



Arrêt du 29 août 2014

Composition

Marie-Chantal May Canellas (présidente du collège),
Jean-Daniel Dubey, Blaise Vuille, juges,
Claudine Schenk, greffière.

Parties

Etat de Vaud,
représenté par son Conseil d'Etat, agissant par ...,
1014 Lausanne,
recourant,

contre

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

Objet

Remboursement de subventions fédérales (forfaits globaux
dans le domaine de l'asile).

Faits :**A.**

Dans le cadre de l'introduction du nouveau système de financement des frais encourus par les cantons dans le domaine de l'asile, par le biais de la révision partielle de la Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, RS 142.31) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, un nouveau système d'information central sur la migration (SYMIC) a été mis en fonction, en date du 3 mars 2008. Alors que l'ODM entendait calculer - sur la base des données saisies dans SYMIC - les subventions (forfaits globaux) versées trimestriellement aux cantons pour couvrir leurs frais d'assistance, il s'est avéré que ce système ne comportait qu'une seule zone de saisie permettant d'enregistrer l'activité lucrative d'une personne relevant du domaine de l'asile et que l'inscription d'une date dans cette zone de saisie donnait lieu automatiquement à l'impression d'un nouveau livret avec la mention de l'employeur; cette zone de saisie était donc conçue pour inscrire la date à laquelle l'autorisation de travail était délivrée par l'autorité cantonale compétente, et non celle de la prise d'emploi effective de la personne concernée. De la sorte, il est apparu qu'il pouvait exister une discrédance entre le moment de la prise d'emploi effective de la personne enregistrée dans SYMIC-LAsi (qui désignera ci-après la partie du catalogue des données SYMIC spécialement dédiée aux personnes relevant du domaine de l'asile, par opposition à SYMIC-LEtr, qui concerne celle dédiée aux personnes relevant du droit des étrangers au sens strict) et la date (celle de l'autorisation de travail corrélative) saisie dans ce système.

Fort de ce constat, l'ODM, au travers d'un document intitulé "Concept de surveillance financière et d'évaluation de l'efficacité" remontant à l'automne 2008, a rendu les coordinateurs cantonaux en matière d'asile attentifs aux répercussions financières de la non-saisie ou de la saisie erronée ou tardive dans SYMIC de données déterminantes pour le calcul des forfaits globaux, et leur a indiqué comment il entendait exercer son devoir de surveillance; il les a notamment informés qu'il procéderait à des vérifications périodiques et a prié les cantons de lui faire part des erreurs affectant les données déterminantes pour les versements qu'ils constateraient eux-mêmes. Par lettre circulaire du 12 juin 2009 adressée à ces mêmes coordinateurs, il a derechef invité les autorités cantonales à lui signaler régulièrement les rapports de travail non saisis dans SYMIC (à savoir les cas de travail au noir des personnes relevant du domaine de l'asile) dont elles apprenaient l'existence, se référant à cet égard à des instructions qu'il avait données aux cantons par le biais de sa Directive III. Domaine de l'asile, dans sa version entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (ci-après: Directive III).

Dans un courrier du 15 juillet 2009 adressé à l'ODM, l'Etat de Vaud a toutefois soutenu le point de vue selon lequel les forfaits globaux devaient être calculés non pas en fonction de la date de la prise d'emploi effective de la personne concernée, mais sur la base de la date de saisie de l'autorisation de travail corrélative dans SYMIC-LAsi, rappelant en cela la position qu'il avait déjà défendue dans une précédente détermination datée du 6 décembre 2007 et lors d'une entrevue du 12 décembre 2008 avec une délégation de l'ODM. Le 31 juillet 2009, dit office a répondu à l'Etat de Vaud qu'il ne souscrivait pas à ses arguments.

B.

Du 27 au 30 septembre 2010, l'ODM a procédé à un contrôle financier dans le canton de Vaud et constaté qu'il existait une distorsion entre les données saisies dans SYMIC et la réalité du terrain, due à la pratique en vigueur dans ce canton en matière de saisie dans ce système d'information de l'activité lucrative des personnes relevant du domaine de l'asile, de sorte que les forfaits globaux n'avaient pas été calculés correctement depuis le 1^{er} janvier 2008. Il a fait part de ce constat aux autorités vaudoises. La version définitive du rapport de l'ODM sur ce contrôle financier a été établie le 12 janvier 2012.

C.

Par courrier du 13 octobre 2010, l'ODM a invité l'Etat de Vaud à lui transmettre - comme convenu lors du contrôle du mois de septembre précédent - une extraction de données tirée du système d'information vaudois ASYLUM, de manière à ce que ces données cantonales puissent être comparées avec celles saisies dans SYMIC. Le 2 décembre 2010, des délégations des autorités vaudoises et de l'ODM se sont rencontrées dans le canton de Vaud, dans le but de spécifier les critères d'extraction de données à livrer à l'office. Il a été décidé que le contrôle s'effectuerait sur la base d'un relevé des personnes en emploi enregistrées dans la banque de données ASYLUM durant les mois de mars, avril et mai 2009. A la fin du mois de décembre 2010, l'Etat de Vaud a remis à l'ODM des extractions de données pour la période concernée.

D.

Par courriel du 14 février 2011, l'ODM a transmis à l'Etat de Vaud une première liste de cas individuels issus de l'analyse comparative des données ASYLUM-SYMIC des mois de mars à mai 2009 - laquelle laissait apparaître des divergences entre les périodes d'emploi saisies dans ASYLUM et les données enregistrées dans SYMIC - et l'a invité à se déterminer sur les anomalies constatées. Le 15 mars 2011, l'Etat de Vaud a apporté à l'ODM des explications à ce sujet. Il ressort des explications fournies que ces ano-

malies étaient notamment dues au fait que, dans ASYLUM, la date de début d'emploi était généralement celle indiquée dans le contrat de travail alors que, dans SYMIC, celle-ci correspondait - selon la pratique des autorités vaudoises - à la date d'émission du nouveau livret, émission qui intervenait généralement dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la décision du Service de l'emploi (SDE) en matière d'octroi de l'autorisation de travail. L'Etat de Vaud a admis que, dans l'un des cas référencés, le délai de traitement avait été excessivement long, puisque l'émission du nouveau livret était intervenue 73 jours après la réception de la décision du SDE. Par courriels des 22 mars et 12 avril 2011, l'ODM a transmis à l'Etat de Vaud de nouvelles listes de cas individuels issus de l'analyse comparative de données susmentionnée et lui a octroyé le droit d'être entendu. Le 10 juin 2011, l'Etat de Vaud a fourni à l'office un certain nombre d'explications à ce sujet.

E.

Cet échange d'écritures n'ayant toutefois pas débouché sur des résultats satisfaisants, une séance commune réunissant des délégations des autorités vaudoises et de l'ODM s'est tenue le 14 juin 2011 dans le canton de Vaud. Un procès-verbal en a été dressé par l'Etat de Vaud et communiqué à l'ODM le 4 juillet 2011. Par courrier du 14 juillet 2011, l'ODM en a accusé réception, expliquant qu'il n'avait pas l'intention de le corriger ou de le compléter, ce document reflétant essentiellement la position de l'Etat de Vaud. L'office s'est borné à constater qu'il appartenait à l'Etat de Vaud, comme convenu lors de la séance du 14 juin 2011, de lui faire parvenir, jusqu'au 8 août 2011, une prise de position dans laquelle il se déterminerait sur chacun des cas litigieux recensés dans le cadre de la comparaison de données des mois de mars à mai 2009 (soit, pour les trois mois concernés, respectivement 59, 57 et 51 personnes actives professionnellement sans autorisation pour lesquelles des subventions avaient été indûment versées) et de lui faire savoir s'il acceptait l'extrapolation qu'il lui avait proposée lors de cette séance (qui conduisait au remboursement d'environ quatre millions de francs pour les années 2008 et 2009), de même que l'extrapolation de ces chiffres sur l'année 2010, ou s'il était en mesure de fournir - jusqu'au 30 septembre 2011 au plus tard - les renseignements requis au sujet des rapports de travail qui n'avaient pas été saisis dans SYMIC durant l'année 2010.

F.

L'Etat de Vaud n'a pas répondu à ce courrier. Le 5 août 2011, il a néanmoins soumis à l'ODM une proposition de compromis prévoyant que dit office renonçait à toute demande de remboursement concernant les exercices 2008, 2009 et 2010 et s'engageait à faire inscrire dans l'Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement du 11 août 1999 (Ordonnance 2 sur l'asile, OA 2, RS

142.312) - lors d'une future modification de cette ordonnance - la réglementation contenue dans sa Directive III et, en particulier, le principe selon lequel les écarts entre les dates d'autorisation et les périodes d'activité lucrative ne pouvant être gérés dans SYMIC devaient faire l'objet d'une demande de rectification à adresser à l'ODM; en contrepartie, l'Etat de Vaud s'engageait à appliquer cette nouvelle réglementation de manière anticipée, à partir du 1^{er} janvier 2011. Dans son courrier du 29 août 2011, l'ODM n'est pas entré en matière sur cette proposition. Après avoir une nouvelle fois exposé son point de vue, il a informé l'Etat de Vaud que, selon ses calculs, ses prétentions en remboursement s'élevaient à un montant de 7'024'036 francs et lui a imparti un délai de 30 jours pour se déterminer - pièces à l'appui - sur le principe et le montant du remboursement. Il a expliqué que ce montant avait été obtenu par l'extrapolation sur les années 2008, 2009 et 2010 des résultats de la comparaison des données (cantonales et fédérales) des mois de mars à mai 2009, relevant que cette analyse comparative de données avait finalement permis de recenser un nombre moyen de 64.7 rapports de travail (au noir) supplémentaires par mois (soit 66 en mars 2009, 66 en avril 2009 et 62 en mai 2009) à prendre en compte dans le calcul des forfaits globaux. Il a précisé que ce chiffre correspondait au nombre moyen de personnes actives professionnellement (relevant du domaine de l'asile) qui, durant les trois mois concernés, étaient indiquées dans SYMIC ou dans la banque de données sur le financement de l'asile (Finasi) - un système d'information relié à SYMIC par une interface automatique et servant au calcul des forfaits globaux - comme étant sans emploi.

G.

Dans sa détermination du 30 septembre 2011, l'Etat de Vaud a contesté les prétentions en remboursement à la fois quant à leur principe et quant à leur montant. Il a fait valoir en substance que l'ODM ne disposait pas d'une base juridique suffisante lui permettant de prendre en compte dans le calcul des forfaits globaux des données qui ne pouvaient être saisies dans SYMIC (telle l'activité lucrative non autorisée des personnes relevant du domaine de l'asile) et, partant, d'entreprendre à son encontre une procédure en remboursement liée à ce contexte. Quant au montant de la rétrocession, il a invoqué que la quotité du remboursement réclamé était méthodologiquement contestable, car elle reposait sur une base d'extrapolation trop restreinte, et qu'au surplus, elle ne tenait pas compte des lacunes et erreurs imputables à l'ODM, telles qu'elles avaient été consignées dans le procès-verbal de la séance du 14 juin 2011.

H.

Le 20 février 2012, l'Office fédéral de la justice (OFJ), à la demande de

l'ODM, a établi un avis de droit, dans lequel il est parvenu à la conclusion que tant les activités lucratives autorisées que celles qui ne l'étaient pas (ou pas encore) pouvaient être prises en compte dans le calcul des forfaits globaux et qu'à cet effet, les données saisies dans SYMIC pouvaient être complétées (respectivement corrigées) par le biais de données tirées de la banque de données Finasi. Invité à se déterminer sur l'avis de droit de l'OFJ, l'Etat de Vaud a pris position le 20 mars 2012, maintenant que la volonté du législateur avait été de calculer les forfaits globaux uniquement sur la base des données saisies dans SYMIC.

I.

Par décision du 18 avril 2012 (notifiée le 23 avril suivant), l'ODM a condamné l'Etat de Vaud à lui rembourser la somme de 7'024'036 francs (à titre de forfaits globaux dans le domaine de l'asile perçus indûment pour les années 2008, 2009 et 2010) et a ordonné la compensation de ce montant avec son prochain versement trimestriel.

