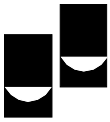
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-1262/2006
{T 0/2}

Arrêt du 3 février 2009

Composition

Blaise Vuille (président du collège), Andreas Trommer, Bernard Vaudan, juges,
Marie-Claire Sauterel, greffière.

Parties

A._____, agissant pour elle-même et ses filles **C.**_____ et **D.**_____,
sans domicile connu en Suisse,
recourantes,

contre

Office fédéral de la justice (OFJ),
Unité Aide sociale des Suisses de l'étranger,
Bundesrain 20, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

assistance des Suisses à l'étranger.

Faits :

A.
A._____, ressortissante soudanaise née le 1er janvier 1969, a contracté mariage avec B._____, né le 31 octobre 1955, ressortissant suisse. Par son mariage, la prénommée a acquis la nationalité suisse et est ainsi devenue double nationale. Les conjoints A._____ B._____ ont divorcé le 30 avril 1994. De leur union, ils ont eu trois filles, C._____, née le 2 septembre 1990, E._____, née le 8 juin 1992, décédée en 1994 et D._____, née le 14 juin 1993, toutes trois de nationalité suisse.

Le 14 novembre 1996, A._____, qui séjournait alors au Soudan avec ses deux filles, a sollicité des autorités suisses la prise en charge d'un traitement médical en Suisse pour sa fille D._____ souffrant de malnutrition. Cette demande ayant été agréée, A._____ et sa fille sont entrées en Suisse le 18 juin 1997; il ressort de l'examen pratiqué en juillet 1997 à l'Hôpital de l'Ile de Berne que D._____ souffrait d'un syndrome de mauvaise absorption de certains aliments et devait suivre un régime alimentaire sans gluten. Elles ont regagné le Soudan à fin juillet 1997.

Le 29 septembre 1997, A._____ a déposé auprès de l'Ambassade de Suisse à Khartoum une demande d'assistance mensuelle pour la prise en charge des frais d'entretien, des frais d'assurance et des frais de scolarité de ses deux filles C._____ et D._____, en indiquant que son ex-mari avait cessé de l'aider financièrement depuis mai 1996.

Par décision du 6 octobre 1997, l'Office fédéral de la police a accordé en faveur de C._____ et D._____ une aide mensuelle d'environ Fr. 350.- pour la période du 1er octobre 1997 au 31 décembre 1997, conformément à la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l’assistance des Suisses de l’étranger (LASE, RS 852.1). Cette aide a ensuite été renouvelée chaque année jusqu'au départ des intéressées pour la Suisse en septembre 2001.

Par décision du 16 février 1998, l'Office de l'assurance invalidité pour les assurés résidant à l'étranger a accordé à D._____ une aide financière annuelle pour la prise en charge d'un régime alimentaire sans gluten, dès le 17 juillet 1997 et provisoirement limitée au 31

décembre 2003, sous réserve d'une nouvelle attestation médicale.

Le 30 juillet 2001, A._____ a cependant déposé auprès de l'Ambassade de Suisse à Khartoum une demande de rapatriement pour toute sa famille en Suisse, où vivait le père de ses deux filles aînées. C'est dans ce contexte que la prénommée a précisé qu'elle avait donné naissance en 1997 à une troisième fille, de nationalité soudanaise, issue d'une courte relation avec un Soudanais, et qu'au vu de la situation économique difficile régnant au Soudan, l'aide mensuelle accordée par les autorités suisses pour ses deux filles aînées ne suffisait plus à l'entretien de toute la famille. En venant en Suisse, elle espérait offrir un meilleur avenir à ses enfants. Les frais de rapatriement de C._____ et D._____ ont alors été pris en charge par les autorités suisses, conformément à l'art. 11 al. 2 LASE, et la famille de A._____ a assuré les frais de voyage de la dernière enfant de la prénommée. Enfin, les frais de déplacement de l'intéressée ont été débités du fonds d'aide aux Suisses de l'étranger et aux rapatriés.

