Tribunale federale
Tribunal federal

2A.386/2002/elo
{T 0/2}

Arrêt du 30 octobre 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Müller et Meylan, juge suppléant,
greffier Dubey.

X._____, recourante,

contre

Département fédéral de justice et police, 3003 Berne.

assistance des Suisses de l'étranger,

recours de droit administratif contre la décision du Département fédéral de justice et police du 1er juillet 2002.

Faits:
A.
X._____, ressortissante suisse originaire du canton de Vaud, réside en France (Alpes-Maritimes) depuis le mois de septembre 1994, au bénéfice d'une carte de séjour temporaire pour "visiteur". En juin 1996, elle a acquis un appartement en propriété par étage. Jusqu'en 2000, elle a subvenu à ses besoins grâce à des commissions touchées sur diverses affaires immobilières effectuées en France, à une pension alimentaire versée par son ex-mari à titre de contribution à l'entretien de son fils P._____, né en 1980, et à une contribution financière allouée par sa soeur. Son fils étant, à cette époque, rentré en Suisse et sa soeur ayant supprimé sa contribution, X._____ ne disposait plus désormais de ressources financières suffisantes lui permettant de vivre en France. Par requête du 26 septembre 2000, elle a sollicité de l'Office fédéral de la justice (ci-après: l'Office fédéral), par l'entremise du Consulat général de Suisse à Marseille (ci-après: le Consulat), une aide financière au titre de la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses à l'étranger (LASE ou loi fédérale du 21 mai 1973; RS 852.1) et de son ordonnance du 26 novembre 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étrangers (OASE; RS 852.11). Expliquant
qu'elle entendait demeurer en permanence en France où elle avait d'étroites attaches et que son état de santé ne permettait pas d'envisager un rapatriement, elle demandait le versement en sa faveur d'une aide mensuelle jusqu'à la vente de son appartement et la prise en charge du loyer d'un studio jusqu'à l'obtention d'une autorisation de travail de la part des autorités françaises.

Par décision du 16 octobre 2000, l'Office fédéral lui a octroyé une aide mensuelle de 2'500 francs français valable du 1er octobre 2000 au 31 janvier 2001, à titre d'«aide transitoire dans l'attente de la liquidation, vente de l'appartement, qui devrait intervenir dans les trois prochains mois». Par décision du 4 mai 2001 remplaçant celle du 16 octobre 2000, cette aide a été portée à 3'720 francs français par mois dès le 1er avril 2001 et son versement limité au 31 janvier 2002.

La vente de l'appartement est intervenue le 17 juillet 2001. X._____ a signé un contrat de bail pour le 1er août 2001, portant sur un appartement de trois pièces à Cannes. Le consulat a garanti le versement ponctuel du loyer mensuel (4'000 francs français) durant une année à compter de la signature du contrat de bail. Cependant, par lettre du 6 septembre 2001, X._____ a résilié ce bail au 31 décembre 2001.

Par courrier du 26 septembre 2001, le Consulat lui a confirmé être autorisé à lui accorder, d'une part, une assistance personnelle mensuelle de 3'720 francs français et, d'autre part, un montant mensuel de 4'300 francs français pour le paiement de son loyer (charges comprises), ceci jusqu'au 31 janvier 2002. Il lui indiquait en outre que, en l'état actuel des choses, un rapatriement en Suisse était désormais l'unique solution pour laquelle il pourrait encore prêter son concours.

Le 13 novembre 2001, X._____ s'est adressée au Consulat pour solliciter une prolongation de «l'aide transitoire» en faisant valoir notamment que sa demande de naturalisation allait être acceptée par les autorités françaises «dans les 2-3 mois à venir», que son état de santé s'était amélioré et qu'elle avait trouvé plusieurs possibilités de relogement dans des studios ou de petits deux pièces, dont les loyers oscillaient entre 2'800 et 3'200 francs français.

Par décision du 4 décembre 2001, l'Office fédéral a rejeté cette demande de prolongation.

B.

