

BVGer C-2714/2009 vom 11. März 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-03-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2714_2009

FR: TAF C-2714/2009 du 11 mars 2011

IT: TAF C-2714/2009 del 11 marzo 2011

Regeste

Taxe spéciale

Erwägungen

E. 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 à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière de décompte des comptes sûretés prononcées par l'ODM (cf. art. 33 let. d LTAF) peuvent être contestées devant le Tribunal, qui statue de manière définitive (cf. en ce sens art. 83 let. d ch. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

E. 1.2

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

E. 1.3

L'intéressé a qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, son recours est recevable (cf. art. 50 et 52 PA).

E. 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). 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 son arrêt, elle prend en considération l'état de fait et de droit régnant au moment où elle statue (cf. consid. 1.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.451/2002 du 28 mars 2003, partiellement publié in ATF 129 II 215).

E. 3.1

La modification de la LAsi du 16 décembre 2005, adoptée en votation populaire le 24 septembre 2006, a notamment entraîné un changement du mode de remboursement des frais d'assistance dans le domaine de l'asile et, donc, la révision des art. 85 à 87 de cette loi, dont la nouvelle teneur est entrée en vigueur le 1er janvier 2008, en même temps que les dispositions correspondantes de la LEtr.

E. 3.2

La section 2 du chapitre 5 de la loi sur l'asile, dans sa teneur du 26 juin 1998, qui a été en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007 (RO 1999 2262), réglait l'obligation de rembourser et de fournir des sûretés des personnes dont le séjour en Suisse découlait de la loi sur l'asile. Selon l'art. 85 al. 1 LAsi (dans sa teneur du 26 juin 1998), les frais d'assistance, de départ et d'exécution, ainsi que les frais occasionnés par la procédure de recours devaient être remboursés, dans la mesure où l'on pouvait l'exiger. Les requérants d'asile et les personnes à protéger qui ne bénéficiaient pas d'une autorisation de séjour étaient tenus, selon l'art. 86 LAsi (dans sa teneur du 26 juin 1998), de fournir des sûretés pour garantir le remboursement des frais précités. A cette fin, la Confédération ouvrait des comptes sûretés (individuels), qui étaient alimentés au moyen de déductions salariales et de saisies de valeurs patrimoniales. Les sûretés étaient restituées, en vertu de l'art. 87 al. 1 LAsi (dans sa teneur du 26 juin 1998), sur la base d'un décompte individuel des frais à rembourser, lorsque la personne qui devait fournir des sûretés avait quitté la Suisse définitivement (let. a), lorsqu'elle avait, en tant que requérant ou réfugié, obtenu une autorisation de séjour (let. b), ou qu'elle avait, en tant que bénéficiaire de la protection provisoire, obtenu une autorisation d'établissement ou séjournait en Suisse depuis au moins dix ans (let. c). Il était alors procédé au décompte final du compte de sûretés. Les règles ordinaires sur le remboursement des prestations d'aide sociale s'appliquaient aux frais d'assistance qui, lors du décompte final, n'avaient pas pu être couverts au moyen du compte de sûretés, comme le prévoyait l'art. 9 al. 4 OA 2, dans sa teneur initiale, qui a été en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007 (RO 1999 2318). L'ordonnance 2 sur l'asile, dans sa version précitée, avait de plus introduit un décompte intermédiaire, qui intervenait lorsqu'une personne tenue de fournir des sûretés était admise à titre provisoire. Dans le cadre de ce décompte intermédiaire, les frais soumis à remboursement intervenus jusqu'au changement de statut étaient compensés avec l'avoir du compte de sûretés, et le solde restant, qu'il fût en faveur ou en défaveur du titulaire du compte, était reporté dans le décompte final (art. 16 OA 2 dans sa teneur du 11 août 1999). L'obligation de fournir des sûretés n'était pas limitée dans le temps, mais limitée quant au montant. Sur demande, les intéressés pouvaient être libérés de l'obligation de fournir des sûretés, lorsque le montant figurant sur le compte sûretés dépassait les frais vraisemblables et atteignait au moins une certaine somme (art. 15 OA 2 dans sa teneur du 11 août 1999). L'obligation de rembourser et de fournir des sûretés, s'agissant des personnes admises provisoirement, était, pour l'essentiel, aménagée de manière analogue, au moyen d'un renvoi à la loi sur l'asile et à l'ordonnance 2 sur l'asile (cf. art. 14c al. 6 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers [LSEE, RS 1 113], dans sa teneur du 26 juin 1998, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007 [RO 1999 2262]; voir également les art. 22 et 23 de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers [OERE, RS 142.281], dans sa teneur du 11 août 1999 [RO 1999 2254]).