Arrivées en Suisse le 7 septembre 2001, la recourante et ses filles se sont établies à Genève, où les enfants ont été scolarisées. Financièrement, la famille a bénéficié de l'aide sociale. Fin 2002, la recourante a épousé un ressortissant marocain, titulaire d'une autorisation d'établissement à Genève. Pourtant le 9 janvier 2003, elle a fait part à l'Ambassade de Suisse à Khartoum de son désir de revenir au Soudan, en raison du fait que les conditions de vie en Suisse (logement, travail) étaient trop mauvaises pour elle et ses filles. La représentation de Suisse l'a alors formellement avertie qu'en cas de retour au Soudan, elle ne pourrait plus compter sur l'aide des autorités suisses.

Le 12 juillet 2003, A._____ est rentrée au Soudan avec ses trois enfants, son mari étant demeuré à Genève.

B.
Le 21 novembre 2004, A._____ a déposé une nouvelle demande de prestations d'assistance mensuelle auprès de l'Ambassade de Suisse à Khartoum pour elle-même et ses deux filles aînées de nationalité suisse.

Par décision du 20 décembre 2004, l'OFJ a refusé d'octroyer à

A._____ et à ses deux filles D._____ et C._____ une aide à titre d'assistance des Suisses de l'étranger. Dans son prononcé, l'Office précité a indiqué d'une part que la nationalité soudanaise d'A._____ était prépondérante et qu'ainsi, la prénommée n'avait pas droit à une aide de la Confédération. D'autre part, quant à la demande d'assistance de C._____ et D._____, l'OFJ a considéré que la mère des prénommées, qui avait elle-même sollicité et obtenu le rapatriement de toute la famille en Suisse avec l'aide de la Confédération et dont la famille avait été intégralement assistée à Genève, ne pouvait pas à nouveau choisir librement son pays de résidence, avec l'assurance d'une aide de la Confédération, alors qu'elle connaissait les difficultés sociales et économiques à vivre au Soudan et qu'en Suisse, ses enfants avaient été scolarisés et bénéficiaient de réelles perspectives pour leur avenir.

C.
Par acte rédigé en langue arabe et remis à l'Ambassade de Suisse à Khartoum le 12 janvier 2005, D._____ et C._____, agissant par l'entremise de leur mère, A._____, d'une part, et celle-ci agissant en son nom personnel d'autre part, ont recouru contre la décision précitée de l'OFJ. Dans son argumentation, A._____ a fait valoir qu'elle avait quitté le Soudan pour la Suisse car la vie dans son pays était trop chère et elle n'arrivait pas à couvrir ses dépenses avec l'aide qu'elle recevait. La situation ne s'était malheureusement pas améliorée à Genève, où elle avait d'abord connu des difficultés de logement, puis, du fait qu'elle ne parlait pas le français, n'avait pas trouvé de travail. Au surplus, elle n'était pas aidée par le père de ses deux filles aînées, ni financièrement, ni moralement. La recourante a relevé sur un autre plan qu'elle n'avait pas bien compris la mise en garde de l'Ambassade de Suisse à Khartoum concernant la suspension de toute aide des autorités suisses en cas de retour au Soudan. Enfin, elle a souligné qu'elle demandait avant tout une aide pour ses enfants, notamment pour couvrir leurs frais d'entretien, de scolarisation et de traitement médical.

D.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'OFJ en a proposé le rejet par préavis du 22 juin 2005 en relevant en premier lieu que la nationalité soudanaise de A._____ était prépondérante et en soulignant par ailleurs que si chaque citoyen suisse pouvait s'établir où il le souhaitait à travers le monde, il ne pouvait toutefois prétendre recevoir de l'aide

sociale au lieu de son choix. Quant au traitement médical et au régime alimentaire liés à la maladie de D._____, l'OFJ a également indiqué que les frais qui en découlaient avaient été pris en charge, en tout cas partiellement, par l'assurance-invalidité jusqu'au 31 décembre 2003 et que D._____ devait s'adresser à cette assurance pour obtenir d'éventuelles prestations.

A la demande du Tribunal, l'Ambassade de Suisse à Khartoum a indiqué par courrier du 6 avril 2008, que C._____ et D._____ avaient acquis la nationalité soudanaise environ un mois auparavant, que la famille ne recevait aucune assistance de la part des autorités soudanaises et qu'elle maintenait son recours. Les recourantes ont d'autre part indiqué une adresse de notification en Suisse (cf. art. 11 b al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]).

