Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour III
C-8097/2007

{T 0/2}

Arrêt du 16 septembre 2008

Composition

Bernard Vaudan (président du collège),
Ruth Beutler, Antonio Imoberdorf, juges,
Cédric Steffen, greffier.

Parties

A._____,
domicile de notification en Suisse: C._____
recourant,

contre

Office fédéral de la justice (OFJ),
Bundesrain 20, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Assistance des Suisses de l'étranger.

Faits :

A.
A._____, citoyen suisse et libanais né le 5 février 1945, a déposé le 24 juin 2007 une demande de prestations d'assistance mensuelle auprès du Consulat de Suisse à Djeddah (Arabie saoudite) pour lui-même et son épouse B._____, ressortissante libano-syrienne.

Il a indiqué être né à Damas et avoir vécu plusieurs années au Liban. Il a quitté ce pays en raison de la guerre civile et s'est installé à Djeddah en 1982. De mère suisse, il a obtenu la nationalité helvétique par la voie de la naturalisation facilitée en 2002.

Il ressort du rapport du Consulat que A._____, architecte de formation, a été employé en tant qu'ingénieur [*recte*: architecte] par une société saoudienne. En 2001, il a subi une opération du coeur et s'est vu implanter un pacemaker. En raison de ses problèmes de santé, il n'a plus été en mesure d'exercer une activité lucrative. La famille AB._____ a cherché à s'établir à Ecublens (VD) en 2004, mais a finalement renoncé, notamment en raison des difficultés à trouver un logement. Leurs deux fils ont cependant fréquenté l'EPFL durant deux ans, avant de partir étudier en Grande-Bretagne du fait de leur meilleure maîtrise de l'anglais. En juin 2007, A._____ a obtenu une aide financière de ses frères installés à Dubaï. Ces derniers étant âgés et souffrants, ils lui ont fait savoir qu'ils ne seraient plus en mesure de le soutenir ultérieurement.

B.
Le 3 septembre 2007, l'intéressé a précisé, sur requête de l'OFJ, qu'il louait un appartement (de 4.5 pièces) dont le bail n'était résiliable qu'une fois par an et que son épouse, de nationalité syrienne, avait acquis le passeport libanais par mariage. Il a en outre produit plusieurs certificats médicaux et a déclaré qu'il attendait non seulement un remboursement de ses frais médicaux, mais également une prise en charge avec assurance en cas d'hospitalisation d'urgence.

C.
Par décision du 22 octobre 2007, l'OFJ a rejeté la demande d'assistance de A._____. Cet Office a retenu en particulier que l'intéressé avait vécu d'abord en Syrie, puis au Liban durant une

longue période, qu'il avait trouvé refuge en Arabie saoudite il y a 25 ans, qu'il n'avait acquis la nationalité suisse qu'à l'âge de 57 ans et que sa tentative de s'installer en Suisse en avril 2004 avait échoué. Il a ainsi estimé que la nationalité suisse n'était pas prépondérante en ce qui le concernait.

D.
Le 25 novembre 2007, A._____ a recouru contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après: le TAF ou le Tribunal). Il a fait valoir que ses conditions de vie avaient empiré suite à la détérioration de son état de santé. Il a allégué s'être retrouvé au chômage, ce qui l'avait incité à demander l'assistance des autorités suisses, d'autant qu'aucune aide sociale ne pouvait être attendue de la part du Liban. Il a mentionné avoir obtenu tardivement la nationalité helvétique, car cette possibilité ne lui avait été offerte que récemment par la législation suisse. Il avait toutefois toujours entretenu des relations avec ce pays, au travers des réceptions du Consulat de Suisse à Damas, par des contacts avec la famille de sa mère ou d'amis vivant en Suisse.

E.
Appelé à se prononcer sur le recours, l'OFJ en a proposé le rejet par préavis du 23 janvier 2007. Il a confirmé qu'à son sens la nationalité libanaise du recourant était prépondérante et a relevé que son épouse n'étant pas Suissesse, elle ne pouvait obtenir d'aide sociale de ce pays. Il a ajouté que bien que la situation économique du prénommé était difficile, elle ne justifiait pas de faire exception à l'art. 6 de la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l’assistance des Suisses de l’étranger (ci-après: LASE, RS 852.1).

Par réplique du 26 février 2008, le recourant a maintenu ses conclusions, soulevant que le côté humain de sa situation n'avait pas été pris en compte à sa juste valeur.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale 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.

1.2 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).

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

A._____ a qualité pour recourir (art. 48 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, son recours est recevable (art. 50 et art. 52 PA).

2.
Le recourant peut 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 in ATF 129 II 215).

3.
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). La nature et l'étendue de l'assistance se déterminent selon les conditions particulières du pays de résidence, compte tenu des besoins vitaux d'un Suisse habitant ce pays (art. 8 al. 1 LASE). 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]).

4.
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.

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 (cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 57.25).

5.

5.1 En l'espèce, il n'est pas contesté que A._____ est né libanais par filiation paternelle. Il a grandi et vécu en Syrie avec sa famille jusqu'à l'âge de 18 ans, puis a gagné le Liban où il a travaillé comme architecte durant près de 20 ans. En 1982, il a quitté son pays d'origine pour s'établir à Djeddah, en Arabie saoudite, où depuis il a fait sa vie aux côtés de son épouse. En novembre 2002, il a obtenu, avec ses enfants, la nationalité helvétique par la voie de la naturalisation facilité, du fait notamment des origines suisses de sa mère.