E. 3.3

En principe, le nouveau droit ne change rien à l'obligation, pour les personnes relevant du domaine de l'asile, de rembourser les frais d'aide sociale, de départ et d'exécution ainsi que ceux occasionnés par la procédure de recours (cf. art. 85 al. 1 LAsi). En vue d'une simplification des procédures et d'une diminution des coûts, le système du remboursement, au moyen des sûretés fournies, des frais occasionnés individuellement a cependant été abandonné (cf. le Message du Conseil fédéral du 4 septembre 2002 concernant la

modification de la loi sur l'asile, in : FF 2002 6359, spéc. p. 6387). Une taxe spéciale a été instaurée à la place, à laquelle sont soumis les requérants d'asile et les personnes à protéger qui ne sont pas titulaires d'une autorisation de séjour et qui exercent une activité lucrative (art. 86 al. 1 phr. 1 LAsi). Cette taxe, que l'employeur doit directement déduire du salaire de la personne concernée et verser à la Confédération, ne doit pas dépasser 10% du revenu et peut être perçue pendant dix ans au plus à compter du début de la première activité lucrative (cf. art. 86 al. 2 et 3 LAsi). Le but de la taxe spéciale est de couvrir les frais occasionnés par l'ensemble des personnes qui y sont assujetties et par les proches qu'elles assistent (art. 86 al. 1 phr. 2 LAsi). Il n'y a désormais plus de compensation avec les frais engendrés individuellement ni de versement d'un éventuel solde positif à la personne concernée. Le Conseil fédéral a été chargé de régler les modalités, notamment de définir les dérogations à l'obligation de rembourser les frais et de fixer le montant de la taxe spéciale (cf. art. 85 al. 4 et art. 86 al. 4 LAsi). En plus de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale, le nouveau système prévoit aussi la saisie de valeurs patrimoniales, qui s'effectue, pour l'essentiel, aux mêmes conditions que sous l'ancien droit. Toutefois, les valeurs patrimoniales saisies ne sont, elles non plus, pas compensées avec les frais occasionnés individuellement ; au lieu de cela, le Conseil fédéral a été chargé de déterminer dans quelle mesure elles devaient être prises en compte dans l'acquittement de la taxe spéciale (cf. art. 87 LAsi). L'art. 88 LEtr soumet les personnes admises à titre provisoire en Suisse à l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale et à la saisie de valeurs patrimoniales, selon les art. 85 à 87 LAsi, qui s'appliquent par analogie.

E. 3.4

Le Conseil fédéral a utilisé la compétence de légiférer qui lui a été confiée en modifiant l'OA 2, le 24 octobre 2007, et en y traitant, de manière groupée, toutes les catégories de personnes soumises à l'obligation de rembourser. L'art. 8 al. 1 OA 2 prévoit que le remboursement des prestations d'aide sociale perçues par un réfugié ou une personne à protéger disposant d'une autorisation de séjour est régi par le droit cantonal et qu'il appartient au canton de faire valoir le droit au remboursement. En ce qui concerne les requérants d'asile, les personnes à protéger sans autorisation de séjour et les personnes admises à titre provisoire (sans statut de réfugié), l'art. 8 al. 2 OA 2 rappelle l'obligation de rembourser les frais mentionnés à l'art. 85 al. 1 LAsi et qu'à cette fin, la Confédération saisit des valeurs patrimoniales et perçoit une taxe spéciale, qui est fixée par l'art. 13 al. 1 OA 2 à 10% du revenu résultant de l'exercice d'une activité lucrative. L'art. 10 OA 2 règle le début et la fin de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale : elle débute au moment où la personne concernée commence sa première activité lucrative ou au moment où la décision de saisir pour la première fois ses valeurs patrimoniales entre en force (al. 1), et prend fin lorsqu'une des circonstances prévues à l'alinéa 2 se produit, à savoir lorsque le montant de Fr. 15'000.- est atteint, mais au plus tard au bout de dix ans (let. a), lorsque la personne concernée quitte la Suisse (let. b), lorsqu'elle reçoit une autorisation de séjour (let. c), lorsqu'elle obtient l'asile ou est admise à titre provisoire en tant que réfugiée (let. d) ou, s'agissant des personnes admises à titre provisoire qui ne sont pas des réfugiés, après trois années d'admission provisoire, mais au plus après sept ans suivant l'entrée en Suisse (let. e). L'art. 8 al. 3 OA 2 indique clairement, au moyen d'un renvoi à l'alinéa 1, que lorsque le montant maximal de la taxe spéciale de Fr. 15'000.- n'a été atteint ni par les retenues sur le salaire ni par les valeurs patrimoniales saisies, la différence est due selon les règles générales du droit cantonal sur le remboursement des prestations d'aide sociale perçues (cf. également le rapport explicatif de l'ODM sur les dispositions d'exécution relatives à la révision partielle