E.
Par courrier du 16 avril 2008, le Tribunal a invité les recourantes à faire part des derniers développements relatifs à leur situation, à indiquer en particulier si D._____ et C._____ pouvaient suivre leur scolarité dans les écoles soudanaises du fait de leur nouvelle nationalité et à préciser le type de formation qui avait été suivi par les deux jeunes filles, ainsi que leurs projets d'avenir et leur emploi éventuel. Le Tribunal a également demandé aux intéressées de préciser quelle était concrètement pour chacune d'elles leur conclusion en termes d'aide requise.

Aucune réponse n'a été donnée à ce courrier.

F.
Appelée à se prononcer sur le recours, dans le cadre d'un deuxième échange d'écritures, l'autorité intimée en a proposé le rejet par préavis du 11 août 2008.

Les recourantes ont été invitées à se prononcer sur les deux préavis de l'OFJ. Le courrier acheminé à l'adresse de notification en Suisse ne leur est pas parvenu, la personne de contact ayant déménagé et le délai de réexpédition ayant expiré.

Sur demande du Tribunal, l'Ambassade de Suisse à Khartoum a indiqué, par écrit du 21 septembre 2008, que les intéressés ne

disposaient d'aucune autre adresse de notification en Suisse.

Par courrier du 15 janvier 2009, le Tribunal a informé les recourantes qu'il allait prochainement statuer sur leur recours et que sa décision serait notifiée par publication dans la Feuille Fédérale, conformément à l'art. 36 let. b de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le TAF, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. En particulier, les décisions en matière de refus d'assistance des Suisses de l'étranger prononcées par l'OFJ – lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF – sont susceptibles de recours au TAF (art. 1 al. 2 LTAF).

1.2 A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le TAF est régie par la PA (art. 37 LTAF).

1.3 Les recours pendants devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1er janvier 2007 sont traitées par le TAF dans la mesure où il est compétent (cf. art. 53 al. 2 phr. 1 LTAF). Ces affaires sont traitées selon le nouveau droit de procédure (cf. art. 53 al. 2 phr. 2 LTAF).

1.4 A._____, C._____ et D._____, qui sont directement touchées par la décision entreprise, ont qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, leur recours est recevable (art. 50 et art. 52 PA).

2.

Les recourantes peuvent invoquer devant le TAF 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). A teneur de l'art. 62 al. 4 PA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours. Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans sa décision, elle prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où elle statue (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003 consid. 1.2, partiellement publié dans ATF 129 II 215).

3.
A teneur de l'art. 1 LASE, la Confédération accorde, conformément à ladite loi, des prestations d'assistance aux Suisses de l'étranger qui se trouvent dans le besoin.

Les Suisses de l'étranger au sens de la LASE sont des ressortissants suisses qui ont leur domicile à l'étranger ou qui y résident depuis plus de trois mois (art. 2 LASE).

Des prestations d'assistance ne sont allouées qu'aux Suisses de l'étranger qui ne peuvent subvenir dans une mesure suffisante à leur entretien par leurs propres moyens ou par une aide de source privée ou de l'Etat de résidence (art. 5 LASE).

4.

4.1 Les doubles-nationaux dont la nationalité étrangère est prépondérante ne sont, en règle générale, pas mis au bénéfice d'une aide (art. 6 LASE). Sont notamment déterminants pour établir la nationalité prépondérante, les circonstances qui ont entraîné l'acquisition de la nationalité étrangère et les rapports que le requérant entretient avec la Suisse (art. 8 al. 1 de l'ordonnance du 26 novembre 1973 sur l’assistance des Suisses de l’étranger [ci-après: OASE, RS 852.11]).

En vertu de l'art. 6 LASE, la Suisse n'accorde en principe aucune aide lorsque la nationalité étrangère est prépondérante. L'énoncé de cet article admet toutefois des exceptions à ce principe. Ni la loi, ni l'ordonnance ne définissent cependant les critères applicables à cet égard. Le législateur voulait ainsi prévenir des cas de rigueur et des injustices résultant d'une application stricte de la loi.

4.2 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 (cf. MAX IMBODEN / RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung, Band I: Allgemeiner Teil, Bâle / Francfort-sur-le-Main 1986, n° 37 B, p. 226 ss). Par voie de conséquence, 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, notamment lorsqu'il en va de l'existence physique du requérant (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-8097/2007 du 16 septembre 2008 consid. 4; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 57.25).

