une simple formalité afin que ses enfants soient reconnus comme tunisiens si cela n'est pas déjà le cas. Le défaut de toute démarche entreprise par la recourante afin d'annoncer ses enfants en Tunisie, alors qu'ils y vivent depuis 4 ans, ne saurait être retenu à son avantage sans constituer un abus de droit. Ainsi, le Tribunal retiendra que les enfants sont suisses et tunisiens, tout comme leur mère. Il convient encore d'évaluer laquelle de ces deux nationalités est prépondérante.

4.3 C. _____ a vécu les trois premières années de sa vie sur le sol helvétique et les trois suivantes en Tunisie. Cependant, plus l'enfant est âgé, plus il est conscient de ce qui l'entoure, de sorte que les années

passées en Tunisie après l'âge de trois ans sont davantage marquantes. D. _____, pour sa part, a principalement résidé en Tunisie. Leur père est un citoyen tunisien et la nationalité prépondérante de leur mère est également tunisienne. Au vu de ces éléments, le Tribunal estime que la nationalité prépondérante de C. _____ et D. _____ est tunisienne.

5.

Il reste à examiner si la situation personnelle de la recourante 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 En l'occurrence, l'intéressée fait valoir pour l'essentiel qu'elle est mère de deux enfants mineurs qui ne sont pas scolarisés en Tunisie. Selon ses dires, le salaire de son mari ne leur suffirait pas pour vivre, de sorte que sa belle-famille serait contrainte de les soutenir financièrement. Toutefois, cette aide ne serait plus suffisante du fait que les enfants grandissent, ce qui engendre des frais supplémentaires ne pouvant être assumés par sa belle-famille en raison de la situation financière modeste de celle-ci.

5.2 Le Tribunal estime que les éléments mis en avant par la recourante ne sont pas de nature à justifier une exception au sens du ch. 1.3.3 des directives d'application du DFAE. Certes, il est regrettable que la recourante soit sans emploi dans son pays, que le salaire réalisé par son mari ne soit pas suffisant pour subvenir entièrement au besoin de toute la famille et que ses enfants ne soient, pour l'instant, pas scolarisés. Toutefois, pareille situation n'est point susceptible de modifier l'analyse selon laquelle sa situation ne revêt pas un caractère de gravité suffisante, voire exceptionnelle, susceptible de légitimer une dérogation au principe de la nationalité prépondérante consacré par l'art. 25 LSEtr (cf. consid. 3.3 *supra*).

5.3 Au vu de tout ce qui précède, le Tribunal de céans est amené à conclure que la situation de l'intéressée en Tunisie n'est pas plus grave - ni plus particulière d'ailleurs - que celle de ses compatriotes tunisiennes se trouvant dans une situation similaire sur le plan matériel. Aussi sa situation ne présente-t-elle pas un caractère de gravité exceptionnelle, seul susceptible de légitimer une dérogation au principe de la nationalité prépondérante consacré par l'art. 25 LSEtr. Partant, sa demande de prise en charge des frais de retour en Suisse doit être rejetée.

Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 26 septembre 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, dans la mesure où il est recevable. 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, 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.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (par l'entremise de la Représentation de Suisse à Tunis)
- à l'autorité inférieure n° de réf. (...), en retour (acte judiciaire)
- à la Représentation de Suisse à Tunis, pour information et transmission à la recourante

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 :