du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile, p. 24, disponible sur le site internet de l'ODM > Documentation > Bases légales > Projets de législation terminés > Révision partielle de la loi sur l'asile, visité le 16 février 2011).

E. 3.5

Le passage de l'ancien système du remboursement, au moyen des sûretés fournies, des frais engendrés individuellement au nouveau système de la taxe spéciale qui est due sans conditions, a été réglé dans la loi de manière parallèle pour les requérants d'asile et les personnes à protéger qui ne sont pas titulaires d'une autorisation de séjour (cf. les alinéas 1 à 3 des dispositions transitoires relatives à la modification du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile, ci-après : les dispositions transitoires relatives à la modification de la LAsi) et pour les personnes admises provisoirement (cf. art. 126a al. 1 à 3 LEtr). Le principe est que le nouveau droit est directement applicable (al. 1 des dispositions transitoires relatives à la modification de la LAsi et art. 126a al. 3 LEtr). Deux situations sont toutefois réservées. D'une part, la loi soumet le décompte et la liquidation du compte de sûretés à l'ancien droit lorsqu'une raison de procéder au décompte final (ou intermédiaire) en vertu de l'art. 87 LAsi dans sa version du 26 juin 1998 est apparue avant l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. al. 2 des dispositions transitoires relatives à la modification de la LAsi et art. 126a al. 1 LEtr ; la réserve contenue dans certaines de ces dispositions transitoires au profit d'une application de l'ancien droit aux décomptes intermédiaires n'a, pour des raisons pratiques, aucune importance). D'autre part, s'agissant des personnes qui exerçaient une activité lucrative avant l'entrée en vigueur de la modification législative et pour lesquelles aucune raison de procéder à un décompte final n'était apparue avant l'entrée en vigueur de cette modification, le Conseil fédéral est autorisé à régler la procédure de décompte, le montant de la taxe spéciale et la durée de validité de celle-ci ainsi que la nature et la durée de la saisie des valeurs patrimoniales (cf. al. 3 des dispositions transitoires relatives à la modification de la LAsi et art. 126a al. 2 LEtr).

E. 3.6

Les dispositions transitoires relatives à la modification du 24 octobre 2007 de l'ordonnance 2 sur l'asile (ci-après : les dispositions transitoires relatives à la modification de l'OA 2), déterminantes pour l'examen de la présente cause, se basent sur la délégation législative précitée. L'alinéa 6 de ces dispositions prévoit que pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour soumis, suite à l'entrée en vigueur de la présente modification, à la taxe spéciale conformément à l'art. 86 LAsi, le temps écoulé depuis la première activité lucrative sujette au prélèvement de sûretés ou celui écoulé depuis l'entrée en force de la décision de saisie des valeurs patrimoniales est pris en compte dans la durée de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale. L'alinéa 7 dispose que les remboursements effectués sur la base d'un décompte intermédiaire conformément à l'art. 16 OA 2, dans sa version du 11 août 1999, sont intégralement pris en compte dans l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale incombant aux personnes concernées par ce décompte. Enfin l'alinéa 8 dit que les sûretés aux termes des art. 86 LAsi, dans sa version du 26 juin 1998, et art. 14c al. 6 LSEE sont saisies par la Confédération à hauteur du montant maximum de la taxe spéciale, à savoir Fr. 15'000.-, et intégralement prises en compte dans l'obligation de s'acquitter de ladite taxe, les éventuels remboursements conformément à l'al. 6 étant pris en considération. Les sûretés dépassant le montant de Fr. 15'000.- sont versées au détenteur du compte ou prises en compte dans l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale incombant au conjoint.