L'autorité inférieure a retenu en substance que, conformément au facteur « E » de l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2 (paramètre faisant référence aux personnes [relevant du domaine de l'asile] qui à la fois *exerçaient une activité lucrative* et étaient *enregistrées dans la banque de données de l'ODM*), l'activité lucrative *effectivement exercée* par ces personnes (qu'elle ait ou non été autorisée) - telle qu'elle ressortait *des systèmes d'information* à sa disposition (SYMIC et Finasi) - devait être prise en compte dans le calcul des forfaits globaux. Elle en a déduit que tous les cas de travail au noir n'ayant pas été saisis dans SYMIC-LAsi devaient impérativement lui être annoncés en vue d'être enregistrés dans Finasi, de manière à pouvoir être pris en compte dans le cadre du versement trimestriel des forfaits globaux ou ultérieurement, dans le cadre du processus de rectification ancré à l'art. 5 al. 3 à 6 OA 2. Dans ce contexte, elle a notamment reproché aux autorités vaudaises de tarder à faire diligence aux demandes d'autorisation de travail qui leur étaient présentées en relation avec les personnes relevant du domaine de l'asile et de tolérer ainsi implicitement que ces personnes débutent leur activité lucrative en toute illégalité, avant qu'une autorisation de travail ne leur soit délivrée. Elle a fait valoir que la pratique desdites autorités avait eu pour conséquence que, depuis le 1^{er} janvier 2008, des subventions avaient été versées au canton de Vaud pour des personnes qui percevaient en réalité un salaire et que ce canton avait dès lors indûment touché des subventions trop élevées, lesquelles devaient être rétrocédées à la Confédération. Elle a observé que l'Etat de Vaud, malgré plusieurs rappels, n'avait pas fourni les renseignements permettant de calculer le montant exact de la somme à rembourser et ne s'était pas non plus exprimé concrètement sur les chif-

fres qu'elle avait articulés et l'extrapolation qu'elle lui avait proposée, en violation de son devoir de collaboration. Elle a expliqué que, dans ces conditions, il ne lui était resté d'autre solution que de calculer le montant de la créance en remboursement de la Confédération en procédant à une extrapolation sur les années 2008 à 2010 des données qu'elle possédait en quantité suffisante (à savoir celles des mois de mars, avril et mai 2009), puis de compenser cette somme avec son prochain versement trimestriel, conformément aux alinéas 4 et 6 de l'art. 5 OA 2.

J.

Par acte du 23 mai 2012, l'Etat de Vaud - représenté par son Conseil d'Etat, agissant par ... - a recouru auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après: TAF ou Tribunal) contre la décision susmentionnée en concluant, principalement, à l'annulation de cette décision et à la restitution de la somme de 7'024'036 francs qui avait été déduite du versement dû pour le 1^{er} trimestre 2012 et, subsidiairement, à l'annulation de cette décision et au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour instruction complémentaire (en vue de procéder à un calcul circonstancié et documenté de la somme à rembourser) et nouvelle décision.

En résumé, le recourant a invoqué que, même si l'ODM exploitait plusieurs systèmes d'information (dont SYMIC et Finasi), SYMIC constituait - selon la volonté du législateur - la seule banque de données sur laquelle l'office pouvait s'appuyer pour calculer les forfaits globaux dus aux cantons en raison des frais d'assistance qu'ils encouraient dans le domaine de l'asile. Il a fait valoir que la prise en compte, dans ce calcul, de données ne pouvant être enregistrées dans SYMIC - un système d'information conçu pour la saisie des autorisations de travail et non de l'activité lucrative non autorisée (ou travail au noir) des personnes relevant du domaine de l'asile - ne reposait sur aucun fondement juridique. Quant au processus de rectification ancré à l'art. 5 al. 3 à 6 OA 2, il n'aurait - de l'avis du recourant - qu'un "rôle circonscrit", en ce sens qu'il servirait uniquement à assurer l'exactitude des données contenues dans SYMIC (par le biais de saisies rectificatives opérées directement dans ce système), mais n'aurait pas pour but de permettre un nouveau calcul des forfaits globaux ayant été versés trimestriellement aux cantons en fonction de données ne pouvant être saisies dans SYMIC, tels le début et la fin de l'activité lucrative *effectivement exercée* par les personnes concernées (données indispensables pour pouvoir prendre en compte le travail au noir dans ce calcul). De surcroît, cette procédure de rectification, ancrée dans l'Ordonnance 2 sur l'asile, serait dépourvue de toute base légale. Ce serait donc de manière parfaitement illégale que l'ODM exigerait des cantons qu'ils lui signalent - par le biais de correctifs apportés sur des listes tirées de la

banque de données Finasi mises à leur disposition - les prises d'emploi antérieures à la date de saisie des autorisation de travail dans SYMIC.

D'après le recourant, les forfaits globaux devraient ainsi être calculés non pas en fonction du nombre de personnes (relevant du domaine de l'asile) *exerçant effectivement une activité lucrative*, mais sur la base de l'effectif de ces personnes *bénéficiant d'une autorisation de travail*, ce qui excluerait la prise en compte - dans ce calcul - des travailleurs au noir. Cette conclusion s'inscrirait - au demeurant - parfaitement dans l'esprit et la logique du nouveau système de financement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Lors de cette révision partielle de la Loi sur l'asile, le législateur aurait en effet abandonné le système des forfaits individuels calculés sur la base de décomptes cantonaux trimestriels (système qui supposait la correspondance d'un à un entre un forfait lié à une personne et une dépense cantonale liée à cette même personne) au profit d'un système d'enveloppes budgétaires (ou forfaits globaux) versées trimestriellement aux cantons à partir de données électroniques, parmi lesquelles les autorisations de travail saisies dans SYMIC. L'intention du législateur aurait donc été de simplifier le mécanisme de calcul de ces subventions, lequel aboutirait désormais à une mesure "approchée" du nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale, faisant délibérément abstraction aussi bien des dépenses effectives des cantons que des ressources propres des personnes concernées (tels les revenus du travail).

Le recourant a dès lors contesté les prétentions en remboursement émises par l'ODM quant à leur principe. Et, pour autant qu'elles soient fondées, il les a également contestées quant à leur montant, reprenant dans les grandes lignes l'argumentation qu'il avait déjà présentée à ce propos dans sa détermination du 30 septembre 2011.

K.

Dans sa réponse du 29 novembre 2012, l'ODM a proposé le rejet du recours, se référant aux conclusions de l'avis de droit de l'OFJ et à la motivation contenue dans sa décision, qu'il a complétée. Le recourant a répliqué le 11 février 2013. Invité à présenter ses observations éventuelles sur la réplique, l'ODM n'a pas fait usage de cette faculté.

Les autres faits déterminants seront évoqués dans les considérants en droit ci-après.

Droit :**1.**

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la Loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32), le Tribunal de céans connaît des recours dirigés 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 (cf. art. 31 LTAF). L'ODM, qui constitue une unité de l'administration fédérale au sens de l'art. 33 let. d LTAF, est l'autorité compétente de la Confédération en matière d'asile et de réfugiés, chargée notamment de mettre en oeuvre les dispositions relatives au financement des coûts d'assistance, d'encadrement et d'administration, de verser les subventions y afférentes et de contrôler l'emploi de celles-ci (cf. art. 12 al. 1 et 3 let. d de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police du 17 novembre 1999 [Org DFJP, RS 172.213.1], en relation avec les art. 88 al. 1, 89 al. 3 et 95 al. 1 et 3 LAsi notamment). Les recours dirigés contre les décisions rendues par l'ODM en matière de forfaits globaux dans le domaine de l'asile - lesquelles n'entrent pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF - peuvent donc être déférés au Tribunal de céans, qui statue comme autorité précédant le Tribunal fédéral (cf. art. 1 al. 2 LTAF, en relation avec l'art. 83 let. k *a contrario* de la Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 [LTF, RS 173.110], dispositions applicables par renvoi des art. 6 et 105 LAsi; cf. également consid. 3.1.1 infra).

1.2 La procédure devant le Tribunal de céans est régie par la PA, à moins que la LTAF ou la LAsi n'en disposent autrement (cf. art. 37 LTAF, en relation avec les art. 6 et 105 LAsi).

1.3 L'Etat de Vaud (ci-après: le recourant) - qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par la décision querellée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification - a qualité pour recourir (cf. ATF 138 II 506 consid. 2.1, 135 II 156 consid. 3.1, et la jurisprudence citée, en particulier l'arrêt publié in: ATF 122 II 382 consid. 2b); présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, le recours est recevable, de sorte qu'il peut être entré en matière sur ses mérites (cf. art. 48 al. 1, 50 al. 1 et 52 PA, applicables par renvoi de l'art. 37 LTAF et de l'art. 6 LAsi, en relation avec l'art. 108 al. 1 LAsi).

1.4 Le Tribunal de céans examine librement la violation du droit fédéral (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation) et la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (cf. art. 49 PA, applicable par renvoi de l'art. 37 LTAF et de l'art. 6 LAsi, en relation avec l'art. 106 al. 1 LAsi). Con-

formément à la maxime inquisitoire, il constate les faits d'office (cf. art. 12 PA); appliquant d'office le droit fédéral, il n'est pas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation développée dans la décision entreprise (cf. ATAF 2009/57 consid. 1.2, et les références citées; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2013, p. 22ss, spéc. n. 1.49 et n. 1.54; MOOR/POLTIER, *Droit administratif, vol. II: les actes administratifs et leur contrôle*, Berne 2011, ch. 2.2.6.5 p. 300s.). Il se limite toutefois en principe aux griefs soulevés, n'examinant les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 138 I 274 consid. 1.6, 110 V 48 consid. 4a, et la jurisprudence citée; ATAF 2009/57 précité consid. 1.2; arrêt du TAF A-368/2014 du 6 juin 2014 consid. 2.2).

1.5 Dans ce contexte, il convient de relever que l'objet de la contestation (*Anfechtungsgegenstand*) - qui est déterminé par la décision querellée et, en particulier, par les questions tranchées dans le dispositif de celle-ci - porte *in casu* sur la créance en remboursement de subventions (versées au titre de la Loi sur l'asile) que l'ODM a fait valoir à l'encontre du recourant à hauteur de 7'024'036 francs pour les années 2008, 2009 et 2010 (ch. 1 du dispositif) et sur la compensation opérée par dit office entre ce montant et le versement trimestriel suivant (celui afférant au 1^{er} trimestre 2012) en faveur du recourant (ch. 2 du dispositif). Or, ainsi qu'il ressort des conclusions et de la motivation contenues dans le recours, le recourant conteste la créance en remboursement de l'ODM quant à son principe et quant à son montant, mais ne critique pas la compensation opérée par l'office (en application des alinéas 4 et 6 de l'art. 5 OA 2) en tant que telle. L'objet du litige (*Streitgegenstand*) se limite donc à la question de savoir s'il existe un fondement juridique à la créance prétendue et, le cas échéant, si le montant de cette créance apparaît correct (sur la distinction entre l'objet de la contestation et l'objet du litige, cf. ATF 134 V 418 consid. 5.2.1, 131 II 200 consid. 3.2, 125 V 413 consid. 1, et les références citées).

Le Tribunal procédera ainsi en deux temps : *en premier lieu*, il examinera s'il existe un fondement juridique à la créance prétendue (cf. consid. 3 infra). Puis, le cas échéant, il déterminera *en second lieu* si le montant de cette créance a été calculé correctement (cf. consid. 4 infra).

2.

Au préalable, il apparaît toutefois nécessaire d'aborder la question du *droit intertemporel*.

2.1 Conformément aux principes généraux de droit intertemporel, le droit matériel applicable, en cas de changement de règles de droit, est celui qui

était en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques, sous réserve de dispositions particulières de droit transitoire (cf. ATF 137 V 394 consid. 3, 136 V 24 consid. 4.3, et la jurisprudence citée).

2.2 Les règles régissant l'octroi de subventions fédérales aux cantons en raison de l'assistance (aide sociale ou aide d'urgence) qu'ils fournissent aux personnes relevant du domaine de l'asile figurent dans le chapitre 6 de la Loi sur l'asile, dans sa teneur en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2008 (RO 2006 4745, 4767; RO 2007 5573). A ce propos, il sied de relever que les modifications ayant été apportées dans l'intervalle à ce chapitre, en particulier par le ch. I de la Loi fédérale du 14 décembre 2012 en vigueur depuis le 1^{er} février 2014 (RO 2013 4375, 4388; RO 2013 5357), n'ont pas d'incidence sur la présente cause, dans la mesure où elles ne concernent pas le mode de calcul des forfaits globaux au sens de l'art. 88 al. 2 et 3 LAsi, dont il est ici question (au sujet du nouvel art. 89a LAsi, cf. consid. 3.2.5.4 infra).

Ces règles sont complétées par l'Ordonnance 2 sur l'asile, dans sa teneur en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2008 (RO 2007 5585, 5610). Celle-ci a été modifiée notamment par le ch. I de l'Ordonnance du 7 décembre 2012, en vigueur - s'agissant des modifications apportées à l'art. 5 et aux art. 20 à 27 OA 2 - depuis le 1^{er} avril 2013 (RO 2012 6951, 6957); bien que ces modifications portent notamment sur le mode de calcul des forfaits globaux dont il est ici question (tel qu'énoncé aux art. 23 et 27 OA 2), elles sont sans incidence sur la présente cause (qui a trait à la période allant de 2008 à 2010), dans la mesure où elles n'ont pas d'effet rétroactif, ainsi que le précise la disposition transitoire relative à cette modification réglementaire, à l'alinéa 2 (RO 2012 6957). L'Ordonnance 2 sur l'asile a été modifiée une nouvelle fois par le ch. I de l'Ordonnance du 13 décembre 2013, en vigueur depuis le 1^{er} février 2014 (RO 2013 5359, 5361); cette modification est elle aussi sans incidence sur la présente cause, dès lors qu'elle ne concerne pas le mode de calcul des forfaits globaux dont il est ici question (sur la nouvelle teneur de l'art. 5 al. 6 OA 2, cf. consid. 3.2.5.1.1 infra). Dans le cadre de la présente cause, il sera donc fait application de l'Ordonnance 2 sur l'asile dans sa teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013. Cette version (seule déterminante *in casu*) sera désignée ci-après: OA 2, alors que celles entrées en vigueur ultérieurement seront désignées ci-après: OA 2 révisée (entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013 ou le 1^{er} février 2014).