5.

5.1 En l'espèce, s'agissant de A._____, la prénommée est née au Soudan, pays dont elle a la nationalité. Elle a également acquis la nationalité suisse (vraisemblablement vers la fin des années 1980) de par son mariage avec un ressortissant suisse. Divorcée en 1994, l'intéressée a eu une troisième fille en 1997, avec un ressortissant soudanais, puis elle a contracté mariage en 2002 avec un ressortissant marocain. Excepté un séjour de vingt-deux mois en Suisse, l'intéressée est née et a toujours vécu au Soudan. Sa nationalité soudanaise est dès lors prépondérante, ce que la recourante ne conteste pas. Elle n'a d'ailleurs jamais, à titre personnel, reçu d'aide de la Confédération suisse, conformément aux dispositions de la LASE et bien qu'elle ait déposé une demande d'aide le 21 novembre 2004 pour elle-même et ses deux filles aînées, A._____ a indiqué dans son recours que la demande d'aide visait en particulier ses enfants, même si elle invitait la Confédération à l'aider à survivre dans la société (cf. recours du 12 janvier 2005, in fine).

Aussi, c'est à juste titre que l'OFJ a retenu que la nationalité soudanaise de A._____ était prépondérante au sens de l'art. 6 LASE et que celle-ci ne pouvait en principe être mise au bénéfice d'une aide.

5.2 Il reste à examiner si la situation personnelle de A._____ est constitutive d'un cas de rigueur susceptible de justifier une exception au principe de l'art. 6 LASE. Pareille exception trouve application lorsqu'il en va de l'existence physique du recourant (JAAC 57.25 consid. 4.4; cf. également directives d'application consacrées à l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger du 1er mai 2008, dans lesquelles l'OFJ retient notamment les cas d'adultes lourdement handicapés et frappés d'incapacité civile, les personnes en danger de mort imminent, souffrant de maladie très grave, d'invalidité réversible (par une opération) et celles victimes de faits de guerre, de catastrophe naturelle ou de troubles politiques (page d'accueil de l'OFJ > Thèmes > Migration > Aide sociale aux Suisses de l'étranger > Suisses de l'étranger > Directives d'application pour les demandes d'aide sociale > ch.1.2.3, visité le 15 janvier 2009).

A._____ n'a pas indiqué qu'elle souffrait d'une maladie particulière. En outre, le refus d'allouer une assistance à la recourante ne serait pas de nature à entraîner une mise en danger concrète de sa santé. Dès lors, c'est à juste titre que l'OFJ ne lui a pas accordé de prestations d'assistance.

5.3 S'agissant de C._____ et D._____, il convient de relever qu'au moment du dépôt de leur demande, elles ne disposaient certes que de la nationalité suisse. Les prénommées ont cependant acquis la nationalité soudanaise à leur demande en début d'année 2008 et sont depuis lors doubles nationales. Comme il ressort par ailleurs du chiffre 1.2.3 des directives précitées, il se peut qu'au fil du temps la nationalité prépondérante soit d'abord la Suisse, puis une autre. C'est ainsi qu'à l'instar de leur mère, la nationalité soudanaise de ces deux jeunes filles qui sont nées au Soudan et y ont toujours vécu, excepté 22 mois passés à Genève, paraît être devenue prépondérante par rapport à leur nationalité suisse. En effet, malgré le séjour des intéressées à Genève de septembre 2001 à juillet 2003, ville dans laquelle, elles ont été scolarisées et intégralement assistées, C._____ et D._____ sont retournées de leur plein gré au Soudan, car elles n'arrivaient pas à s'adapter à leur nouvelle vie en Suisse (cf. recours du 12 janvier 2005). Au demeurant, malgré leur court séjour à Genève, où résidait également leur père, elles n'ont entretenu aucune relation affective avec lui (cf. ibidem). C'est dès lors bien la nationalité soudanaise de C._____ et D._____ qui est prépondérante, par

rapport à leur nationalité suisse, les prénommées n'entretenant aucun rapport particulier avec la Suisse.