E. 4

Dans son recours, A. _____ conteste le passage de l'ancien système des comptes de sûretés avec un décompte individuel des frais au nouveau système de la taxe spéciale. L'intéressé a alimenté son compte de sûretés sous l'empire de l'ancien droit au moyen de déductions salariales, d'abord en tant que requérant d'asile, puis comme personne admise provisoirement. Au moment de son changement de statut comme admis à titre provisoire, un décompte intermédiaire a été établi, le 9 juillet 2007. Selon celui-ci, A. _____ avait jusque-là engendrés des frais à hauteur de Fr. 8'650.-, qui ont été entièrement couverts par les sûretés versées, lesquelles s'élevaient à Fr. 16'074.95. Le solde positif de Fr. 7'424.95 a été réservé en vue du décompte final. Il n'y a cependant eu aucun motif de procéder à un décompte final avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, si bien que l'ODM a appliqué les dispositions transitoires relatives à la modification de l'OA 2. Dans la mesure où le montant maximal de la taxe spéciale de Fr. 15'000.- était atteint, l'autorité inférieure a liquidé le compte de sûretés de l'intéressé, comme cela ressort de la décision attaquée. Cette dernière constate que le compte présentait un solde de Fr. 9'732.75, que les Fr. 8'650.- déjà remboursés devaient être intégralement pris en compte pour le calcul de la taxe spéciale, si bien qu'un montant de Fr. 6'350.- restait à rembourser et que le solde positif serait versé à l'intéressé (soit Fr. 3'382.75).

E. 5.1

Le recourant s'est prévalu du fait que la décision de l'ODM du 9 juillet 2007, fixant les frais à rembourser à Fr. 8'650.- et non à Fr. 15'000.- lors de l'établissement du décompte intermédiaire, aurait créé une situation acquise avec son entrée en force.

E. 5.2

Tel n'est pas le cas. En effet, des droits acquis ne naissent en faveur des personnes concernées que si la loi a fixé une fois pour toutes les relations en cause pour les soustraire aux effets des modifications légales, ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un engagement individuel (cf. ATF 130 V 18 consid. 3.3 p. 29; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 2.4.2, p. 325s.). Or, il est manifeste que les dispositions de la LAsi et de l'OA 2 qui étaient applicables aux comptes de sûretés, dans leur teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007, ne créaient pas de droit acquis à l'égard des titulaires de compte. Par ailleurs, ni la décision de décompte intermédiaire du 9 juillet 2007, ni la lettre de l'ODM du 21 juin 2007 qui en fait partie intégrante, ne contiennent un engagement de la part de l'ODM selon lequel l'intéressé serait protégé contre une modification ultérieure de la loi. Le grief soulevé doit, dès lors, être rejeté.

E. 6.1

A. _____ soutient, par ailleurs, que les articles invoqués par l'ODM à l'appui de la décision attaquée, notamment les dispositions transitoires relatives à la modification de l'OA 2, ne constituent pas une base légale suffisante permettant de modifier la situation qui était la sienne sous l'ancien droit.

E. 6.2

Dans la mesure où, en l'occurrence, aucun motif de procéder à un décompte final au sens de l'art. 87 LAsi (dans sa version du 26 juin 1998) n'est intervenu avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, c'est à juste titre que l'ODM a fait application, à l'égard de l'intéressé, du nouveau droit et qu'il a soumis le recourant à l'acquittement de la taxe spéciale (cf. art. 126a