3.

3.1 Les parties étant en désaccord quant au mode de calcul des forfaits globaux, l'ODM prétendant être titulaire d'une créance en remboursement à

l'encontre du canton recourant ensuite de versements excessifs, il s'agit de déterminer quelles sont les règles applicables.

3.1.1 La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) prévoit que, sous réserve des exceptions prévues par la législation fédérale, l'assistance des personnes dans le besoin incombe aux cantons (cf. art. 115 Cst.) et que ceux-ci mettent en oeuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi (cf. art. 46 al. 1 Cst.). Au chapitre 5 de la Loi sur l'asile, qui traite de l'assistance octroyée par les cantons aux personnes relevant du domaine de l'asile, il est ainsi précisé que l'aide sociale ou l'aide d'urgence est fournie à ces personnes par les cantons (cf. art. 80 al. 1 1^{ère} phrase LAsi) et que l'octroi de cette aide est régi par le droit cantonal (cf. art. 82 al. 1 1^{ère} phrase LAsi). Le chapitre 6 de la Loi sur l'asile, qui traite des subventions fédérales accordées dans le domaine de l'asile, prévoit - en contrepartie - le versement par la Confédération d'indemnités forfaitaires aux cantons destinées à couvrir les frais résultant de l'application de cette loi (cf. art. 88 al. 1 1^{ère} phrase LAsi), notamment les coûts résultant pour les cantons de l'aide sociale qu'ils sont tenus d'accorder aux personnes relevant du domaine de l'asile (cf. art. 88 al. 2 et 3 LAsi; cf. également le 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 [ci-après: Message LAsi du 4 septembre 2002], FF 2002 6359, ch. 1.3.1.3 p. 6377ss).

Les *forfaits globaux* dont il est ici question, qui sont destinés à compenser, respectivement à atténuer les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral, constituent donc des indemnités au sens de l'art. 3 al. 2 de la Loi fédérale sur les subventions du 5 octobre 1990 (Loi sur les subventions, LSu, RS 616.1). Il s'agit de subventions auxquelles la législation suisse confère un droit (*Anspruchssubventionen*), ainsi qu'en témoignent notamment l'art. 88 al. 1 1^{ère} phrase LAsi (qui est une disposition à caractère contraignant) et les art. 20, 21, 24 et 25 OA 2 (où il est question, dans l'intitulé, de "l'obligation" de la Confédération de rembourser les frais). Ces dispositions ne confèrent en effet aucune marge d'appréciation à l'ODM lui permettant de décider du versement (ou non) de ces indemnités forfaitaires (cf. YVES DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral, Commentaire, Berne 2008, p. 1092s. n. 2887, et la jurisprudence citée).

3.1.2 A teneur de l'art. 88 al. 1 1^{ère} phrase LAsi, la Confédération verse des indemnités forfaitaires aux cantons pour les frais résultant de l'application de la Loi sur l'asile. Cette disposition précise, aux alinéas 2 et 3, que les forfaits globaux susmentionnés couvrent notamment les coûts de l'aide sociale et comprennent une contribution aux frais d'encadrement. En vertu de l'art. 89

LAsi, il appartient au *Conseil fédéral* de fixer le montant des indemnités forfaitaires en regard des frais probables calculés au plus juste (alinéa 1); il lui incombe également de définir la forme que revêtent les indemnités forfaitaires ainsi que la durée et les conditions de leur octroi (alinéa 2 1^{ère} phrase). Le *Conseil fédéral* a fait usage de cette délégation de compétences par le biais de l'Ordonnance 2 sur l'asile, laquelle 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 (cf. art. 1 OA 2). L'art. 2 OA 2 définit les prestations d'assistance (aide sociale et aide d'urgence) remboursables selon l'art. 88 LAsi. Les modalités de calcul des forfaits globaux dus par la Confédération aux cantons en relation avec les prestations d'assistance remboursables selon l'art. 88 al. 2 et 3 LAsi (dont il est ici question) sont fixées par les art. 20 à 23 OA 2 (s'agissant des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger sans autorisation de séjour) et par les art. 24 à 27 OA 2 (en ce qui concerne notamment les réfugiés reconnus, les réfugiés admis à titre provisoire et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour). Les art. 20 et 24 OA 2 définissent la durée pendant laquelle des forfaits globaux doivent être versés par la Confédération aux cantons pour les catégories de personnes susmentionnées. Les art. 21 et 25 OA 2 fixent l'étendue de cette obligation. Quant aux art. 23 et 27 OA 2, ils énoncent *le mode de calcul* de ces forfaits globaux.

Les alinéas 1 et 2 de l'art. 23 OA 2 (dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) sont formulés comme suit:

" ¹ *Le forfait global est versé trimestriellement. Le montant total (B) par canton et par trimestre est calculé selon l'équation suivante:*

$$B = \text{nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale} \times \text{nombre de jours dans un trimestre} \times \text{forfait global adapté au canton (en francs)}$$

² *Le nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale (SP) est calculé selon l'équation suivante:*

$$SP = P - \frac{[E \times (W + F)]}{2}$$

étant établi que:

$$P = \text{nombre moyen par trimestre et par canton de requérants d'asile, de personnes admises à titre provisoire et de personnes à protéger sans autorisation de séjour, indiqués comme présents dans la banque de données de l'ODM;}$$

E: = nombre moyen par trimestre des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger sans autorisation de séjour exerçant une activité lucrative enregistrés dans la banque de données de l'ODM;

W: = facteur relatif à la capacité économique"

F: = facteur relatif à la structure familiale

Le facteur « F » n'est pas indiqué dans la version française de l'art. 23 al. 2 OA 2, alors qu'il est mentionné dans les versions allemande et italienne de cette disposition, de même qu'à l'art. 27 al. 2 OA 2, dans toutes les versions. Cette omission résulte à l'évidence d'une inadvertance.

Les alinéas 1 et 2 de l'art. 27 OA 2, quant à eux, se réfèrent notamment au nombre de réfugiés reconnus, de réfugiés admis à titre provisoire et de personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour (en lieu et place du nombre de requérants d'asile, de personnes admises à titre provisoire et de personnes à protéger sans autorisation de séjour). Pour le surplus, sous réserve de la remarque faite ci-dessus s'agissant du facteur « F », leur formulation est identique à celle des alinéas 1 et 2 de l'art. 23 OA 2.

3.1.3 Il apparaît ainsi que le mode de calcul des forfaits globaux dont il est ici question est ancré aux art. 23 et 27 OA 2, lesquels reposent sur la délégation législative contenue à l'art. 89 LAsi. Il ressort en substance des alinéas 1 et 2 des art. 23 et 27 OA 2 (dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) que ces forfaits globaux sont calculés notamment en fonction du nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale (alinéa 1) et que ce nombre (paramètre « SP ») est déterminé sur la base d'une équation (alinéa 2), dans laquelle il est notamment défini par la différence entre le nombre de personnes (relevant du domaine de l'asile) indiquées comme présentes dans la banque de données de l'ODM (facteur « P ») et le nombre de personnes (relevant du domaine de l'asile) exerçant une activité lucrative enregistrées dans cette même banque de données (facteur « E »). Ces dispositions réglementaires n'indiquent toutefois pas expressément si le travail au noir (à savoir l'activité lucrative non autorisée ou non *encore* autorisée) doit être pris en compte dans le calcul des forfaits globaux. En d'autres termes, il se pose la question de savoir si le *nombre de personnes* (relevant du domaine de l'asile) *exerçant une activité lucrative enregistrées dans la banque de données de l'ODM* - auquel se réfère le facteur « E » de l'alinéa 2 de ces dispositions - comprend les travailleurs au noir (à savoir les personnes exerçant une activité lucrative sans être - ou sans être *encore* - au bénéfice d'une autorisation de travail). Cette question - qui est au cœur du présent litige - doit être résolue par voie d'*interprétation*.

3.2

3.2.1 La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (*interprétation littérale ou grammaticale*). Si le texte n'est pas absolument clair, respectivement si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment de la volonté du législateur telle qu'elle ressort (notamment) des travaux préparatoires (*interprétation historique*), du but et de l'esprit de la règle, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose et, singulièrement, de l'intérêt protégé (*interprétation téléologique*), ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (*interprétation systématique*). Lors de cet examen, le Tribunal ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 139 II 49 consid. 5.3.1, 137 IV 180 consid. 3.4, et la jurisprudence citée; ATAF 2013/18 consid. 4.2 et 2010/16 consid. 4.2).

3.2.2 *Au regard du sens littéral* des art. 23 et 27 OA 2 (dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) et, en particulier du facteur « E » de l'alinéa 2 de ces dispositions, il est permis de penser - à première vue - que toute personne (relevant du domaine de l'asile) *exerçant effectivement* une activité lucrative (qu'elle ait ou non été autorisée) est portée en déduction du nombre de celles pour lesquelles la Confédération verse au canton un forfait global. La référence à *l'exercice* d'une activité lucrative - plutôt qu'à *l'autorisation d'exercer* une activité lucrative - paraît à cet égard explicite.

Cela étant, le facteur « E » de l'alinéa 2 des dispositions susmentionnées fait également référence aux personnes exerçant une activité lucrative *enregistrées dans la banque de données de l'ODM*. Or, ainsi que le concède l'autorité inférieure dans sa décision (ch. 22) et dans sa réponse (ch. 1 § 3), il s'avère que, dans la pratique, l'activité lucrative non autorisée (ou non encore autorisée) exercée par les personnes relevant du domaine de l'asile ne peut pas être saisie dans SYMIC, ce système d'information ne comportant pas de champs de données spécialement dédiés à l'enregistrement du début et de la fin de l'activité lucrative *effectivement exercée* par ces personnes, données pourtant indispensables pour pouvoir prendre en compte le travail au noir dans le calcul des forfaits globaux. Il se pose dès lors la question de savoir si la référence à *l'enregistrement dans la banque de données de l'ODM* (contenue dans les dispositions susmentionnées) implique que seules les personnes *autorisées* à exercer une activité lucrative devraient être prises en compte dans le calcul. Dans le cadre d'une interprétation littérale

desdites dispositions, ceci ne saurait être soutenu. En effet, la précision selon laquelle sont portées en déduction du nombre de personnes pour lesquelles des forfaits globaux sont versés celles qui *exercent une activité lucrative* et sont *enregistrées dans la banque de données* ne postule pas en soi que seules les personnes au bénéfice d'une autorisation de travail seraient visées par ces dispositions.

On ne saurait dès lors inférer de l'interprétation littérale des dispositions susmentionnées que seule l'activité lucrative *autorisée* - à l'exclusion du travail au noir - peut être prise en compte dans le calcul des forfaits globaux à verser aux cantons dans le domaine de l'asile.

3.2.3 *Sur le plan historique*, il convient de rappeler que les modifications de l'Ordonnance 2 sur l'asile entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008 s'inscrivent dans le cadre de la révision partielle de la Loi sur l'asile entrée en vigueur le même jour (cf. let. A supra). Même si cette ordonnance a récemment subi de nouvelles modifications touchant précisément le mode de calcul des forfaits globaux, la réglementation en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013 demeure seule déterminante pour l'appréciation de la présente cause en vertu du droit transitoire (cf. consid. 2.2 supra). Elle doit donc être examinée à la lumière de son arrière-plan historique. Selon les circonstances, il peut toutefois s'avérer utile - dans le cadre de l'interprétation d'une norme - de s'en référer à une réglementation qui n'était pas encore en vigueur au moment déterminant, surtout lorsque celle-ci ne modifie pas fondamentalement le droit antérieur, mais se borne à le concrétiser ou à en combler les lacunes (cf. ATF 125 II 326 consid. 7b, 125 II 480 consid. 6b, 124 II 193 consid. 5d, et la jurisprudence citée). Partant, afin de mieux cerner le sens et la portée des art. 23 et 27 OA 2, il conviendra également de se pencher sur les modifications apportées à cette réglementation par les art. 23 et 27 OA 2 révisée (entrés en vigueur le 1^{er} avril 2013) et les travaux préparatoires y relatifs.