Il est constant que jusqu'à l'âge de 57 ans, A._____ a été exclusivement de nationalité libanaise et qu'à l'instar de nombre de

ses compatriotes, il a fait partie de la diaspora, contraint de s'exiler et de s'établir à l'étranger suite à la guerre civile qui a sévi au Liban. Vu son parcours, il ne fait pas de doute qu'en 2002, date où il a acquis le passeport helvétique, sa nationalité libanaise était nettement prépondérante. Il faut dès lors déterminer si au cours des années qui ont suivi, des liens particulièrement étroits auraient été tissés avec la Suisse pour permettre de considérer que sa nouvelle nationalité a supplanté l'ancienne.

5.2 Le recourant soutient avoir toujours gardé des attaches avec la Suisse, même avant sa naturalisation facilitée, en participant par exemple aux réunions de l'Ambassade de Suisse à Damas. Le contact a en outre été maintenu avec les membres de sa famille maternelle résidant en Suisse. Il a effectué des voyages dans ce pays pour des vacances à quatre ou cinq reprises (notamment en 2003, 2004 et 2005). Le recourant relève encore qu'il est enregistré en tant que citoyen suisse auprès du Consulat de Suisse à Djeddah et qu'il n'a pas sollicité le renouvellement de son passeport libanais depuis qu'il est en possession d'un document helvétique.

Certes, ces différents éléments démontrent que A._____ entretient des rapports affectifs avec la Suisse. Le Tribunal ne saurait pour autant considérer que les quelques années vécues, dans un pays tiers, en qualité de citoyen suisse l'emportent sur une existence au cours de laquelle le recourant s'est construit quasi exclusivement sous son identité libanaise. Le TAF relèvera à cet égard que l'intéressé n'a jamais étudié ou travaillé en Suisse. S'il a bien tenté de s'établir à Ecublens en 2004, il a finalement renoncé à son projet face, entre autres, aux difficultés rencontrées pour se loger. Il a d'ailleurs lui-même spontanément admis dans son recours qu'il n'avait aucun "motif pour aller s'installer en Suisse où l'on serait traiter (sic) comme des étrangers" (mémoire du 25 novembre 2007, p. 2).

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

C'est également à raison que B._____ a été exclue du champ d'application de la LASE, la prénommée, ressortissante libano-syrienne, n'étant pas titulaire de la nationalité suisse (cf. art. 2 LASE et art. 1 OASE).

6.
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 lorsque l'existence physique du recourant est menacée (JAAC 57.25 consid. 4.4). Dans ses directives d'application consacrées à l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger du 1er mai 2008, l'OFJ retient les cas d'enfants mineurs (lorsque la nationalité prépondérante de l'un des parents est suisse), les 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, visité le 4 août 2008).

A._____ a souffert de divers problèmes cardiaques qui ont nécessité la pose d'un pacemaker en août 2001. Selon un certificat médical du 1er mars 2008, il présente des difficultés respiratoires (dyspnées) tant à l'effort qu'au repos ainsi que, de temps à autre, des palpitations qui perturbent ses activités journalières et son travail (*"He presented with attacks of exertional and rest dyspnea and occasionally palpitation which disturbed his daily activities and work"*). Contrairement à ce qu'allègue le recourant, il ne saurait être déduit de ce rapport médical qu'il n'est plus en mesure d'exercer aucune activité lucrative. La formulation dudit document fait plutôt penser que le recourant a pu continuer à être actif, même si, vu son âge (63 ans) et l'intervention subie, sa capacité de travail s'en est sans doute trouvée amoindrie. En outre, son état clinique est jugé stable et le refus d'allouer une assistance au recourant ne serait pas de nature à entraîner une mise en danger concrète de sa santé.

Le Tribunal n'ignore pas que la situation financière de A._____ est tendue. Elle ne l'a toutefois pas empêché de financer les études universitaires de ses deux fils (21 et 23 ans) d'abord à l'EPFL, puis actuellement à Bolton (Angleterre). La famille de l'intéressé a aussi été en mesure de lui fournir un appui substantiel, ses frères établis à Dubaï lui ayant versé une aide de plus de Fr. 13'000.-- en juin 2007. L'entourage du recourant jouit ainsi de certains moyens qui, ajoutés à la capacité de travail restreinte dont dispose encore A._____ (en

comparaison, cf. art. 5 LASE), paraissent propres à lui éviter de tomber dans une situation de détresse grave ou dans un dénuement tel qu'il heurte le sentiment de dignité humaine.

7.
Partant, eu égard aux considérations qui précèdent, l'autorité de première instance n'a, par sa décision du 22 octobre 2007, 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).

Le recours doit dès lors être rejeté.

En conséquence, il y aurait lieu de mettre des frais de procédure à la charge du recourant. Le TAF 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 :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure, avec dossier OFJ A 51'421 en retour
- en copie au Consulat de Suisse à Djeddah, pour information.

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

Le président du collège : Le greffier :

Bernard Vaudan Cédric Steffen

Indication des voies de droit :

Le présente arrêt peut être attaqué 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 :