al. 1 et 2 LEtr). Dans un arrêt récent (arrêt du TAF C-7179/2008 du 21 décembre 2010 consid. 6.2, en particulier 6.2.4 et 6.2.5), le Tribunal a jugé que les dispositions transitoires relatives à la modification de l'OA 2 respectaient le cadre de la délégation législative contenue dans la loi. Il a en effet retenu que les dispositions transitoires de la LAsi et de la LEtr autorisaient le Conseil fédéral à prévoir une procédure pour liquider les comptes de sûretés - pour lesquels il n'y avait pas eu lieu de procéder à un décompte final - dans laquelle les sûretés fournies seraient perçues en échange d'une libération correspondante de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale et indépendamment des frais engendrés personnellement. Le Tribunal a également relevé que les dispositions transitoires relatives à la modification de l'OA 2 correspondaient largement au droit transitoire que le projet du Conseil fédéral concernant la modification de la LAsi (cf. FF 2002 6455) envisageait de fixer directement dans la loi et qui avait finalement été remplacé par le Parlement au moyen d'une délégation de compétences, en vue d'une simplification de la réglementation légale. Quant à la question de savoir si les articles figurant dans la loi, qui conféraient une grande marge de manoeuvre au Conseil fédéral, constituaient une base légale suffisante, le Tribunal a rappelé qu'il était tenu d'appliquer les lois fédérales en vertu de l'art. 190 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), de sorte que cette question échappait à son pouvoir d'examen (cf. arrêt du TAF précité consid. 3 et 6.1). L'argumentation du recourant ne saurait donc être suivie.

E. 7.1

Le recourant soutient, enfin, que le fait de le soumettre à l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale de Fr. 15'000.- violerait l'interdiction de l'arbitraire, dans la mesure où, étant financièrement indépendant depuis l'année 2001, il n'aurait pas engendré plus de frais que ceux fixés à Fr. 8'650.- dans le décompte intermédiaire du 9 juillet 2007.

E. 7.2

Il y a arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., lorsque la décision attaquée viole gravement une règle ou un principe juridique clair et indiscuté ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Le Tribunal ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité inférieure que si elle est insoutenable ou en contradiction évidente avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain. Par ailleurs, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (cf. ATF 134 I 263 consid. 3.1 p. 265s., ATF 133 I 149 consid. 3.1 p. 153, ATF 131 I 57 consid. 2 p. 61 et la jurisprudence citée).

E. 7.3

En l'espèce, le recourant estime arbitraire le fait de devoir rembourser des frais qu'il n'a pas lui-même occasionnés. Or, la nouvelle législation a précisément modifié le système de remboursement des frais dus par les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger non titulaires d'une autorisation de séjour, en ce sens que les intéressés sont tenus désormais de s'acquitter d'une taxe spéciale de Fr. 15'000.-, peu importe les frais individuellement occasionnés. L'introduction de la taxe spéciale vise ainsi expressément à ne plus procéder à des décomptes individuels des frais engendrés par ces personnes (cf. consid. 3.3 ci-dessus). Dans la mesure où l'intéressé est soumis à l'obligation de rembourser, ce qu'il ne conteste d'ailleurs pas, et que l'ODM a, à juste titre, procédé à la liquidation de son compte en appliquant les nouvelles dispositions légales prévues à cet

effet, la décision rendue ne saurait être qualifiée d'arbitraire. S'il est vrai que la décision de décompte intermédiaire du 9 juillet 2007, rendue sous l'ancien droit, avait calculé les frais à rembourser sur la base d'un décompte individuel, cette décision ne fixait toutefois pas la situation du recourant de manière définitive (cf. *ibid.*) et celui-ci n'était donc pas à l'abri d'une modification législative. Le grief du recourant tiré de l'interdiction de l'arbitraire doit, par conséquent, être rejeté.

E. 8

Au vu de ce qui précède, il apparaît que, par sa décision du 10 mars 2009, l'autorité de première instance n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète ; en outre, cette décision n'est pas inopportune (art. 49 PA). Le recours doit par conséquent être rejeté.

E. 9

Etant donné que le recourant a été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire, il n'est pas perçu de frais de procédure (cf. art. 65 al. 1 PA).

E. 10

Maître Gaëtan Coutaz ayant été désigné comme avocat d'office, il y a lieu de lui allouer une indemnité afférente aux frais de représentation (cf. art. 65 al. 3 PA et art. 12 et 14 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Le recourant a l'obligation de rembourser ce montant s'il revient à meilleure fortune, conformément à l'art. 65 al. 4 PA. Au vu de l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire et du degré de difficulté de celle-ci, le Tribunal considère que le versement d'un montant de Fr. 1000.- (TVA comprise) à titre d'honoraires et de débours apparaît comme équitable en la présente cause. (dispositif page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.