X._____ a recouru contre la décision du 4 décembre 2001 auprès du Département fédéral de justice et police (ci-après: le Département fédéral). En cours de procédure, elle a demandé la prise en charge d'une facture de télécommunications correspondant à des frais de téléphones engagés pour des recherches d'appartements ainsi que le versement, pour les mois de février (ou mars) à mai 2002, d'un montant mensuel équivalent au revenu minimum d'insertion.

Le Département fédéral a invité la recourante à produire divers renseignements supplémentaires sur les recherches effectuées en vue de se reloger, sur les démarches administratives entreprises auprès des autorités françaises en vue d'obtenir le renouvellement de son autorisation de séjour en France ainsi que sur la durée approximative de la procédure de naturalisation française. La recourante a produit une copie de son titre de séjour français portant mention d'une échéance au 1er mars 2003. Elle a d'autre part fait état de nombreuses démarches entreprises en vue de trouver un nouvel appartement et indiqué que la durée de la procédure de naturalisation, ouverte le 28 novembre 2000, devait être de l'ordre d'une année et demi.

Par décision du 1er juillet 2002, le Département fédéral a refusé d'entrer en matière sur les points n'ayant pas fait l'objet de la décision de première instance - prise en charge de la facture de télécommunications, versement pour les mois de février (ou mars) à mai 2002, d'un montant mensuel équivalent au revenu minimum d'insertion - et a, pour le surplus, rejeté le recours. Il a considéré en substance que si la recourante remplissait bien les conditions d'une assistance énumérées par les art. 5 à 7 LASE et ne réalisait en particulier aucune cause d'exclusion, encore convenait-il d'examiner sous quelle forme cette assistance pouvait être concrétisée. La situation de la recourante en France apparaissant précaire, tant du point de vue financier que du point de vue administratif (autorisation de séjour), ses chances d'obtenir une naturalisation à relativement court terme apparaissaient incertaines et les perspectives de retrouver une certaine autonomie dans ce pays aléatoires. La recourante s'était certes créée des liens avec sa région de résidence, mais n'y disposait pas d'attaches particulièrement étroites, notamment sur le plan familial. A son avis, le rapatriement, bien loin de léser les intérêts bien compris de X._____ lui permettrait au contraire de bénéficier d'une assistance adaptée, notamment sur le plan social, médical et financier, ce qui ne pouvait se réaliser si elle devait continuer à vivre dans les mêmes conditions à l'étranger. Le rapatriement constituait dès lors la solution la mieux adaptée aux circonstances, de sorte que l'Office fédéral avait à bon droit refusé la prolongation de l'aide financière.

C.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ déclare «(réitérer) sa requête initiale, soit la reprise du paiement des loyers impayés...» et solliciter du Tribunal fédéral «l'examen de (sa) demande de R.M.I. de 397 Euros, de mars à juillet (soit sur cinq mensualités)...».

Le Département fédéral conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

1.1 Dirigé contre une décision au sens de l'art. 5 PA, prise par le Département fédéral de justice et police (art. 98 lettre b OJ) et fondée sur le droit public fédéral, le présent recours, qui ne tombe sous aucune des exceptions mentionnées aux art. 99 à 102 OJ, est recevable en vertu des art. 97 ss OJ ainsi que de la règle particulière de l'art. 22 al. 2 LASE.
1.2 Conformément à l'art. 104 lettre a OJ, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (ATF 128 II 56 consid. 2a p. 60). Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral qui englobe notamment les droits constitutionnels du citoyen (ATF 128 II 56 consid. 2b p. 60 et les arrêts cités). Comme il n'est pas lié par les motifs que les parties invoquent, il peut admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (art. 114 al. 1 in fine OJ; ATF 127 II 264 consid. 1b p. 268, 8 consid. 1b p. 12; 125 II 497 consid. 1b/aa p. 500 et les arrêts cités).