3.2.3.1 Ainsi qu'il ressort du Message LAsi du 4 septembre 2002, la révision de la Loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 a modifié en profondeur le système de financement de l'aide sociale dans le domaine de l'asile, marquant le passage d'un modèle de financement au moyen de forfaits individuels établis sur la base de décomptes cantonaux à un modèle de financement par enveloppes budgétaires (ou forfaits globaux), un système de paiement direct dans lequel les versements de la Confédération aux cantons sont désormais effectués "à partir de données électroniques", de manière à éviter autant que faire se peut "la transmission (par les cantons) de données relatives à des cas particuliers et de pièces comptables" (cf. Message LAsi du 4 septembre 2002, ch. 1.3.1.2 p. 6375ss, spéc. p. 6375s.). Il a ainsi été prévu que

ces versements seraient calculés sur la base du nombre de personnes relevant du domaine de l'asile (notamment de requérants d'asile, de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés) enregistrées dans la "banque de données AUPER2 (à l'avenir « Etrangers 2000 »)" (cf. ledit message, ch. 1.3.1.6 p. 6382s., et ch. 2.1.4 p. 6413 ad art. 95 al. 1 à 3 LAsi), et que ce calcul s'effectuerait "indépendamment des coûts auxquels les cantons d[evai]ent effectivement faire face dans l'accomplissement de leurs tâches liées à l'asile" (cf. ibidem, ch. 1.3.1.6 p. 6382). Globalement, la nouvelle réglementation ne devait toutefois entraîner "aucun report des coûts de la Confédération sur les cantons" (cf. ibidem, ch. 2.1.4 p. 6410 ad art. 88 al. 1 LAsi; cf. également ibidem, ch. 1.3.1.2 p. 6376 et ch. 1.3.1.4 p. 6381).

On rappellera à ce propos que le projet informatique « Etrangers 2000 » avait pour mission de remplacer le Registre central des étrangers (RCE) et le Système d'enregistrement automatisé des personnes (AUPER) par un nouveau système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (cf. Message relatif à la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile [« Etrangers 2000 »] [ci-après: Message LDEA] du 29 mai 2002, FF 2002 4367, spéc. ch. 1.1 et 1.2 p. 4369s.). Cette nouvelle banque de données a été introduite par la Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile du 20 juin 2003 (LDEA, RS 142.51) entrée en vigueur le 29 mai 2006 (RO 2006 1931, 1939) et par son ordonnance d'application, l'Ordonnance sur le système d'information central sur la migration du 12 avril 2006 (Ordonnance SYMIC, RS 142.513) entrée en vigueur - pour l'essentiel - le même jour (RO 2006 1945, 1958). La "banque de données de l'ODM" visée par l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2 (notamment par le facteur « E ») est donc bel et bien le système d'information SYMIC, ainsi que l'observe le recourant à juste titre.

Il appert du Message LAsi du 4 septembre 2002 que cette révision partielle de la Loi sur l'asile avait pour objectif de simplifier le système d'indemnisation en vigueur et, partant, de réduire la charge administrative de la Confédération et des cantons, en abolissant notamment le transfert de données des cantons vers la Confédération effectué au moyen d'une "liste trimestrielle indiquant le nom des personnes percevant une aide sociale" (cf. ledit message, ch. 2.1.5 p. 6418 ad art 102a [nouveau] LAsi). A long terme, ce changement législatif avait également pour objectif de faire baisser les coûts occasionnés par les personnes (relevant du domaine de l'asile) dépendantes de l'aide sociale, en prévoyant un mode de financement comprenant des mesures incitatives susceptibles d'influer sur la durée du séjour en Suisse des requérants d'asile déboutés et sur le nombre de personnes exerçant une activité lucra-

tive, et en faisant coïncider, dans la mesure du possible, la responsabilité financière et la responsabilité opérationnelle. Dans ce contexte, il avait notamment été constaté que le système de calcul et de répartition des subventions fédérales en vigueur (qui prévoyait que le financement accordé par la Confédération aux cantons était proportionnel au nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale) diluait ces responsabilités et était même à la source de mesures incitatives contraires à l'objectif visé, en ce sens qu'il n'encourageait pas les cantons à exécuter les renvois ordonnés par les autorités fédérales, ni à délivrer des autorisations de travail aux personnes relevant du domaine de l'asile. Le nouveau système de financement devait donc pallier ces insuffisances (cf. *ibidem*, ch. 1.3.1.1 et ch. 1.3.1.2 p. 6374ss).

Cela étant, le Message LAsi du 4 septembre 2002 - du moment qu'il préconisait de régler les modalités de calcul des forfaits globaux non pas dans la Loi sur l'asile, mais dans son ordonnance d'application (cf. consid. 3.3.2.2 *infra*) - ne s'est pas explicitement prononcé sur la question de savoir si le travail au noir devait (ou non) être pris en considération dans le calcul de ces indemnités forfaitaires, et la question n'a pas non plus été abordée lors des débats parlementaires (cf. *ibidem*). Il en va de même du Rapport explicatif du Département fédéral de justice et police (DFJP) concernant la modification de l'Ordonnance 2 sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (cf. Rapport du DFJP concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile [OA 1, OA 2 et OA 3], ainsi que de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion des étrangers [OERE] dans le cadre de la révision partielle du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile, en ligne sur le site de l'ODM, <http://www.bfm.admin.ch>, Documentation > Bases légales > Projets de législation terminés > Révision partielle de la loi sur l'asile > Rapport explicatif, ad art. 5 OA 2 et ad art. 23 et 27 OA 2).

3.2.3.2 Il reste à examiner si la nouvelle réglementation contenue dans les art. 23 et 27 OA 2 révisée (dans leur teneur en vigueur depuis le 1^{er} avril 2013) et les travaux préparatoires y relatifs apportent à cette question des éléments de réponse susceptibles - en vertu de la jurisprudence citée au consid. 3.2.3 *supra* - d'être transposés au droit antérieur, applicable en l'espèce.

Selon cette nouvelle réglementation, qui prévoit - à l'instar de celle en vigueur jusque-là - que les versements trimestriels de la Confédération aux cantons sont effectués sur la base des données enregistrées dans "la banque de données de l'ODM" (cf. l'alinéa 1 des art. 23 et 27 OA 2 révisée), le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale (paramètre « SP ») est désormais défini (à l'alinéa 2 desdites dispositions) par la différence entre le nombre de

personnes (relevant du domaine de l'asile) indiquées (dans SYMIC) comme présentes dans le canton concerné (facteur « P ») et un *nombre consolidé* de personnes admises à titre provisoire ou de réfugiés (âgés de 18 à 60 ans) *exerçant une activité lucrative* (facteurs « BET_{VA} » ou « BET_F »), chiffre dont il y a lieu de retrancher le nombre de *requérants d'asile* (âgés de 18 à 60 ans) *exerçant une activité lucrative* dans le canton concerné (cf. le facteur « ET_{AS} » prévu à l'alinéa 2 de l'art. 23 OA 2 révisée), car le nouveau système vise à inciter les cantons à occuper les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés plutôt que les requérants d'asile. Or, comme le précise le Rapport explicatif du DFJP relatif à la modification de l'Ordonnance 2 sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013, les facteurs « BET_{VA} » ou « BET_F » prévus à l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2 révisée ne tiennent pas compte du "nombre réel" de *personnes* admises à titre provisoire ou de réfugiés *exerçant une activité lucrative* dans le canton concerné, mais d'un nombre de personnes "exerçant virtuellement une activité lucrative", déterminé en fonction de l'effectif de ces catégories de personnes (en âge d'exercer une telle activité) présent dans ce canton, peu importe que ces personnes soient (ou non) actives professionnellement (facteurs « EA_{VA} » ou « EA_F »), facteurs eux-mêmes corrigés par des facteurs externes (le taux d'activité moyen suisse de ces catégories de personnes [« EQ_{CH} »], pondéré par la différence entre le taux de chômage suisse [« ALQ_{CH} »] et le taux de chômage cantonal de la population étrangère [« ALQ_{KT} »]), de manière à inciter les cantons ayant un taux d'activité professionnelle inférieur à la moyenne nationale (en ce qui concerne ces catégories de personnes) à augmenter ce taux d'activité (cf. Rapport explicatif du DFJP de mars 2012 relatif à la modification de l'OA 2, de l'OERE et de l'OIE, en ligne sur le site de l'ODM, <http://www.bfm.admin.ch>, Documentation > Bases légales > Projets de législation en cours > Modification partielle OA 2, OIE et OERE > Rapport explicatif, ch. 2.1.1.1 let. a à let. i, spéc. let. e et let. g, et ch. 2.1.1.2 ad art. 23 et 27 OA 2 révisée).

Ainsi qu'il ressort de ce rapport explicatif, cette nouvelle modification réglementaire visait à atténuer les inconvénients du système de financement instauré le 1^{er} janvier 2008. Il avait en effet été constaté que ce système (dans lequel s'inscrit la présente cause), en désavantageant financièrement les cantons qui délivraient des autorisations de travail aux personnes relevant du domaine de l'asile, n'incitait pas les cantons à octroyer des autorisations de travail pour des activités à temps partiel ou à bas salaire, ni à occuper des personnes admises à titre provisoire et les réfugiés (alors que l'intégration de ces catégories de personnes - dont le séjour en Suisse était généralement appelé à se prolonger - constituait précisément un objectif prioritaire de la Confédération) et que, de surcroît, les erreurs - voire l'absence - de

saisie des rapports de travail dans SYMIC avaient eu d'énormes incidences financières au cours des dernières années écoulées (cf. le rapport explicatif précité, ch. 1.2.1.2, ch. 1.2.1.3 et ch. 2.1.1.1). Le nouveau mode de calcul des forfaits globaux introduit le 1^{er} avril 2013 comporte donc les mesures d'incitation voulues et présente en outre l'avantage que "les répercussions financières de l'absence ou des erreurs de saisie des rapports de travail dans SYMIC [...] sont [...] fortement atténuées", en ce sens que "seules les lacunes qualitatives concernant l'activité professionnelle des requérants d'asile sont encore susceptibles d'avoir un effet direct sur le montant de la subvention" (cf. ibidem, ch. 2.1.1.1, spéc. let. j, dont les trois versions officielles sont concordantes).

Cela étant, le Rapport explicatif du DFJP relatif à la modification de l'Ordonnance 2 sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013, à l'instar de celui relatif à la modification antérieure de cette ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, ne se détermine pas sur la question de savoir si le travail au noir doit (ou non) être pris en considération dans le calcul des forfaits globaux.

3.2.3.3 En définitive, on peut donc tout au plus déduire de l'arrière-plan historique du changement de système de financement de l'aide sociale intervenu le 1^{er} janvier 2008 dans le domaine de l'asile que le législateur entendait, d'une part, inciter les cantons à occuper un plus grand nombre de personnes (relevant du domaine de l'asile) en leur délivrant des autorisations de travail et, d'autre part, simplifier la procédure d'indemnisation des cantons pour l'aide sociale qu'ils accordaient dans le domaine de l'asile. Dans l'optique de réduire la charge administrative de la Confédération et des cantons, les forfaits individuels calculés sur la base de décomptes cantonaux trimestriels ont dès lors été remplacés par des forfaits globaux versés trimestriellement à partir de *données électroniques contenues dans SYMIC*, de manière à ce que les cantons n'aient plus à établir chaque trimestre des décomptes - documentés par des pièces comptables - à l'intention de la Confédération et que celle-ci soit désormais dispensée de procéder à des vérifications fastidieuses avant chaque versement trimestriel (cf. consid. 3.2.3.1 supra; cf. également consid. 3.2.5.1 infra).

Quant à la comparaison des réglementations contenues à l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2 et des art. 23 et 27 OA2 révisée (dans leur teneur en vigueur depuis le 1^{er} avril 2013), elle conduit au constat que, dans le système de financement ayant été instauré le 1^{er} janvier 2008 (dans lequel s'inscrit la présente cause), le calcul des forfaits globaux se fondait (entre autres) sur le "nombre réel" de *personnes* relevant du domaine de l'asile (notamment de requérants d'asile, de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés) *exerçant une activité lucrative* dans le canton concerné, mais que ce méca-

nisme de calcul a été abandonné dans une très large mesure dans le système entré en vigueur le 1^{er} avril 2013, en ce sens que seul l'effectif des requérants d'asile reste encore déterminé en fonction du "nombre réel" de *personnes exerçant une activité professionnelle* dans le canton concerné; en revanche, les paramètres permettant de déterminer l'effectif des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés (notamment) à prendre en compte dans le calcul des forfaits globaux sont désormais pratiquement sans rapport avec l'exercice (ou non) par ces personnes d'une activité lucrative dans le canton concerné, de manière à ne plus désavantager financièrement les cantons octroyant des autorisations de travail à ces personnes et afin d'atténuer autant que faire se peut les répercussions financières de l'absence ou des erreurs de saisie des rapports de travail dans SYMIC (cf. consid. 3.2.3.2 supra; cf. également consid. 3.2.4 *in fine* et 3.3.2.2.2 infra).

