

# **BVGer C-856/2010 vom 11. Januar 2012**

Bundesverwaltungsgericht, 2012-01-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_C-856\\_2010](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-856_2010)

FR: TAF C-856/2010 du 11 janvier 2012

IT: TAF C-856/2010 del 11 gennaio 2012

## **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 Tribunal, 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 taxe spéciale prononcées par l'ODM - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'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**

Y. \_\_\_\_\_ a qualité pour recourir (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).

### **E. 2**

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). 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 régnant au moment où elle statue (cf. ATAF 2011/1 consid. 2).

### **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 loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr,

RS 142.20). La section 2 du chapitre 5 de la LAsi, dans sa teneur du 26 juin 1998, qui est demeurée en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007 (RO 1999 2262), réglait l'obligation pour les personnes dont le séjour en Suisse découlait de la loi sur l'asile (soit les requérants d'asile et les personnes à protéger qui ne bénéficiaient pas d'une autorisation de séjour) de rembourser les frais d'assistance (à savoir les frais d'assistance proprement dits, de départ et d'exécution, ainsi que les frais occasionnés par la procédure de recours) et de fournir à cet effet des sûretés (cf. art. 85 al. 1 et 86 LAsi dans leur teneur du 26 juin 1998). La Confédération ouvrait ainsi des comptes sûretés (individuels), qui étaient alimentés au moyen de déductions salariales et de saisies de valeurs patrimoniales. En vertu de l'art. 87 al. 1 LAsi (dans sa teneur du 26 juin 1998), les sûretés étaient restituées, après déduction des frais imputables, 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, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007 (RO 1999 2318). 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 [cf., sur ce qui précède, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-7179/2008 du 21 décembre 2010 consid. 4.1 et 4.2, jurisprudence confirmée ensuite notamment dans les arrêts C-5527/2009 du 21 octobre 2011 consid. 3.1 et 3.2, C-5425/2009 du 21 avril 2011 consid. 3.1 et 3.2 et C-2714/2009 du 11 mars 2011 consid. 3.1 et 3.2).

### **E. 3.2**

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, opéré au moyen des sûretés fournies, des frais occasionnés individuellement a cependant été abandonné et remplacé par l'instauration d'une taxe spéciale destinée à couvrir l'ensemble des frais occasionnés par les personnes qui y sont assujetties et par les proches qu'elles assistent (art. 86 al. 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 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 (art. 85 al. 4 et art. 86 al. 4 LAsi [cf. Message du Conseil fédéral du 4 septembre 2002 concernant la modification de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, in FF 2002 6359, spéc. pp. 6387 et 6388, ad ch. 1.3.2.3, ainsi que pp. 6407/6408, ad art. 86a du projet de loi; voir aussi les arrêts du Tribunal administratif fédéral C-5527/2009 précité, consid. 3.3, C-5425/2009 précité, consid. 3.3, C-2714/2009 précité, consid. 3.3, et C-7179/2008 précité, consid. 4.3 et 6.2.4). Toutes les personnes actives assujetties à la taxe spéciale

participent aux frais occasionnés par les personnes (en tant que groupe) exerçant une activité lucrative et par celles dont elles ont la charge. Plus aucune compensation n'est effectuée entre les frais occasionnés et les recettes encaissées. Par conséquent, il n'y a plus lieu de rembourser aux personnes concernées le trop perçu éventuel résultant de la différence entre les frais effectivement occasionnés et le montant des contributions mensuelles prélevées sur leur salaire lors de la liquidation de leur compte (cf. Message précité du 4 septembre 2002, p. 6388, ad "Introduction d'une taxe spéciale"; p. 6407, ad art. 86a du projet de loi, et p. 6408, ad art. 86a al. 1 du projet de loi).

### **E. 3.3**

Le Conseil fédéral a utilisé la compétence de légiférer qui lui a été confiée en modifiant, le 24 octobre 2007, l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2) et en y traitant, de manière groupée, toutes les catégories de personnes soumises à l'obligation de rembourser. 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 15'000 francs 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 15'000 francs 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 [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Bases légales > Projets de législation terminés > Révision partielle de la loi sur l'asile, consulté le 10 décembre 2011; voir aussi les arrêts du Tribunal administratif fédéral C-5527/2009 précité, consid. 3.4, C-5425/2009 précité, consid. 3.4, C-2714/2009 précité, consid. 3.4, et C-7179/2008 précité, consid. 4.4).

### **E. 3.4**

Le passage de l'ancien système prévoyant le 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 al. 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). 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; cf., sur ce qui précède, les arrêts du Tribunal administratif fédéral C-5527/2009 précité, consid. 7.1, C-5425/2009 précité, consid. 3.5, C-2714/2009 précité, consid. 3.5, et C-7179/2008 précité, consid. 4.5).

### **E. 3.5**

Les dispositions transitoires relatives à la modification du 24 octobre 2007 de l'OA 2 (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 précise que les sûretés aux termes des art. 86 LAsi, dans sa version du 26 juin 1998, et 14c al. 6 LSEE sont saisies par la Confédération à hauteur du montant maximum de la taxe spéciale, à savoir 15'000 francs, et sont 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 15'000 francs sont versées au détenteur du compte ou prises en compte dans l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale incombant au conjoint (cf., sur les points qui précèdent, notamment les arrêts du Tribunal administratif fédéral C-5527/2009 précité, consid. 7.3, C-5425/2009 précité, consid. 3.6, C-2714/2009 précité, consid. 3.6, et C-7179/2008 précité, consid. 4.6).

### **E. 4.1**

En l'occurrence, la recourante a alimenté son compte de sûretés sous l'empire de l'ancien droit au moyen de déductions salariales, en tant que requérante d'asile. Dans la mesure où 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, le 1er janvier 2008, du nouveau droit, c'est à juste titre que l'ODM a fait application, à l'égard de Y.\_\_\_\_\_, de la nouvelle législation et qu'il a soumis l'intéressée, depuis cette dernière date, à l'acquittement de la taxe spéciale (cf. al. 1 à 3 des dispositions transitoires relatives à la modification du 16 décembre 2005 de la LAsi; cf, en ce sens, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-6019/2008 du 8 février 2011 consid. 6.2). L'obligation pour la recourante de payer cette taxe a pris fin le 6 janvier 2010, date à laquelle l'ODM a, selon ce qu'il ressort des pièces du dossier, approuvé l'octroi en faveur de cette dernière et de sa famille d'une autorisation de séjour fondée sur l'art. 14 al. 2 LAsi (cf. art. 10 al. 2 let. c OA 2), et non pas, comme retenu à tort par l'autorité inférieure dans la motivation de la décision querellée du 12 janvier 2010,

le 24 septembre 2009, date correspondant au lendemain de celle à laquelle a été expédiée à l'intéressée et son époux l'arrêt du Tribunal du 17 septembre 2009 confirmant sur recours le rejet de leur demande d'asile et leur renvoi de Suisse. Ainsi que cela résulte de l'art. 10 al. 2 OA 2, la décision qui met fin à la procédure d'asile ne constitue pas en effet un motif d'extinction de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale. Dans la mesure toutefois où la recourante ne remet point en cause l'appréciation de l'ODM fixant la fin de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale au 24 septembre 2009 et où aucun désavantage n'en découle pour l'intéressée en ce qui concerne la liquidation de son compte (cette dernière en retirant au contraire un profit en tant qu'il a été mis prématurément fin à la perception de la taxe spéciale en ce qui la concerne), l'erreur ainsi commise par l'Office fédéral précité ne saurait entraîner l'invalidation sur ce point de la décision attaquée. Cela étant, l'autorité inférieure a liquidé le compte de la recourante dans le cadre de la décision querellée du 12 janvier 2010 en constatant que le compte présentait un solde de 10'731.60 francs et en ordonnant l'encaissement de ce montant par la Confédération au titre de la taxe spéciale.

#### **E. 4.2**

Dans son recours, Y. \_\_\_\_\_ ne conteste pas le montant retenu par l'ODM dans le relevé de compte des contributions versées au titre de la taxe spéciale (10'731.60 francs) du 10 novembre 2009 et repris dans la décision querellée du 12 janvier 2010, mais soutient que la Confédération ne saurait procéder à l'encaissement d'un tel montant, alors qu'il n'a pas été démontré que cette dernière et le canton d'attribution ont eu à supporter des frais d'assistance aussi élevés durant sa présence sur territoire helvétique en qualité de requérante d'asile. Il n'existe cependant dans la loi aucune dérogation permettant de réduire le montant de la taxe spéciale ou de restituer à la personne concernée le trop perçu du montant prélevé à ce titre en raison du fait que les frais d'assistance effectivement occasionnés seraient inférieurs à ce montant. Comme exposé ci-dessus, la nouvelle législation entrée en vigueur le 1er janvier 2008 a 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 ces derniers sont tenus désormais de s'acquitter d'une taxe spéciale de 15'000 francs, indépendamment des frais qu'ils ont individuellement engendrés. L'introduction de la taxe spéciale vise précisément à ne plus procéder à des décomptes individuels des frais occasionnés par les personnes concernées (cf. consid. 3.2 ci-dessus). La taxe spéciale ne sert donc pas à couvrir les différents frais que ces personnes ont personnellement causés et qui doivent être remboursés à la Confédération, mais consiste en une redevance, dont le montant maximal a été fixé à 15'000 francs et qui est destinée à couvrir les coûts engendrés par l'ensemble des personnes qui y sont soumises. Ainsi que l'a exposé le Conseil fédéral dans son Message du 4 septembre 2002, une telle redevance respecte le principe d'équivalence en regard duquel chaque redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables (cf. Message du Conseil fédéral précité, in: FF 2002 6387, ch. 1.3.2.3, 6408, ad art. 86a al. 1 du projet de loi; voir également, pour plus de détails, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-7179/2008 précité, consid. 6.1.2). On rappellera à cet égard que la valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses administratives en cause, ce qui n'exclut pas un certain schématisme ni l'usage de moyennes d'expérience. Le principe d'équivalence n'exige en effet pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation pour l'administré ou à son coût pour la collectivité (cf. notamment ATF 128 I 46 consid. 4a, ainsi que les arrêts du Tribunal fédéral 2C\_817/2008 du 27 janvier 2009 consid. 10.1 et 2C\_329/2008 du 15

octobre 2008 consid. 4.2). La taxe spéciale est dès lors due dans son intégralité, quels que soient les frais d'assistance réellement occasionnés. En effet, dans les cas où une personne n'est plus assujettie à la taxe spéciale, en raison de la réalisation d'une des hypothèses de l'art. 10 al. 2 OA 2, sans toutefois que le montant maximum de 15'000 francs ait été atteint, la personne concernée demeure soumise à l'obligation de rembourser la différence selon les règles générales du droit cantonal régissant le remboursement de l'aide sociale perçue (cf. art. 8 al. 3 OA 2 et consid. 3.4 supra [cf., en ce sens, notamment les arrêts du Tribunal administratif fédéral C-7179/2008 précité, consid. 6.2.5, et C-5425/2009 précité, consid. 4.1]). C'est le lieu ici encore de rappeler qu'en vertu du principe de la primauté du droit, ancré à l'art. 5 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), les autorités sont tenues d'appliquer les normes juridiques (cf. Giovanni Biaggini, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2007, ad art. 5, ch. 12ss) et ne peuvent donc pas, de leur propre initiative, s'en écarter même en raison de considérations humanitaires (cf. notamment arrêts du Tribunal administratif fédéral C-5425/2009 précité, consid. 4.2, et C-2714/2009 précité, consid. 7.3). A cela s'ajoute 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 (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2714/2009 précité, consid. 5.2).

#### **E. 5**

Aussi est-ce à bon droit que l'ODM a ordonné l'encaissement du solde du compte de la recourante (10'731.60 francs) par la Confédération au titre de la taxe spéciale. C'est également de manière conforme aux règles légales (cf. art. 8 al. 3 OA 2) que l'autorité précitée a constaté que, dans la mesure où le montant maximal de la taxe spéciale (15'000 francs) n'a pas été atteint, Y.\_\_\_\_\_ demeurerait soumise à l'obligation de rembourser la différence selon les règles générales du droit cantonal régissant le remboursement de l'aide sociale perçue.

#### **E. 6**

Quant à la faculté octroyée par le législateur au Conseil fédéral de dispenser les personnes à bas revenu de l'obligation de s'en acquitter (art. 86 al. 4 in fine LAsi), la recourante ne peut invoquer cette disposition en sa faveur, dès lors que cette dernière autorité a renoncé à faire usage de cette possibilité, pour des motifs d'économie administrative (cf. p. 26 du 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, disponible sur le site internet de l'ODM mentionné plus haut et consulté le 10 décembre 2011, ad art. 13 al. 1 du projet de modification de l'OA 2).

#### **E. 7**

Il ressort de ce qui précède que, par sa décision du 12 janvier 2010, l'ODM 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). En conséquence, le recours est rejeté. Dans le cadre de son recours, Y.\_\_\_\_\_ a sollicité la dispense des frais de procédure. Au vu de la situation financière précaire de la recourante et de son époux telle qu'elle résultait des renseignements fournis à l'époque par l'intéressée, le Tribunal a informé celle-ci, dans son ordonnance du 18 mai 2010, qu'il renonçait à percevoir de sa part une avance en garantie des frais de procédure présumés (art. 63 al. 4 in fine PA). Cette autorité a en outre avisé la recourante qu'il serait statué, dans la décision finale, sur la dispense éventuelle de ces frais,

selon la situation pécuniaire de la prénommée au moment de ladite décision. Compte tenu de l'issue de la présente cause, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante, conformément à l'art. 63 al. 1 PA. Dans la mesure toutefois où, selon les pièces produites le 12 décembre 2011 par l'intéressée, celle-ci et sa famille bénéficient d'une assistance financière de la part du canton de Vaud et demeurent donc dans une situation pécuniaire difficile, il est renoncé à percevoir des frais de procédure (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)

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