Par ailleurs, l'autorité intimée n'étant pas une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral peut également revoir d'office les constatations de fait (art. 104 lettre b et
105 OJ; ATF 128 II 56 consid. 2b p. 60). En revanche, il ne peut pas revoir l'opportunité de la décision entreprise, le droit fédéral ne prévoyant pas un tel examen en la matière (art. 104 lettre c ch. 3 OJ; ATF 127 II 297 consid. 2a p. 298).
1.3 Le Département fédéral a déclaré irrecevable le recours formé devant lui en tant qu'il contenait des conclusions portant sur des points n'ayant pas fait l'objet de la procédure de première instance. II a considéré que tel était le cas pour la demande de remboursement de frais de télécommunications et la demande d'allocation d'une indemnité d'un montant équivalent au R.M.I. pour les mois de février (ou mars) à mai 2002.

La décision du Département fédéral ne souffre aucune critique s'agissant des frais de télécommunications. En revanche, la question de l'irrecevabilité de la conclusion tendant à l'allocation d'un montant mensuel équivalent au revenu minimum d'insertion est plus délicate: une telle conclusion pourrait constituer une autre manière de formuler la demande de prolongation de l'aide antérieure, en tant qu'elle portait, outre le paiement du loyer, sur l'allocation d'une aide mensuelle qui faisait incontestablement l'objet de la demande de première instance; elle pourrait éventuellement équivaloir à une réduction de conclusions, dans la mesure où le montant ainsi réclamé est inférieur à celui de l'aide mensuelle dont la prolongation était demandée en première instance et dans la mesure où la nouvelle formulation comporte une limitation dans le temps, ce qui n'était pas le cas de la demande de prolongation formulée en première instance.

Des questions semblables pourraient en outre se poser s'agissant des conclusions formulées sur ce point dans la présente procédure de recours, étant cependant précisé que s'il y avait lieu de considérer que la recourante avait réduit ses conclusions dans le sens d'une limitation de sa demande aux seuls mois de février (ou mars) à mai, elle ne pourrait alors être recevable à en étendre la durée jusqu'au mois de juillet.

Ces questions peuvent cependant demeurer indécises La recourante elle-même ne reproche pas au Département fédéral, même sur ce point précis, d'avoir déclaré à tort son recours irrecevable et le sort qu'il convient de toute manière de réserver au présent recours en rend superflu l'examen.
2.
2.1 II n'est pas contesté que la recourante remplit les conditions de l'art. 5 LASE, selon lequel 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 source privée ou de l'Etat de résidence et qu'elle ne réalise aucune des hypothèses de l'art. 7 LASE propres à en justifier le refus. La seule question qui se pose dès lors est celle de savoir si c'est à juste titre que le Département fédéral a confirmé la décision de l'Office fédéral selon laquelle les circonstances de l'espèce justifiaient l'invitation faite à la recourante de rentrer en Suisse et la prise en charge des frais de rapatriement de la recourante.
2.2 Selon l'art. 11 al. 1 LASE, la personne qui a besoin d'aide peut être invitée à rentrer en Suisse si cette mesure est dans son véritable intérêt ou dans celui de sa famille. En pareil cas, la Confédération se charge des frais de rapatriement au lieu d'accorder à l'intéressé des secours à l'étranger. L'art. 14 al. 2 OASE précise que le requérant ne sera pas invité à rentrer en Suisse notamment lorsque des motifs d'humanité y font obstacle, en particulier lorsque cette mesure aurait pour effet de rompre d'étroits liens de famille ou des attaches étroites

avec le pays de résidence, qui résultent d'un long séjour, lorsque le besoin d'aide n'est que temporaire et aussi longtemps que la personne dans le besoin ou l'un des membres de sa famille n'est pas transportable.
2.3 Il convient de relever d'emblée que la recourante ne réalise aucune des hypothèses énumérées par l'art. 14 OASE. II ne résulte nullement du dossier qu'elle ne pourrait être transportée; même si elle a, à diverses reprises, fait allusion à des problèmes de santé, voire à de graves problèmes de santé, il reste que, au mois d'avril 2002, la recourante s'était - pour la première fois - déclarée d'accord de rentrer en Suisse, avant de se rétracter peu après.