5.4 Cela étant, le Tribunal doit encore examiner si le refus d'accorder une aide mensuelle aux prénommées les placerait dans une situation de rigueur excessive auquel cas une aide sociale pourrait leur être accordée à titre exceptionnel (cf. art. 6 LASE et consid. 5.2 ci-dessus). Dans les cas d'enfants mineurs dont la nationalité étrangère est prépondérante, mais dont l'un des parents est de nationalité suisse, les directives de l'OFJ prévoient qu'une assistance peut être accordée à ces enfants à titre exceptionnel jusqu'à leur majorité pour éviter des cas de rigueur, cette assistance devant toutefois cesser si l'enfant devient financièrement autonome avant sa majorité.

5.4.1 A titre préliminaire, il convient de relever que les recourantes n'ont pas répondu au courrier du Tribunal leur demandant de préciser leur situation, la scolarité qu'elles avaient suivie, le type de formation qu'elles envisageaient pour leur avenir, ainsi que l'aide exacte souhaitée (cf. courrier du Tribunal du 16 avril 2008). Elles ne se sont pas davantage déterminées sur les préavis de l'OFJ des 22 juin 2005 et 16 août 2008. Même si l'on ne saurait nier l'existence de difficultés dans la transmission d'informations entre l'autorité de recours et les recourantes, force est de relever toutefois que tout contact ne s'est pas avéré impossible comme en témoignent les échanges via l'Ambassade de Suisse à Khartoum. Cela étant, sur la base des pièces figurant au dossier et compte tenu du défaut de réponses des intéressées, le Tribunal ne saurait retenir que C._____ et D._____ se trouvent dans une situation de rigueur depuis leur retour au Soudan.

5.4.2 S'agissant de C._____, elle est aujourd'hui devenue majeure et le Tribunal déduit de son absence de réponses qu'elle arrive, à l'instar de sa mère, à faire face à ses obligations sans l'aide des autorités suisses. En particulier, il n'apparaît pas qu'elle souffre d'une maladie particulière et le refus d'allouer une assistance à la prénommée n'est pas de nature à entraîner une mise en danger concrète de son existence.

5.4.3 Quant à D._____, âgée aujourd'hui de quinze ans, elle souffre d'un syndrome de mauvaise absorption de certains aliments et doit suivre un régime alimentaire sans gluten. Or, comme l'a relevé l'OFJ dans son préavis du 22 juin 2005, l'Assurance invalidité avait octroyé

une indemnité annuelle à D._____ pour la prise en charge de son régime alimentaire. C'est donc auprès de cette assurance que D._____ doit en priorité s'adresser pour obtenir d'éventuelles prestations. Pour le surplus, il n'apparaît pas qu'une assistance dans le cadre restreint mentionné au chiffre 5.2 ci-dessus soit en l'état nécessaire.

5.4.4 Dès lors et en considération de ce qui précède, le Tribunal estime que c'est à bon droit que l'OFJ a rejeté la demande d'assistance mensuelle en faveur de C._____ et D._____.

6.
Dans sa décision, l'OFJ a considéré que C._____ et D._____ n'avaient plus droit à des prestations d'assistance car après avoir été rapatriées à leur demande en Suisse, elles étaient retournées de leur plein gré au Soudan, malgré la mise en garde de l'Ambassade de Suisse à Khartoum. La question de savoir si l'appréciation de l'OFJ est conforme au droit peut rester ouverte, car il y a lieu en l'état de rejeter le recours des intéressées en raison du changement des circonstances se rapportant à une condition essentielle (modification de la nationalité prépondérante).

7.
En conséquence, la décision de l'OFJ du 20 décembre 2004 est conforme au droit.

Partant, le recours doit être rejeté.

Vu l'issue de la cause, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge des recourantes. Compte tenu de leur situation financière, il sera toutefois exceptionnellement renoncé à la perception de ces frais (cf. art. 63 al. 1 in fine PA).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- aux recourantes, par publication dans la Feuille fédérale (art. 36 let. b PA)
- à l'autorité inférieure, dossier A 33 535 en retour
- à l'Ambassade de Suisse à Khartoum (en copie), pour information.

Le président du collège : La greffière :

Blaise Vuille Marie-Claire Sauterel

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, 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 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 (voir art. 42 LTF).

Expédition :