3.2.3.4 Cela étant, comme on l'a vu, l'interprétation historique, de même que la réglementation actuellement en vigueur n'apportent aucun élément déterminant sur la question de savoir si le travail au noir doit (ou non) être pris en considération dans le calcul de ces forfaits globaux.

3.2.4 Il en va différemment de l'*interprétation téléologique* des art. 23 et 27 OA 2.

Il convient de rappeler à cet égard que les forfaits globaux - conformément à leur *objectif*, tel qu'il a été défini par l'art. 88 LAsi - visent à couvrir les frais résultant pour les cantons de l'aide sociale que ceux-ci sont tenus d'accorder aux personnes relevant du domaine de l'asile (cf. consid. 3.1.1 supra). Le législateur avait ainsi chargé le Conseil fédéral de fixer le montant de ces indemnités forfaitaires "en regard des frais probables calculés au plus juste" (cf. art. 89 al. 1 LAsi). Bien que de nature forfaitaire, le calcul de ces indemnités ne dispensait donc pas le Conseil fédéral de se fonder, dans l'Ordonnance 2 sur l'asile, sur des bases de calcul reflétant au plus juste les dépenses effectives des cantons. Aux alinéas 1 et 2 des art. 23 et 27 OA 2 (dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013), le Conseil fédéral a dès lors prévu que le montant de ces subventions serait déterminé notamment en fonction du nombre de personnes (relevant du domaine de l'asile) dépendantes de l'aide sociale (paramètre « SP »), paramètre défini à son tour par la différence entre l'effectif des personnes présentes (facteur « P ») et celui des *personnes exerçant une activité lucrative* dans le canton concerné (facteur « E »).

A ce propos, le recourant soutient que le facteur « E » ne vise en réalité que les *personnes* qui sont *au bénéfice d'une autorisation de travail*. Or, force est

d'admettre que la dépendance envers l'aide sociale ne se mesure pas à l'aune de l'autorisation officielle d'exercer une activité lucrative; c'est plutôt l'*exercice effectif* d'une activité lucrative (qui - par définition - postule la réalisation d'un salaire) qui permet de s'affranchir de l'aide sociale. En effet, il peut arriver qu'une personne exerce une activité lucrative la dispensant de recourir à l'aide sociale lors même qu'elle n'est pas - ou pas encore - au bénéfice d'une autorisation de travail (du fait que l'autorisation de travail n'a pas été demandée ou a été refusée, ou en raison du délai de traitement de la demande d'autorisation de travail par l'autorité cantonale compétente). Certes, dans certains cas, suivant le montant du salaire obtenu grâce à l'activité exercée, l'indépendance vis-à-vis de l'aide sociale ne sera pas - ou pas totalement - atteinte; dans d'autres cas, en revanche, le salaire réalisé suffira à couvrir les besoins vitaux de deux ou de plusieurs personnes. Ces considérations n'ont pas échappé au Conseil fédéral, qui en a tenu compte dans la formule mathématique destinée à appréhender les personnes dépendantes de l'aide sociale (sur cette question, cf. consid. 3.3.2.2.2 infra); elles ne sauraient, en soi, justifier de s'en référer à un critère - tel celui de *l'octroi d'une autorisation de travail* - qui ne figure nulle part dans l'Ordonnance 2 sur l'asile, d'autant moins que ce critère - qui fait rentrer tous les travailleurs au noir dans la catégorie des personnes dépendantes de l'aide sociale - ne permet pas d'approcher davantage la réalité de cette catégorie de personnes, et donc les dépenses effectives des cantons (sur cette question, cf. également consid. 3.3.2.2.2 infra).

En conclusion, il ressort de l'interprétation téléologique que le paramètre « SP » serait faussé si l'on prenait en considération, au nombre des personnes dépendantes de l'aide sociale, des personnes qui s'adonnent en réalité à une activité lucrative et réalisent donc un salaire, sachant que ce paramètre se fonde - selon l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2, dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013 (seule déterminante *in casu*) - sur le "nombre réel" de *personnes* (relevant du domaine de l'asile) *exerçant une activité lucrative* dans le canton concerné (sur cette dernière question, cf. consid. 3.2.3.3 supra).

3.2.5 *D'un point de vue systématique*, dans la mesure où tout acte législatif est conçu comme un tout, il convient encore d'interpréter les art. 23 et 27 OA 2 (dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) conformément à leur contexte, à savoir en relation avec les autres dispositions de l'Ordonnance 2 sur l'asile (en particulier, avec l'art. 5 OA 2). Et, comme tout acte législatif s'inscrit dans un système, la réglementation contenue dans cette ordonnance doit en outre être interprétée en relation avec d'au-

tres actes législatifs (en particulier, avec l'Ordonnance 3 sur l'asile, l'Ordonnance SYMIC [en relation avec la LDEA] et la Loi sur les subventions).

3.2.5.1 Dans un premier temps, il y a lieu d'examiner les alinéas 1 et 2 des art. 23 et 27 OA 2 - qui concernent le mode de calcul du *forfait global versé trimestriellement* - en relation avec la réglementation contenue à l'art. 5 OA 2, car cette dernière disposition traite également - aux alinéas 1 et 2 - des *versements trimestriels* à effectuer par la Confédération aux cantons.

L'art. 5 OA 2 est une disposition d'ordre procédural qui régleme, d'une part, la procédure relative aux *versements trimestriels* à opérer par la Confédération en faveur des cantons (alinéas 1 et 2) et, d'autre part, celle relative à la *rectification* des versements trimestriels ainsi opérés (alinéas 3 à 6). Or, force est de constater qu'à l'instar des alinéas 1 et 2 des art. 23 et 27 OA 2, les alinéas 1 et 2 de l'art. 5 OA 2 précisent que les *versements trimestriels* doivent être opérés par la Confédération *sur la base des données enregistrées* (respectivement *saisies*) dans *la banque de données de l'ODM*, à savoir dans SYMIC. Cela étant, il peut arriver que des données déterminantes pour le calcul des forfaits globaux (tels une naissance, un départ ou une disparition, le règlement des conditions de séjour, l'exercice d'une activité lucrative au sens du facteur « E » de l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2, etc.) n'aient pas été inscrites dans SYMIC, que ce soit par erreur ou parce que ces données ne pouvaient être saisies dans ce système d'information, faute pour l'autorité cantonale compétente d'en avoir eu connaissance à temps, par exemple. Dans le cas qui nous occupe, il s'avère que le début et la fin de l'activité lucrative *effectivement exercée* par les personnes relevant du domaine de l'asile ne pouvaient pas être enregistrés dans SYMIC, faute de champs de données spécialement prévus à cet effet. Ainsi, par souci de simplification administrative, la plupart des cantons avaient choisi de saisir la date de la prise d'emploi non autorisée de ces personnes dans un champ de données de SYMIC-LAsi ayant en réalité été conçu pour l'enregistrement des autorisations de travail (cf. le procès-verbal de la séance du 14 juin 2011 ayant réuni des délégations de l'ODM et des autorités vaudoises, ch. 2). Le recourant s'était, quant à lui, toujours opposé à cette façon de procéder, estimant que l'ODM ne pouvait décemment obliger les cantons à procéder à l'enregistrement d'une prise d'emploi non autorisée dans un champ de données spécialement dédié à la saisie d'une activité lucrative autorisée.

Au regard de la réglementation contenue à l'alinéa 2 de l'art. 5 OA 2 (aux termes duquel les versements trimestriels sont effectués "dans les 60 jours sur la base de la date de la saisie dans la banque de données de l'ODM", à savoir dans SYMIC), il est assurément douteux, et ce pour des raisons d'ordre pra-

tique, que l'ODM puisse tenir compte - dans le cadre des versements à opérer trimestriellement en faveur des cantons - de données qui n'ont pas été saisies dans SYMIC. Du reste, telle n'était pas l'intention du législateur, qui souhaitait précisément instaurer un système de financement simplifié dans lequel les forfaits globaux à verser trimestriellement aux personnes relevant du domaine de l'asile ne seraient plus calculés sur la base de décomptes cantonaux trimestriels, mais à partir de données électroniques contenues dans SYMIC-LAsi (qui avait remplacé l'ancienne banque de données AUPER), afin que les cantons n'aient plus à établir chaque trimestre des décomptes à l'intention de l'ODM et que dit office soit - lui aussi - dispensé de procéder à des vérifications fastidieuses avant chaque versement trimestriel (sur ces questions, cf. consid. 3.2.3.3 supra).

La question se pose néanmoins de savoir si des données non saisies dans SYMIC - tel le travail au noir (à savoir l'activité lucrative non autorisée ou non encore autorisée) - sont éventuellement susceptibles d'être prises en compte dans le cadre du processus de rectification ancré aux alinéas 3 à 6 de l'art. 5 OA 2. Il convient dès lors d'examiner si cette procédure de rectification, telle qu'elle a été réglementée dans la disposition précitée, apporte (ou non) des éléments permettant d'accréditer la thèse (défendue par l'autorité inférieure) selon laquelle ce sont les personnes *exerçant effectivement* une activité lucrative (que dite activité ait ou non été autorisée) - plutôt que celles qui sont au bénéfice d'une autorisation de travail - qui doivent être prises en compte dans le calcul des forfaits globaux.

3.2.5.1.1 Pour ce faire, il convient dans un premier temps de définir le sens et la portée de la procédure de rectification prévue aux alinéas 3, 4 et 6 de l'art. 5 OA 2.

En vertu de l'alinéa 3 de l'art. 5 OA 2, "les cantons déposent régulièrement auprès de l'ODM leurs demandes de rectification portant sur des données déterminantes pour les versements". Ainsi qu'il appert de l'alinéa 4, cette procédure tend à la rectification des versements trimestriels qui ont été effectués conformément à l'alinéa 2 (1^{ère} phrase); elle vise à éliminer "les différences entre la date de l'événement et la date de la saisie" (2^{ème} phrase) et donne lieu à des "paiements complémentaires" ou à des "remboursements" (3^{ème} phrase). Cette disposition prévoit en outre, à la deuxième phrase de l'alinéa 6 (dans sa teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 janvier 2014), que "les demandes de remboursement au sens de l'art. 95 LAsi sont pris [recte: prises] en compte dans les versements effectués conformément à l'al. 2" (autrement dit dans les versements trimestriels).

S'agissant de la réglementation contenue aux alinéas 3 et 4 de l'art. 5 OA 2, le Rapport explicatif du DFJP concernant la modification de l'Ordonnance 2 sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (cité au consid. 3.2.3.1 supra) précise que "l'exactitude des données saisies dans la banque de données de la Confédération est présumée". Cependant, "si les cantons constatent [...] des données manquantes, erronées ou fausses, ils *peuvent* le communiquer à l'office fédéral dans les 90 jours qui suivent le paiement et demander la rectification des effectifs déterminants pour le versement"; "au cas où l'annonce ne serait pas possible dans ce délai, ils *peuvent* exceptionnellement indiquer plus tard les données erronées, fausses, voire non saisies". Ledit rapport explicatif précise également que les demandes de rectification déposées par les cantons donnent lieu à "un remboursement à la Confédération" ou à "un versement complémentaire aux cantons" (cf. ledit rapport explicatif, ad art. 5 al. 1 à 4 OA 2, dans les trois versions officielles, qui sont concordantes).

Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, le rapport explicatif précité utilise une formulation potestative ("ils [les cantons] *peuvent*"), alors que le texte de l'art. 5 al. 3 OA 2 (dans les trois versions officielles) est libellé en la forme impérative (cf. en particulier la version allemande: "Meldungen der Kantone zur Berichtigung der für die Auszahlungen massgebenden Daten *sind* laufend beim BFM [...] einzureichen"). Comme ce rapport explicatif (établi par le DFJP) ne saurait déroger à la réglementation contenue dans une ordonnance du Conseil fédéral, il convient toutefois de s'en tenir au texte clair des alinéas 3 et 4 de l'art. 5 OA 2, dont il appert que, lorsqu'ils constatent des "différences entre la date de l'événement et la date de la saisie" susceptibles de donner lieu à "des paiements complémentaires" en leur faveur ou à des "remboursements" en faveur de la Confédération, les cantons *sont tenus* de signaler ces différences à l'ODM. Cette *obligation d'annonce* résulte d'ailleurs explicitement de l'art. 5 de l'Ordonnance SYMIC, disposition qui figure sous la Section 3 de cette ordonnance (intitulée "Obligations d'annonce") et oblige notamment les autorités cantonales et communales chargées des questions relatives aux étrangers à annoncer sans tarder "les prises d'emploi de même que les changements d'emploi et de profession dans le canton", ainsi que "les résiliations de contrat de travail annoncées par l'employeur" (cf. art. 5 al. 1 let. c et d de l'Ordonnance SYMIC) et les autorités cantonales et communales du marché du travail à annoncer régulièrement "les décisions en matière d'autorisation" de travail (cf. art. 5 al. 2 let. b de l'Ordonnance SYMIC). Cette *obligation d'annonce* vise aussi bien les données relevant du domaine des étrangers (cf. art. 9 al. 1 let. a LDEA, en relation avec l'art. 9 let. a de l'Ordonnance SYMIC) que celles relevant du domaine de l'asile (cf. art. 9 al. 2 let. a LDEA, en relation avec l'art. 10 let. a de l'Ordonnance SYMIC), ainsi que le précise le Rapport explicatif relatif à l'Ordonnance SYMIC (cf. ledit rapport explicatif du 3 mars 2006, en ligne sur

le site de l'ODM, <http://www.bfm.admin.ch>, Documentation > Bases légales > Projets de législation terminés > Ordonnance sur le système central sur la migration [SYMIC] > Rapport explicatif, ad art. 5).

S'agissant des "demandes de remboursement au sens de l'art. 95 LAsi" visées par l'art. 5 al. 6 2^{ème} phrase OA 2 (dans sa teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 janvier 2014), le Rapport explicatif du DFJP concernant la modification de l'Ordonnance 2 sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 ne contient aucune explication. En revanche, le Message LAsi du 4 septembre 2002 précise dans ce contexte que si la nouvelle réglementation doit certes éviter autant que faire se peut "la transmission (par les cantons) de données relatives à des cas particuliers et de pièces comptables" (cf. consid. 3.2.3.1 supra), la Confédération conserve "la possibilité de procéder elle-même à des vérifications ou de s'appuyer sur des informations, ainsi que sur des résultats émanant de vérifications déjà effectuées par les autorités cantonales"; aussi, "si le contrôle des cas particuliers ne constitue plus la priorité en matière de surveillance financière, il reste néanmoins possible d'y recourir à titre subsidiaire" (cf. le message précité, ch. 2.1.4 p. 6413 ad art. 95 al. 1 à 3 LAsi; cf. également les versions allemande et italienne du ch. 2.1.4 de ce message, publiées respectivement in: BBl 2002 6845, spéc. p. 6898, et in: FF 2002 6087, spéc. p. 6139s., dont le contenu concorde avec celui de la version française). La procédure de rectification prévue à l'art. 5 al. 6 OA 2 (dans sa teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 janvier 2014) concerne donc les demandes de remboursement que la Confédération adresse aux cantons lorsque celle-ci constate - dans le cadre des vérifications auxquelles elle doit procéder conformément au devoir de surveillance qui lui incombe en vertu de l'art. 95 LAsi - que le calcul des indemnités forfaitaires versées trimestriellement n'a pas été correct, malgré les demandes de rectification qui lui ont été adressées par les cantons. A ce propos, on relèvera que la nouvelle formulation utilisée à l'art. 5 al. 6 2^{ème} phrase OA 2 révisée en vigueur depuis le 1^{er} février 2014 ("Les demandes de remboursement relevant du droit des subventions de même que les réductions des indemnités selon l'art. 89a al. 2 LAsi sont prises en compte dans les versements effectués conformément à l'al. 2") ne conduit pas à une appréciation différente. Cette nouvelle formulation ne fait que confirmer que les demandes de remboursement visées par la disposition susmentionnée concernent bel et bien celles émanant de la Confédération, au nombre desquelles figurent désormais celles liées à la faculté nouvellement conférée à l'ODM par l'art. 89a al. 2 LAsi révisée (en vigueur depuis le 1^{er} février 2014) de réduire les indemnités financières versées aux cantons dans le domaine de l'asile en cas de violation par ceux-ci de leur devoir de collaborer (cf. Rapport explicatif de juin 2013 relatif à la modification de la loi sur l'asile du 14 décembre 2012: Projet d'adaptation des ordonnances, en ligne sur le site de l'ODM, <http://www.bfm>.

admin.ch, Documentation > Bases légales > Projets de législation en cours > Révision de la loi sur l'asile partie non urgente [projet 1] > Rapport explicatif, ch. 2.1.3 ad art. 5 al. 6 OA 2).

Sur le vu du Message LAsi du 4 septembre 2002, le législateur n'entendait donc pas exclure la possibilité pour la Confédération - et, *a fortiori*, pour les cantons - d'apporter des correctifs aux indemnités forfaitaires qui avaient été versées trimestriellement lorsqu'il s'avérait que ces versements trimestriels reposaient sur un état de fait inexact ou incomplet (ressortant de SYMIC) et que certains cantons avaient ainsi touché des subventions moins élevées ou plus élevées que celles auxquelles ils pouvaient prétendre. Aussi, conformément à la volonté du législateur, le Conseil fédéral a-t-il expressément prévu - aux alinéas 4 et 6 de l'art. 5 OA 2 - une procédure permettant à la Confédération et aux cantons d'exiger la rectification des versements trimestriels ayant été opérés conformément à l'alinéa 2, lorsqu'ils constataient *a posteriori* que des données déterminantes pour le calcul des forfaits globaux ne ressortaient pas de SYMIC ou que la date saisie dans SYMIC ne correspondait pas à celle de *l'événement* déterminant pour ce calcul, avec la conséquence que le calcul de ces versements en avait été faussé.

Certes, l'art. 5 OA 2 ne répond pas explicitement à la question posée, en ce sens qu'il ne précise pas expressément que le travail au noir (à savoir l'activité lucrative non autorisée ou non *encore* autorisée) doit être pris en compte dans le calcul du forfait global, le cas échéant, par le biais du processus de rectification. Cependant, en prévoyant - aux alinéas 3, 4 et 6 - une procédure permettant de corriger les versements trimestriels ayant été opérés sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet (ressortant de SYMIC), et en précisant - à l'alinéa 4 - que *la date de l'événement* doit être prise en compte dans le cadre de ce processus de rectification, cette disposition postule que les forfaits globaux doivent être calculés en fonction de *la date effective de l'événement* déterminant, même si cette date ne ressort pas de SYMIC. Rien n'indique par ailleurs que cette procédure de rectification aurait été conçue pour corriger certaines données déterminantes pour le calcul des forfaits globaux (tels une naissance, un départ ou une disparition, le règlement des conditions de séjour, etc.) plutôt que d'autres (tel l'exercice d'une activité lucrative au sens du facteur « E » de l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2). Implicitement, on peut donc inférer de la procédure de rectification prévue à l'art. 5 al. 3, 4 et 6 OA 2 (en relation avec les dispositions précitées) que c'est bien l'activité lucrative *effectivement exercée* (qu'elle ait ou non été autorisée) et, partant, la date de la prise d'emploi *effective* (et non celle de l'autorisation de travail corrélative) qui doit être prise en compte dans le calcul des forfaits globaux.

3.2.5.1.2 Contrairement à ce que soutient le recourant, la réglementation qui était contenue à l'ancien alinéa 5 de l'art. 5 OA 2 ne peut que conforter cette appréciation.

En effet, l'alinéa 5 de cette disposition (dans sa teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) - qui s'appliquait exclusivement aux forfaits d'intégration au sens de l'art. 18 al. 1 de l'Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205) et qui a été abrogé dans l'OA 2 révisée du fait qu'il était devenu obsolète, à la suite de la suppression de l'art. 18 al. 2 OIE (cf. Rapport explicatif du DFJP concernant la modification de l'OA 2 entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013 [cité au consid. 3.2.3.2 supra], ch. 2.2.2 ad art. 5 al. 5 [abrogé] OA 2) - prévoyait expressément que les rectifications apportées à des autorisations de travail n'entraînaient aucune modification de ces forfaits. Ce faisant, il énonçait précisément une exception au principe posé à l'alinéa 4, selon lequel il convenait d'apporter des correctifs aux indemnités forfaitaires versées trimestriellement en cas de différences entre la date de l'événement et la date saisie dans SYMIC.

A contrario, il découle donc de la réglementation contenue aux alinéas 4 et 5 de l'art. 5 OA 2 que, sous réserve de l'exception prévue à l'alinéa 5 (qui a été supprimée dans la législation actuelle), l'alinéa 4 doit être compris en ce sens qu'une différence entre la date de saisie d'une autorisation de travail dans SYMIC et *la date effective de l'événement* (telle la date de la prise d'emploi *effective*) donne lieu à une rectification des versements trimestriels qui ont été opérés conformément à l'alinéa 2.

3.2.5.1.3 Il est également significatif de constater - dans ce contexte - que, contrairement aux alinéas 1 et 2 de l'art. 5 OA 2 (qui visent le versement trimestriel par la Confédération des forfaits globaux aux cantons), les alinéas 3 à 6 de cette disposition (qui concernent la procédure de rectification des versements trimestriels ainsi opérés) ne font pas référence à *la banque de données de l'ODM*. L'art. 5 OA 2 ne prévoit donc pas que les correctifs à apporter aux indemnités forfaitaires versées trimestriellement devraient exclusivement se fonder sur des données saisies - ou susceptibles d'être saisies - dans SYMIC.

Par conséquent, contrairement à ce que soutient le recourant, rien n'indique que des données ne pouvant être enregistrées dans SYMIC faute de champs de saisie spécialement conçus à cet effet (tels le début et la fin de l'activité lucrative *effectivement exercée* par les personnes relevant du domaine de l'asile) ne pourraient pas être prises en considération dans le cadre de la procédure de rectification.

3.2.5.2 Cette conclusion s'impose à plus forte raison que, dans le cadre de l'exécution des tâches légales qui lui incombent dans le domaine de l'asile, l'ODM exploite plusieurs systèmes d'information, dont deux banques de données dédiées à la gestion des subventions fédérales dues aux cantons dans le domaine de l'asile.

L'Ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles du 11 août 1999 (Ordonnance 3 sur l'asile, OA 3, RS 142.314), telle qu'elle a été adaptée au nouveau système de financement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (RO 2007 5611, 5613), prévoit en effet que l'ODM exploite - entre autres - la banque de données sur le financement de l'asile (Finasi), laquelle contient les données nécessaires au versement des forfaits, conformément - notamment - aux art. 20, 22, 24 et 26 OA 2 (cf. art. 1 al. 1 let. f et al. 6 OA 3, dans sa teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 11 décembre 2008, où il est question de la banque de données "FinAsi"; cf. art. 1a let. d et art. 1e al. 1 OA 3, dans leur teneur en vigueur à partir du 12 décembre 2008 [RO 2008 5421, 5430ss], respectivement art. 1a let. e OA 3 dans sa teneur en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2011 [RO 2010 5775, 5776], où il est question de la banque de données "Finasi"). Il est à noter que, déjà dans sa version initiale entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999 (RO 1999 2351, 2356), dite ordonnance prévoyait, à l'art. 1 al. 1 let. f, un système d'information dédié à l'administration des frais d'assistance dans le domaine de l'asile. Quant au système d'information SYMIC, qui a été introduit par la LDEA et par l'Ordonnance SYMIC entrées en vigueur le 29 mai 2006 et a remplacé les systèmes d'information RCE et AUPER (cf. consid. 3.2.3.1 supra), il est également destiné (entre autres) au traitement des données en matière de remboursement des frais d'aide sociale à la charge des cantons, conformément à la Loi sur l'asile (cf. art. 3 al. 3 let. d LDEA).

Or, dans ce contexte, il est révélateur de constater que l'ancienne banque de données dédiée à l'administration des frais d'assistance dans le domaine de l'asile n'a pas été supprimée dans l'Ordonnance 3 sur l'asile à la suite de l'introduction de SYMIC, mais est devenue - à partir du 1^{er} janvier 2008 - la banque de données Finasi. Ceci montre que, lorsqu'il a modifié les Ordonnances 2 et 3 sur l'asile dans le cadre de la révision partielle de la Loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, le Conseil fédéral, bien qu'il n'ait pas explicitement mentionné la banque de données Finasi à l'art. 5 et aux art. 23 et 27 OA 2, entendait bel et bien conférer à l'ODM la possibilité de recourir à deux systèmes d'information (SYMIC et Finasi) pour procéder au calcul - respectivement à la correction - des forfaits globaux dus aux cantons en raison de l'aide sociale que ceux-ci accordaient dans le domaine de l'asile.