Il ne résulte pas davantage du dossier qu'elle aurait dans son lieu ou dans son pays de résidence des liens de famille, et, au-delà d'affirmations tout à fait générales, elle n'a pas davantage justifié avoir noué d'étroits contacts avec ce lieu ou ce pays. II est vrai qu'un rapatriement lui ferait probablement perdre tout espoir de voir aboutir la demande de naturalisation française qu'elle a introduite en novembre 2000 et à laquelle elle semble beaucoup tenir. Rien ne permet cependant de penser que cette procédure devrait connaître une issue rapide: il résulte au contraire du dossier que, au mois de mars 2002, l'autorité française compétente en ce domaine n'en était encore qu'à traiter des demandes déposées au mois de juillet 2000 et que, une fois engagée, cette instruction demanderait de 12 à 18 mois avant que le dossier ne puisse être soumis à décision ministérielle (lettre du consulat à l'Office fédéral du 13 mars 2002). De plus, les chances de voir cette demande aboutir apparaissent fort minces, dés lors que la recourante n'a jamais bénéficié en France que d'un statut de visiteur et qu'elle n'est, cela étant - quoi qu'elle en dise, sans cependant apporter le moindre commencement de preuve de son affirmation - pas en mesure
d'obtenir une autorisation de travail ni, partant, de démontrer une quelconque autonomie financière.

Enfin, rien ne permet de penser que le besoin d'aide ne serait que temporaire. Tout indique même que c'est le contraire qui est vrai. Bien qu'elle ait, depuis le mois d'octobre 2000, bénéficié d'aides importantes de la part de la Confédération, elle n'a pas réussi jusqu'ici à stabiliser sa situation économique et financière, qui n'a cessé de se dégrader.
Force est ainsi de constater que la possibilité pour la recourante de reprendre, en France, une activité lucrative et d'y assurer de la sorte son indépendance financière dépend d'une procédure de naturalisation dont l'issue n'est pas proche et demeure, surtout, fort incertaine. Le retour en Suisse de la recourante lui permettra en revanche de chercher un emploi dans le marché du travail sans restriction. Compte tenu des diplômes qu'elle possède et des expériences qu'elle a accumulées dans le domaine immobilier, une telle recherche n'est pas, même dans la conjoncture actuelle, nécessairement vouée à l'échec. Quoi qu'il en soit, en Suisse, elle pourra, tout le temps nécessaire, bénéficier d'un encadrement social qu'une Représentation suisse à l'étranger - par définition même -, ne saurait fournir dans la même mesure que les institutions indigènes, quand bien même l'on ne peut manquer de souligner que le Consulat général de Suisse à Marseille a fait preuve, en l'occurrence, d'une patience et d'une disponibilité très grandes!

Il n'est en d'autres termes pas contestable que l'existence de la recourante, voire la perspective de la voir recouvrer son autonomie financière est beaucoup mieux assurée par un rapatriement en Suisse que par la poursuite d'une aide dans le pays de résidence actuelle. Cette conclusion est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle lorsque l'existence de la personne dans le besoin apparaît assurée en Suisse et que le besoin d'assistance tire son origine du seul fait qu'elle a quitté ce pays, l'octroi de prestations d'assistance n'est pas compatible avec la nature de la loi fédérale du 21 mai 1973, en tant que loi d'assistance, (arrêt du Tribunal fédéral 2A.555/2001 du 19 décembre 2001). Le même principe doit s'appliquer, par identité de motifs, lorsque, comme en l'espèce, le besoin d'assistance provient non pas, ou pas exclusivement, du départ pour l'étranger, mais du maintien du séjour à l'étranger.
2.4 Par conséquent, en confirmant le refus de l'Office fédéral de prolonger au-delà du 31 janvier 2002 l'octroi, au lieu de résidence, des aides allouées à la recourante au profit d'une prise en charge des frais de rapatriement, le Département fédéral a correctement appliqué l'art. 11 LASE.
3.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Compte tenu de la situation financière de la recourante, il se justifie de statuer sans frais (art. 154 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Il est statué sans frais.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie à la recourante, par l'intermédiaire du Consulat général de Suisse à Marseille et au Département fédéral de justice et police.
Lausanne, le 30 octobre 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: