

**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativ federal**



---

Cour III  
C-1051/2006

{T 0/2}

## **Arrêt du 21 décembre 2007**

---

Composition

Bernard Vaudan, (président du collège)  
Ruth Beutler, juge  
Antonio Imoberdorf (président de chambre)  
Georges Fugner, greffier.

---

Parties

**Service de la population Division asile**,  
avenue de Beaulieu 19, 1014 Lausanne,  
recourant,

contre

**Office fédéral des migrations (ODM)**, Quellenweg 6,  
3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Assistance (asile).

**Faits :****A.**

A.\_\_\_\_\_, ressortissant de Côte d'Ivoire né le 1er janvier 1986, est entré en Suisse le 26 avril 2002 pour y déposer une demande d'asile le 29 avril suivant.

**B.**

Le 1er juillet 2002, le Juge d'instruction de la République et canton de Genève l'a condamné à 60 jours d'emprisonnement avec sursis et à trois ans d'expulsion ferme du territoire suisse pour infraction à la Loi fédérale sur les stupéfiants.

**C.**

Par décision du 19 septembre 2003, l'Office fédéral des réfugiés (ODR; actuellement: Office fédéral des migrations [ODM]), a rejeté la demande d'asile de A.\_\_\_\_\_ et prononcé son renvoi de Suisse.

Saisie d'un recours contre cette décision, la Commission suisse de recours en matière d'asile (ci-après: la CRA) a rejeté, le 31 octobre 2003, la demande de restitution de l'effet suspensif retiré au recours par l'ODR. Dans le dispositif de cette décision, la CRA relevait en outre que les conclusions du recours portant sur le renvoi étaient irrecevables, dès lors que A.\_\_\_\_\_ avait été condamné à trois ans d'expulsion ferme du territoire suisse.

**D.**

Par décision du 25 janvier 2004, la CRA a rejeté le recours interjeté contre la décision de l'ODR du 19 septembre 2003 en tant qu'il concernait l'asile et déclaré ce recours irrecevable en tant qu'il concernait le renvoi et son exécution. La CRA a exposé à ce propos que A.\_\_\_\_\_ avait été condamné à une mesure d'expulsion du territoire suisse d'une durée de trois ans sans sursis par ordonnance de condamnation du 1er juillet 2002 et que les conditions d'exécution de son renvoi n'étaient dès lors plus de la compétence de la Commission (ni de l'ODR), mais des autorités cantonales chargées de procéder à la mesure d'expulsion.

**E.**

Le 6 avril 2004, le Service de la population du canton de Vaud, Division asile, (ci-après: le SPOP) a demandé à l'ODR de reprendre

en charge les frais d'assistance de A.\_\_\_\_\_ pour la période postérieure au 31 octobre 2003. Le SPOP a exposé à ce sujet que, même si la compétence d'examiner les conditions d'exécution du renvoi de Suisse de l'intéressé n'appartenait plus aux autorités fédérales en matière d'asile, mais aux autorités cantonales genevoises chargées d'exécuter l'expulsion pénale prononcée à l'endroit de l'intéressé, celui-ci dépendait toujours de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31), dès lors qu'il avait déposé une demande d'asile en Suisse.

**F.**

Le 10 mai 2004, l'ODR a informé le SPOP que, compte tenu de l'expulsion pénale prononcée à l'endroit de A.\_\_\_\_\_, l'autorité d'asile n'était plus compétente pour examiner les conditions d'exécution du renvoi du prénommé et que son séjour en Suisse relevait de la compétence cantonale depuis le 31 octobre 2003.

**G.**

Par courrier du 17 juin 2004, le SPOP a demandé à l'ODR de reconsidérer la position émise dans son courrier du 10 mai 2004, au motif que le séjour en Suisse de A.\_\_\_\_\_ était toujours fondé sur la Loi sur l'asile et non sur la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, dès lors qu'il n'avait pas quitté la Suisse depuis le dépôt de sa demande d'asile, qu'il n'avait pas été mis au bénéfice de l'admission provisoire et qu'il n'avait pas reçu d'autorisation de séjour. Le SPOP a relevé en outre que, selon les décisions de la CRA des 31 octobre 2003 et 25 janvier 2004, seules les compétences en matière de renvoi et d'exécution du renvoi de A.\_\_\_\_\_ n'appartenaient plus à l'ODR, mais que la compétence relative au motif du séjour en Suisse du prénommé, soit sa demande d'asile, restait une compétence fédérale basée sur la Loi sur l'asile. Le SPOP a dès lors réitéré sa demande tendant à la reprise du séjour et des frais d'assistance de A.\_\_\_\_\_ dès le 31 octobre 2003.

**H.**

Le 6 septembre 2004, l'ODR a refusé de reconsidérer sa position du 10 mai 2004, en reprenant pour l'essentiel les motifs exposés dans ce courrier.

**I.**

Le 29 septembre 2004, le SPOP a adressé au Département fédéral de justice et police un recours contre l'écrit de l'ODM du 6 septembre

2004, qu'il a considéré comme une décision de refus de reconsidération de sa prise de position du 10 mai 2004. Dans ce recours, l'autorité cantonale a allégué d'abord que le droit aux prestations d'assistance selon la LAsi ne dépendait pas des autorités compétentes en matière de renvoi, mais de celles compétentes en matière de séjour de l'étranger. Le SPOP a relevé ensuite qu'à teneur de l'art. 81 LAsi, les personnes qui séjournaient en Suisse sur la base de cette loi et qui ne pouvaient subvenir à leur entretien par leurs propres moyens recevaient l'assistance nécessaire, à moins qu'un tiers ne fût tenu de le faire en vertu d'une obligation légale ou contractuelle. Le SPOP a affirmé par ailleurs que, conformément à la directive de l'ODR du 1<sup>er</sup> juin 2002 sur l'exécution du renvoi pendant et après la clôture de la procédure d'asile, les frais d'assistance des requérants déboutés étaient pris en charge par la Confédération en principe jusqu'au jour de l'exécution de leur renvoi, si le canton avait présenté, dans un délai de 30 jours à compter de l'échéance du délai de départ imparti à l'intéressé, une demande de soutien à l'exécution du renvoi. L'autorité cantonale a souligné enfin qu'une fois soumis au droit d'asile l'étranger ne pouvait passer au régime ordinaire de la LSEE qu'à certaines conditions, qui n'étaient pas réalisées en l'espèce. Considérant que le séjour de A. \_\_\_\_\_ était régi par la Loi sur l'asile et que celui-ci bénéficiait donc, à l'instar des autres requérants d'asile déboutés, d'un droit à l'assistance en application de l'article 81 LAsi, le SPOP a conclu à la prise en charge par la Confédération des frais d'assistance du prénommé avec effet rétroactif au 31 octobre 2003.

**J.**

Appelé à se prononcer sur le recours l'ODR en a proposé le rejet. Dans son préavis, l'autorité intimée a réaffirmé que le séjour de A. \_\_\_\_\_ sous l'angle de l'asile avait pris fin le 31 octobre 2003 et qu'en refusant de prendre en charge ses frais d'assistance au-delà de cette date, elle n'avait nullement violé les dispositions de l'art. 81 LAsi.

**K.**

Invité à se déterminer sur le préavis de l'ODR, le SPOP a maintenu les conclusions de son recours.

**L.**

Le 4 juillet 2006, la Confédération suisse (agissant par le Chef du Département fédéral de justice et police), d'une part, et le canton de

Vaud (agissant par le Conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud), d'autre part, ont passé une convention sur les décomptes relatifs à "l'assistance de base accordée aux requérants d'asile, admis provisoires et personnes à protéger sans autorisation de séjour" du canton de Vaud pour la période du 2e trimestre 2001 au 4ème trimestre 2004.

Aux termes de cette convention, les décomptes d'assistance pour la période de 2001 à 2004 étaient définitivement réglés pour solde de tout compte, l'ODM versant au canton de Vaud un solde de bonification conforme à l'accord financier trouvé entre les parties et le canton de Vaud retirant son recours du 3 mai 2005 contre une décision de l'ODM du 23 mars 2005 relative au remboursement du solde des dépenses d'aide sociale et des soins médicaux des années 2001 à 2004.

#### **M.**

Ayant pris connaissance de la convention du 4 juillet 2006, le Tribunal administratif fédéral a informé le SPOP que l'objet de la procédure relative aux frais d'assistance octroyés par le canton de Vaud à A.\_\_\_\_\_ se limitait désormais à la seule période du 1er janvier 2005 au 1er mars 2005 et il a donné à la recourante l'occasion de se déterminer à ce sujet.

#### **N.**

Dans ses déterminations du 5 juin 2007, le SPOP a relevé que la question de la prise en charge des frais d'assistance de A.\_\_\_\_\_ ne demeurait effectivement litigieuse que pour la seule période du 1er janvier 2005 au 1er mars 2005 et il a déclaré maintenir son recours.

### **Droit :**

#### **1.**

Les décisions en matière d'assistance prononcées par l'ODM peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral (le TAF), conformément à l'art. 105 al. 1 LAsi, en relation avec l'art. 31 et l'art. 33 de la Loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005, entrée en vigueur le 1er janvier 2007 (LTAF, RS 173.32). Le TAF statue de manière définitive (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art 83 let. d ch. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS

173.110]).

Les recours pendants devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services des recours des départements au 1<sup>er</sup> janvier 2007 sont traités par le TAF dans la mesure où il est compétent (art. 53 al. 2 LTAF première phrase) et le nouveau droit de procédures s'applique (art. 53 al. 2 LTAF dernière phrase).

A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le TAF est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021 [cf. art. 37 LTAF]).

Le canton de Vaud, agissant par la Division asile du Service cantonal de la population, autorité exerçant les fonctions dévolues au canton dans le domaine de l'asile (cf. art. 7 al. 1 du règlement sur les départements de l'administration [RdÉA, RSV 172.215.1] et art. 3 al. 1 de l'arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration [AdésA, RSV 172.215.1.1]), est directement touché par la décision entreprise et a qualité pour recourir (cf. art. 48 PA).

Présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable (art. 50 et art. 52 PA).

## 2.

Conformément à l'art. 5 al. 1 PA, "sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations" (let. a), ainsi que "de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations" (let. b). En outre, s'agissant de la procédure de constatation, il sied de se référer à l'art. 25 al. 1 PA, qui prévoit que "l'autorité compétente sur le fond a qualité pour constater par une décision, d'office ou sur demande, l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondés sur le droit public".

La décision et la loi ont en commun d'être unilatérales et obligatoires. Elles se distinguent en ce que la décision est individuelle et concrète alors que la loi est générale et abstraite (BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4<sup>e</sup> éd. no 939). "Allgemein ausgedrückt regelt die Verfügung ein konkretes und individuelles Rechtsverhältnis des

Verwaltungsrechts durch einseitigen hoheitlichen Akt in verbindlicher Weise" (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2<sup>e</sup> éd. 1983, p. 128 et références citées). La décision enfin applique la loi à des circonstances de fait déterminées. Il s'agit de constater que les conditions posées par la loi pour son application sont réunies. Cette constatation ne peut être effectuée que par rapport à un état de fait déterminé (KNAPP, op. cit. no 954).

### 3.

Comme énoncé à son article premier, l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement du 11 août 1999 (OA 2, RS 142.312) règle la fixation, l'octroi, le décompte et le remboursement des prestations d'assistance de la Confédération, des cantons et de tiers dans le domaine de l'asile.

En l'espèce, invité par les autorités cantonales à se déterminer sur son obligation de remboursement des prestations d'assistance de A.\_\_\_\_\_ conformément à l'art. 20 al. 1 OA 2, l'ODM a clairement manifesté, dans sa dernière communication au SPOP du 6 septembre 2004, qu'il refusait de prendre en charge les frais d'assistance du prénommé au-delà du 31 octobre 2003.

Bien que cette prise de position n'ait pas été expressément qualifiée de décision et qu'elle ne comportait pas de voies de droit, son contenu affecte le droit des autorités cantonales vaudoises au remboursement des prestations d'assistance octroyées au requérant d'asile A.\_\_\_\_\_: elle constitue donc une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA.

### 4.

Il convient de relever en préambule que, postérieurement au dépôt du recours, A.\_\_\_\_\_ a été mis au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, à la suite de son mariage du 1<sup>er</sup> mars 2005 avec une ressortissante suisse. En conséquence, la question du remboursement des prestations d'assistance allouées à l'intéressé qui fait l'objet du présent litige s'est depuis lors limitée à la période antérieure au 1<sup>er</sup> mars 2005.

Il s'impose de constater ensuite qu'en date du 4 juillet 2006, la Confédération suisse et le canton de Vaud ont passé une convention sur les décomptes relatifs à "l'assistance de base accordée aux

requérants d'asile, admis provisoires et personnes à protéger sans autorisation de séjour" du canton de Vaud pour la période du 2<sup>e</sup> trimestre 2001 au 4<sup>e</sup> trimestre 2004, convention aux termes de laquelle les décomptes d'assistance pour la période de 2001 à 2004 étaient définitivement réglés pour solde de tout compte.

En conséquence, l'objet de la procédure de recours s'est alors encore davantage restreint, pour se limiter désormais au remboursement des frais d'assistance de A. \_\_\_\_\_ durant la seule la période du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> mars 2005, ce qui a d'ailleurs été expressément admis par le recourant. Aussi, les conclusions portant sur la période antérieure, soit du 1<sup>er</sup> novembre 2003 au 31 décembre 2004, sont devenues sans objet.

## **5.**

Conformément à l'art. 80 al. 1 1<sup>ère</sup> phr. LAsi, "les cantons assurent l'assistance des personnes qui séjournent en Suisse sur la base de cette loi".

A teneur de l'art. 81 LAsi, "les personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi et qui ne peuvent subvenir à leur entretien par leurs propres moyens reçoivent l'assistance nécessaire, à moins qu'un tiers soit tenu de le faire en vertu d'une obligation légale ou contractuelle".

Enfin, l'art. 88 al. 1 LAsi dispose "pour les requérants d'asile et les personnes à protéger qui ne bénéficient pas d'une autorisation de séjour, la Confédération verse aux cantons, au plus tard jusqu'au jour où leur renvoi devient exécutoire ou jusqu'au jour où ils reçoivent une autorisation de séjour ou obtiennent le droit d'en avoir une: a) un forfait pour les frais d'assistance; b) une subvention forfaitaire pour les frais d'encadrement et d'administration".

## **6.**

### **6.1.**

En l'espèce, le recourant fonde son argumentation sur le fait que, nonobstant l'expulsion judiciaire prononcée à l'endroit de A. \_\_\_\_\_ le 1<sup>er</sup> juillet 2002 par le Juge d'instruction de la République et canton de Genève et le rejet définitif de sa demande d'asile par la CRA le 25 janvier 2004, celui-ci devait toujours être considéré comme un

requérant d'asile attribué au canton de Vaud jusqu'à l'octroi d'une autorisation de séjour en sa faveur le 1er mars 2005.

Dans sa décision du 25 janvier 2004 (cf. consid. 5), la CRA a toutefois souligné qu'en cas d'expulsion judiciaire d'un requérant d'asile, l'ODM n'était plus compétent pour statuer sur le renvoi de Suisse et qu'il appartenait à l'autorité cantonale chargée d'exécuter la décision d'expulsion (en l'occurrence celle de la République et canton de Genève) d'examiner dans quelle mesure l'exécution de cette expulsion pourrait violer la garantie des art. 3 et 8 CEDH et le principe de non refoulement.

Il ressort de ce qui précède que, depuis le rejet définitif de sa demande d'asile le 25 janvier 2004, la question de la prise en charge et du renvoi de A.\_\_\_\_\_ relevait de la compétence exclusive des autorités cantonales genevoises et non plus vaudoises. Ainsi, à réception de la décision de la CRA prononçant le rejet définitif de la demande d'asile de A.\_\_\_\_\_, il appartenait au SPOP de s'adresser à l'Office de la population du canton de Genève pour lui confier la prise en charge et la responsabilité de procéder à l'expulsion du prénommé. Le SPOP lui-même en était d'ailleurs parfaitement conscient, comme cela résulte d'une note interne du 31 mars 2004, où il relevait expressément, d'une part, que le renvoi du prénommé était du ressort des autorités genevoises, avec lesquelles il convenait de prendre contact à la suite du rejet définitif de sa demande d'asile et, d'autre part, que la prise en charge par l'ODR des frais d'assistance alloués à l'intéressé "aurait dû cesser le 25 janvier 2004, date d'entrée en force de la décision de renvoi" (recte: de refus d'asile). Le fait que le SPOP n'ait pas procédé à cette démarche auprès des autorités genevoises ne fondait pas le droit de requérir le remboursement des frais d'assistance qu'il continuait alors d'allouer au prénommé.

## **6.2.**

Dans son recours, le SPOP tire également argument du fait qu'il a présenté, dans un délai de 30 jours à compter de l'échéance du délai de départ imparti à A.\_\_\_\_\_, une demande de soutien à l'exécution de son renvoi et que, dans ces conditions, et conformément au paragraphe 6.1 de la directive de l'ODM du 1er juin 2002 sur l'exécution du renvoi pendant et après la procédure d'asile (Asile 31), les frais d'assistance des requérants d'asile étaient pris en charge par la Confédération jusqu'au jour de l'exécution de leur renvoi.

Cet argument est toutefois dépourvu de pertinence, dès lors que ce n'est pas le canton de Vaud, mais bien la République et canton de Genève, qui s'est trouvé chargé de l'exécution du renvoi (en l'occurrence de l'expulsion) de A.\_\_\_\_\_ à la suite du rejet de sa demande d'asile.

En conséquence, c'est de manière fondée que l'ODM a rejeté les prétentions de la recourante relatives aux frais d'assistance de A.\_\_\_\_\_.

**7.**

Il ressort de ce qui précède que la décision de l'ODM du 6 septembre 2004 est conforme au droit.

En conséquence, le recours est rejeté.

Vu l'issue de la cause, il y aurait lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant. Il est toutefois renoncé, à titre exceptionnel, à la perception de ces frais, conformément à l'art. 63 al. 1 in fine PA.

dispositif page 11

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté, dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet.

**2.**

Il n'est pas perçu de frais.

**3.**

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (annexe: dossier VD 418 186),
- à l'autorité inférieure, dossier N 427 369 en retour.

Le président de chambre :

Le greffier :

Antonio Imoberdorf

Georges Fugner

Expédition :