3.2.5.3 Certes, lors même que l'Ordonnance SYMIC (conformément à la norme de délégation contenue à l'art. 17 let. a LDEA) prévoit - à l'art. 4 al. 3 - que l'annexe 1 définit *de manière exhaustive* les données traitées dans SYMIC, le catalogue de données contenu dans cette annexe ne prévoit aucun champ de données permettant de saisir la prise et la cessation d'emploi (à savoir le début et la fin de l'activité lucrative *effectivement exercée*) dans le domaine de l'asile, contrairement à ce qui est le cas dans le domaine des étrangers (cf. le Message LDEA du 29 mai 2002 [cité au consid. 3.2.3.1 supra], p. 4373 [rubrique "catalogue de données"], p. 4375 ad art. 4 al. 1 et, spécialement, p. 4382 ad art. 17, où le législateur fédéral avait insisté sur le fait qu'il appartenait au Conseil fédéral de définir *précisément* dans l'ordonnance d'exécution - autrement dit, dans l'Ordonnance SYMIC - les différentes données pouvant être saisies dans ce système d'information et les autorités habilitées à les traiter). Lorsqu'il a édicté l'Ordonnance SYMIC (entrée en vigueur le 29 mai 2006), le Conseil fédéral s'était en effet borné à reprendre les champs de données qui figuraient déjà dans les anciens systèmes d'information RCE et AUPER (cf. les catalogues de données annexés à l'Ordonnance sur le Registre central des étrangers du 23 novembre 1994 [Ordonnance RCE, RO 1994 2859] et à l'Ordonnance sur le système d'enregistrement automatisé des personnes [AUPER] du 18 novembre 1992 [Ordonnance AUPER, RO 1992 2425], telle qu'elles ont été modifiées le 3 novembre 2004 [RO 2004 4813 4815, spéc. p. 4818s., 4824ss et 4838ss]; cf. également le Rapport explicatif du 3 mars 2006 relatif à l'Ordonnance SYMIC [cité au consid. 3.2.5.1.1 supra], où l'ODM confirme, à la première page, que "les droits d'accès au système d'information SYMIC ne seront pas étendus par rapport à ceux qui existent aujourd'hui dans les systèmes RCE et AUPER" et que "par ailleurs, aucun nouveau champ de données ne sera introduit").

On peut donc s'interroger sur le point de savoir si le Conseil fédéral, lorsqu'il a modifié l'Ordonnance 2 sur l'asile en prévoyant à l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2 (entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2008) que les forfaits globaux seraient calculés notamment en fonction du nombre de *personnes* (relevant du domaine de l'asile) *exerçant une activité lucrative et enregistrées dans la banque de données de l'ODM*, n'aurait pas dû - par la même occasion - compléter le catalogue de données de SYMIC-LAsi contenu à l'annexe 1 de l'Ordonnance SYMIC (en vigueur depuis le 29 mai 2006) en y ajoutant des champs de données spécialement dédiés à la saisie de la prise et de la cessation d'emploi. A ce propos, il convient toutefois de relever qu'à cette époque, il n'y avait pas lieu d'imaginer qu'il pourrait exister - suivant les pratiques cantonales en matière de saisie des autorisations de travail dans SYMIC et en matière de traitement des demandes d'autorisations de travail - d'importantes discrédances entre la date de l'autorisation de travail saisie dans ce

système d'information et le moment de la prise d'emploi effective de la personne concernée, susceptibles d'influer de manière significative sur le montant des forfaits globaux versés trimestriellement; de plus, les alinéas 3, 4 et 6 de l'art. 5 OA 2 prévoyaient une procédure de rectification permettant précisément de prendre en compte les données qui n'avaient pas été - ou pas été correctement - saisies dans ce système d'information (cf. consid. 3.2.5.1 supra). Dans ces conditions, force est d'admettre que le Conseil fédéral n'avait pas de raison de procéder à une modification du catalogue de données de SYMIC-LAsi contenu dans l'annexe 1 de l'Ordonnance SYMIC, avant l'entrée en vigueur - le 1^{er} janvier 2008 - des art. 23 et 27 OA 2.

Par conséquent, le fait que la prise et la cessation d'emploi ne figurent pas au nombre des données prévues dans le catalogue de données de SYMIC-LAsi contenu dans l'annexe 1 de l'Ordonnance SYMIC ne saurait modifier la solution qui se dégage de l'interprétation (notamment littérale, téléologique et systématique) ayant été donnée ci-avant des art. 23 et 27 OA 2.

3.2.5.4 On relèvera, au demeurant, que la procédure de rectification, telle qu'elle est réglementée aux alinéas 3, 4 et 6 de l'art. 5 OA 2, est parfaitement conforme aux principes régissant le domaine des subventions.

La Loi sur les subventions, qui constitue une loi-cadre dont l'objectif est de définir les principes (et exigences minimales) applicables en matière de législation et de fixer les dispositions générales régissant les divers régimes d'aides financières et d'indemnités pour l'ensemble de son domaine de compétences (cf. art. 1 al. 2 LSu; cf. Message à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités [ci-après: Message LSu] du 15 septembre 1986, FF 1987 I 369, spéc. p. 370), prévoit expressément la possibilité pour l'autorité compétente d'obtenir la restitution de subventions "allouée[s] indûment en violation de dispositions légales ou sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet" et réglemente explicitement la procédure applicable lorsque la subvention est allouée par voie de décision (cf. art. 30 LSu, en relation avec l'art. 16 al. 1 LSu) ou en vertu d'un contrat de droit public (cf. art. 31 LSu, en relation avec l'art. 16 al. 2 LSu). Elle ne contient en revanche aucune réglementation spécifique s'agissant de la procédure applicable en matière de restitution d'aides et d'indemnités au sens de l'art. 16 al. 4 LSu, disposition qui concerne des subventions qui sont destinées à un grand nombre de bénéficiaires et sont allouées sans décision ni contrat formels. Ainsi que l'explique le Conseil fédéral dans son message, cette disposition vise des subventions qui, une fois la tâche exécutée, sont versées à de nombreux allocataires selon une procédure sommaire; dans certains secteurs, le recours à une décision en bonne et due forme ou à un contrat écrit provoquerait en ef-

fet d'inutiles complications administratives, raison pour laquelle les subventions peuvent être versées sur-le-champ, au vu même de la requête (cf. message précité, spéc. p. 411s. ch. 234.2 ad art. 16, p. 418s. ch. 235.5 ad art. 31 et 32). Tel est le cas, en particulier, lorsque le rapport de subvention est fondé immédiatement sur la loi (*das unmittelbar gesetzliche Subventionsverhältnis*; RENÉ A. RHINOW, *Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung*, in: *Basler Studien zur Rechtswissenschaft*, Bâle/Stuttgart 1971, p. 166ss, spéc. ch. 210 et 218; cf. également, MOOR/POLTIER, *op. cit.*, ch. 1.1.2.1 p. 10ss, et ch. 3.1.2.2 p. 424ss).

Les forfaits globaux versés par la Confédération aux cantons pour l'aide sociale que ceux-ci accordent dans le domaine de l'asile appartiennent précisément à cette dernière catégorie de subventions, fondées immédiatement sur la loi (et sa législation d'exécution) et allouées une fois la tâche exécutée (subventions dites *ex post*) sans décision ni contrat formels. Ces forfaits globaux sont en effet destinés à un grand nombre de bénéficiaires et calculés selon une procédure sommaire, en ce sens qu'ils sont versés trimestriellement à partir de données électroniques (présumées exactes, sauf preuve du contraire), sans que la Confédération n'ait à vérifier au préalable des décomptes trimestriels et pièces comptables qui lui auraient été transmis par les cantons.

Or, comme les risques d'erreurs inhérents à un tel système de financement sont particulièrement élevés, il serait parfaitement inconcevable de ne pas prévoir la possibilité - pour l'autorité compétente et pour les bénéficiaires de la subvention - d'exiger la rectification de subventions qui auraient été allouées sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet (*in casu*, sur la base de données déterminantes qui n'ont pas été saisies dans SYMIC ou de données inexactes saisies dans SYMIC).

Cette conclusion s'impose d'autant plus que le principe selon lequel des prestations indûment touchées doivent être restituées - par analogie aux règles de droit privé sur l'enrichissement illégitime - constitue un principe général de droit non écrit, applicable en droit public (cf. ATF 138 V 426 consid. 5.1, 127 V 252 consid. 4a, et les références citées; SERGIO GIACOMINI, *Verwaltungsrechtlicher Vertrag und Verfügung im Subventionsverhältnis « Staat-Privater »*, in: *Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz*, Fribourg 1992, p. 161s. n. 284; MOOR/POLTIER, *op. cit.*, ch. 1.5.3 p. 168s.; FRITZ GYGI, *Verwaltungsrecht*, Berne 1986, p. 286ss; ANDRE GRISEL, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 618ss).

C'est d'ailleurs (notamment) pour permettre à l'autorité fédérale compétente d'élucider les cas de restitution de subventions que la Loi sur les subventions - sous la section 3 du chapitre 3, intitulée "Versement et restitution des aides et indemnités" - impose à cette autorité un devoir de surveillance (cf. art. 25 LSu, disposition à laquelle renvoie implicitement l'art. 95 al. 1 LAsi lorsqu'il se réfère à "la législation sur les subventions"). Ce devoir a pour corollaire l'obligation de collaborer du bénéficiaire de la subvention, qui est tenu de fournir à l'autorité compétente tous les renseignements nécessaires (cf. art. 11 al. 2 1^{ère} phrase LSu; cf. également l'art. 95 al. 2 LAsi, qui prévoit une réglementation similaire), une obligation qui subsiste même après l'octroi de l'aide ou de l'indemnité, de manière à ce que l'autorité compétente puisse opérer les contrôles nécessaires et élucider les cas de restitution (cf. art. 11 al. 3 LSu). Dans ce contexte, on relèvera que le devoir de collaborer des cantons (en tant que bénéficiaires de subventions) a été précisé dans le nouvel art. 89a LAsi ayant été introduit le 1^{er} février 2014. Cette disposition prévoit, à l'alinéa 1, que l'ODM peut obliger les cantons à relever et à mettre à sa disposition, ou à saisir dans SYMIC les données nécessaires à la surveillance financière ainsi qu'à la détermination et à l'adaptation des indemnités financières versées par la Confédération au titre de la Loi sur l'asile (notamment de l'art. 88 LAsi) et définit, à l'alinéa 2, les conséquences pouvant résulter d'une violation de ce devoir de collaborer (réduction des indemnités financières dues aux cantons ou fixation de ces indemnités en fonction des données disponibles; cf. Rapport explicatif du DFJP du 19 décembre 2009 relatif à la modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers, en ligne sur le site de l'ODM, <http://www.bfm.admin.ch>, Documentation > Bases légales > Projets de législation en cours > Modification LAsi et LEtr > Procédure de consultation > Rapport explicatif, ch. 2.1.11 ad art. 89a [nouveau] LAsi).

Enfin, il est également admis, dans le domaine des subventions, que les aides financières et indemnités sont allouées selon des principes uniformes et équitables (cf. art. 1 al. 1 let. c LSu). Or, il serait assurément contraire au principe de l'égalité de traitement des bénéficiaires de subventions d'allouer aux cantons - en tant qu'allocataires d'indemnités auxquelles la législation fédérale confère un droit - des subventions plus ou moins élevées suivant la qualité (respectivement la fiabilité) des informations qu'ils fournissent à l'ODM, suivant la pratique qu'ils ont adoptée en matière de saisie de données dans SYMIC ou suivant la durée de traitement (plus ou moins longue) des demandes d'autorisation de travail qui leur sont présentées en relation avec les personnes relevant du domaine de l'asile (sur ce dernier point, cf. consid. 3.3.2.2.2 infra).

3.2.6 En définitive, il résulte de l'interprétation littérale, téléologique et systématique des art. 23 et 27 OA 2 (en particulier des alinéas 1 et 2 de ces dispositions, dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) - l'interprétation historique ne menant, quant à elle, pas à une solution différente - que le calcul des forfaits globaux versés aux cantons pour l'aide sociale qu'ils accordent aux personnes relevant du domaine de l'asile se fonde sur l'activité lucrative *effectivement exercée* par ces personnes (que dite activité ait ou non été autorisée) et, partant que le travail au noir doit être pris en compte dans ce calcul, à tout le moins dans le cadre de la procédure de rectification (cf. consid. 3.2.5.1 à 3.2.5.1.3 supra).

3.3 A ce stade, il sied encore d'examiner si les dispositions réglementaires en cause reposent sur un fondement juridique suffisant, ce qui requiert un bref rappel des règles pertinentes.

3.3.1 Au niveau fédéral, la compétence d'édicter des règles de droit relève en principe de l'Assemblée fédérale, qui légifère alors sous la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance (cf. art. 163 al. 1 Cst.). Dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent, le Conseil fédéral peut également édicter des règles de droit, sous la forme d'une ordonnance (cf. art. 182 al. 1 Cst.). Le Conseil fédéral veille par ailleurs à la *mise en œuvre* de la législation fédérale (cf. art. 182 al. 2 Cst.). Toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (cf. art. 164 al. 1 Cst.), à moins d'une délégation de compétence ancrée dans la loi (cf. art. 164 al. 2 Cst.).

L'art. 182 Cst. introduit la distinction entre les ordonnances d'exécution (*Vollzugsverordnungen*) et les ordonnances dites de substitution (*gesetzesvertretende Verordnungen*). Les premières ne peuvent contenir que des règles qualifiées de secondaires, à savoir de simples règles d'exécution destinées à concrétiser la loi, à en préciser le sens, à en définir les termes ou à en combler les lacunes d'importance secondaire, dans la mesure où l'exécution de la loi l'exige (tel est le cas, par exemple, lorsque la loi emploie des termes vagues et imprécis ou soulève des questions d'organisation et de procédure); elles doivent s'en tenir au cadre légal et ne peuvent adopter des règles nouvelles limitant des droits ou imposant de nouveaux devoirs, même si ces règles sont compatibles avec le but de la loi. Les secondes, en revanche, ne se contentent pas d'exécuter la loi, mais la complètent et se substituent à elle en introduisant - avec l'accord du législateur, c'est-à-dire sur la base d'une délégation contenue dans une loi formelle - des règles primaires, autrement dit de nouvelles règles imposant de nouvelles obligations ou conférant de nouveaux droits qui devraient normalement figurer dans la loi (cf. ATF 134 I 313 consid. 5.3, 134 I 322 consid. 2.4, 133 II 331 consid. 7.2.2, et la jurispru-

dence citée; ATAF 2011/60 consid. 4.3.2, 2009/6 consid. 5.1, et les références citées; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2006, p. 542ss, spéc. n. 1543ss; PASCAL MAHON, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, ad art. 182 Cst., p. 1378ss, spéc. p. 1380s. n. 11). Ceci dit, les ordonnances de substitution présentent le plus souvent un contenu mixte, fait à la fois de simples règles d'exécution et de règles primaires (cf. MAHON, op. cit., p. 1381 n. 11).

Le Tribunal examine en principe librement la légalité et la constitutionnalité des dispositions d'application prises par le Conseil fédéral. En présence d'une ordonnance reposant sur une délégation législative, il se borne toutefois à examiner si le Conseil fédéral est resté dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés par la loi, mais ne peut pas contrôler si la délégation elle-même est admissible. Lorsque la norme de délégation accorde au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation, le Tribunal est lié par cette clause (conformément à l'art. 190 Cst.) et ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral; il doit alors se limiter à examiner si l'ordonnance, respectivement les dispositions incriminées de celle-ci sortent manifestement du cadre de la délégation de compétence prévue par la loi ou si, pour d'autres motifs, elles sont contraires à la loi ou à la Constitution (cf. ATF 136 II 337 consid. 5.1, 136 I 197 consid. 4.2, 130 I 26 consid. 2.2.1, et la jurisprudence citée; ATAF 2011/60 précité consid. 4.3.3, 2009/6 précité consid. 5.1.2, et la jurisprudence citée).

3.3.2 En l'occurrence, dans la mesure où une délégation de compétence n'était pas exclue par la Constitution, le législateur a autorisé le Conseil fédéral à régler les modalités de calcul, la forme, la durée et les conditions d'octroi des indemnités forfaitaires versées par la Confédération aux cantons pour les frais qu'ils encouraient en raison de l'assistance qu'ils accordaient aux personnes relevant du domaine de l'asile (cf. art. 89 al. 1 et 2 LAsi). Il l'a également autorisé à édicter les dispositions d'exécution de la Loi sur l'asile (cf. art. 119 LAsi). Le Conseil fédéral a fait usage de ces normes de délégation en édictant notamment l'Ordonnance 2 sur l'asile, qui 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 (cf. art. 1 OA 2). L'Ordonnance 2 sur l'asile constitue donc une ordonnance dépendante (reposant sur une délégation législative) dite de substitution, mais qui contient également des règles d'exécution.

3.3.2.1 Ainsi, l'art. 5 OA 2 repose précisément sur la compétence du Conseil fédéral d'édicter des dispositions d'exécution (ou règles secondaires), rappelée à l'art. 119 LAsi. Or, force est de constater que cette compétence n'a pas été outrepassée.

En effet, l'art. 5 OA 2 régleme, aux alinéas 1 et 2, la procédure de versements trimestriels et, aux alinéas 3 à 6, la procédure de rectification. Cette disposition prévoit, aux alinéas 1 et 2, que les forfaits globaux (autrefois versés sur la base de décomptes cantonaux trimestriels dûment vérifiés par la Confédération) sont désormais versés trimestriellement sur la base de données électroniques contenues dans SYMIC et, aux alinéas 3 à 6, que la Confédération et les cantons peuvent exiger la rectification des versements trimestriels qui ont été opérés trimestriellement sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet. Par cette réglementation, le Conseil fédéral s'est borné à concrétiser la volonté du législateur, telle qu'elle avait été exprimée dans le Message LAsi du 4 septembre 2002 (cf. consid. 3.2.3.1, 3.2.3.3 et 3.2.5.1.1 supra). Les règles d'exécution (d'ordre procédural) contenues à l'art. 5 OA 2 ne sortent donc pas du cadre de l'art. 119 LAsi. Elles ne contreviennent pas non plus, pour d'autres motifs, à cette loi. Enfin, c'est à juste titre que le recourant ne fait pas valoir que la réglementation contenue à l'art. 5 OA 2 serait contraire à la Constitution.

3.3.2.2 S'agissant plus spécifiquement des art. 23 et 27 OA 2, ceux-ci reposent sur la délégation législative contenue à l'art. 89 LAsi, disposition qui confère au Conseil fédéral toute latitude de déterminer les modalités de calcul des forfaits globaux. En effet, en vertu de l'alinéa 2 de cette disposition, le Conseil fédéral "peut" fixer ces indemnités forfaitaires en fonction du statut des requérants et de la durée de leur séjour en Suisse et moduler ces indemnités selon les cantons en fonction de leurs frais; la seule obligation qui lui incombe est celle - prévue à l'alinéa 1 - de fixer le montant de ces indemnités "en regard des frais probables calculés au plus juste".

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, le législateur, en édictant l'art. 89 LAsi, entendait conférer au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation pour régler les modalités de calcul des indemnités forfaitaires versées au titre de la Loi sur l'asile. Il estimait en effet que la nouvelle réglementation en la matière devait être "moins détaillée dans la loi", respectivement qu'il n'était "pas opportun de prévoir dans la loi des réglementations complexes et nécessairement modifiables susceptibles d'influer sur la gestion des enveloppes budgétaires", mais qu'il suffisait d'y faire figurer certains principes directeurs, en particulier "le principe selon lequel le montant des forfaits est fixé sur la base des frais probables résultant de mesures économiques" (cf. Message LAsi du 4 septembre 2002, ch. 1.3.1.3 p. 6377; cf. également BO 2004 CN p. 605s. [en particulier la première intervention *Garbani*] et BO CE 2005 p. 366, dont il ressort que l'art. 89 LAsi, tel qu'il avait été formulé dans le projet, a été adopté pratiquement sans discussion par les chambres fédérales, en parfaite conscience de la large délégation de compétences qui y était contenue).

Cela étant, à l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2 (dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013), le Conseil fédéral est parti du postulat que la dépendance de l'aide sociale prenait fin dès qu'une activité lucrative était *effectivement exercée*. Si ce postulat s'inscrit indubitablement dans le cadre de la norme de délégation contenue à l'art. 89 LAsi, qui est particulièrement large, il convient encore de vérifier si l'optique choisie répond aux exigences constitutionnelles.

3.3.2.2.1 Selon la jurisprudence constante, une norme (générale et abstraite) contenue dans une ordonnance dépendante viole la Constitution et, en particulier, l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou le principe de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) lorsqu'elle n'est pas fondée sur des motifs sérieux et objectifs, qu'elle est dépourvue de sens et d'utilité, qu'elle opère des distinctions juridiques que ne justifient pas les faits à régler ou qu'elle omet, au contraire, des distinctions juridiques que la diversité des circonstances en présence rend indispensables (cf. ATF 138 I 321 consid. 3.2, 137 V 121 consid. 5.3, 136 V 24 consid. 7.1, et la jurisprudence citée). Dans le cadre de l'examen auquel il procède à cette occasion, le juge ne doit toutefois pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité dont émane la réglementation en cause. Il doit se borner à vérifier si la disposition litigieuse est propre à réaliser objectivement le but visé par la loi, sans se soucier, en particulier, de savoir si elle constitue *le moyen le mieux approprié* pour atteindre ce but (cf. ATF 136 V précité loc. cit., 131 V 263 consid. 5.1, et la jurisprudence citée).

3.3.2.2.2 Comme l'observe le recourant à juste titre, le critère choisi par le Conseil fédéral à l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2 (dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) pour définir la non-dépendance de l'aide sociale (soit *l'exercice d'une activité lucrative*) ne libère pas forcément la personne concernée (respectivement son groupe familial) de la dépendance de l'aide sociale, puisque cette dépendance est exclusivement fonction du revenu disponible. Ainsi, selon ce critère, sont également considérées comme (virtuellement) indépendantes de l'aide sociale au sens de l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2 des personnes exerçant une activité lucrative génératrice d'un revenu insuffisant pour assurer la couverture de leurs besoins vitaux (respectivement de ceux de leur groupe familial), telle une activité à bas revenu, une activité à temps partiel ou une activité discontinue (travail temporaire ou sur appel), ce que l'autorité inférieure reconnaît dans sa réponse; ces personnes ne donnent donc plus lieu à la libération de subventions fédérales, même si - en réalité - elles occasionnent encore des frais d'aide sociale. Cependant, il arrive aussi que le salaire réalisé grâce à l'activité lucrative exercée suffise à couvrir les besoins vitaux de deux ou de plusieurs personnes. Comme relevé précédemment (cf. consid. 3.2.4 supra),

ces considérations n'ont pas échappé au Conseil fédéral, qui en a tenu compte dans la formule mathématique destinée à appréhender les personnes dépendantes de l'aide sociale; dans cette formule, le nombre de personnes exerçant une activité lucrative dans le canton concerné (facteur « E ») est en effet pondéré par un facteur « W » relatif à la capacité économique (lequel renseigne sur la capacité financière des personnes relevant du domaine de l'asile, à savoir sur le nombre de personnes qui, en moyenne, peuvent être entretenues par une seule personne exerçant une activité lucrative) et un facteur « F » relatif à la structure familiale (lequel renseigne sur les obligations d'entretien relevant du droit de la famille qui, dans le canton concerné, s'imposent aux personnes [relevant du domaine de l'asile] exerçant une activité lucrative; sur ces questions, cf. le Rapport explicatif du DFJP concernant la modification de l'Ordonnance 2 sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 [cité au consid. 3.2.3.1 supra], ad art. 5a OA 2). A cela s'ajoute que la réglementation entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 prévoit la possibilité d'apporter des correctifs à certains paramètres entrant dans le calcul des forfaits globaux - sur la base (notamment) de données collectées par l'Office fédéral de la statistique (cf. art. 102a LAsi) ou par la Confédération directement auprès des cantons (cf. art. 5a OA 2) - pour le cas où il s'avérerait que, globalement, dite réglementation entraîne un transfert de charges sur les cantons (cf. notamment l'alinéa 3 des art. 22 et 26 OA 2, ainsi que l'art. 23 al. 4 OA 2, dans sa teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013).

Certes, l'optique choisie par le Conseil fédéral est empreinte d'un certain schématisme. A ce propos, il convient cependant de rappeler que, dans le cadre du nouveau modèle de financement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, le législateur avait délibérément choisi d'abandonner le système des forfaits individuels (alloués en fonction des frais d'aide sociale effectivement encourus par le canton concerné en relation avec une personne déterminée) au profit d'un système de financement par enveloppes budgétaires (ou forfaits globaux) comprenant des mesures incitatives destinées à encourager les cantons à favoriser l'intégration professionnelle et, partant, l'indépendance économique des personnes relevant du domaine de l'asile. Il avait ainsi été prévu que ces enveloppes budgétaires seraient désormais calculées à partir du nombre de personnes relevant du domaine de l'asile enregistrées électroniquement et feraient abstraction des dépenses d'aide sociale réellement encourues par les cantons en relation avec ces personnes et, partant, des revenus effectivement réalisés par celles-ci (sur ces questions, cf. consid. 3.2.3.1 et 3.2.3.3 supra). En prévoyant à l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2 un mode de calcul permettant une mesure approchée du nombre moyen de personnes dépendantes de l'aide sociale (par trimestre et par canton), le

Conseil fédéral a donc agi conformément à la volonté du législateur. Quant au critère choisi par le Conseil fédéral pour définir la notion de dépendance de l'aide sociale (soit *l'exercice ou non d'une activité lucrative*), il constitue sans conteste un critère propre à réaliser objectivement le but visé par le législateur (cf. consid. 3.2.4 supra). En soi, ce critère n'a rien d'arbitraire, d'autant moins que le facteur « E » - dans lequel ce critère est ancré - est pondéré par les facteurs « W » et « F » et que la réglementation entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 prévoit la possibilité d'apporter d'autres correctifs aux paramètres entrant dans le calcul des forfaits globaux, ainsi qu'il ressort des considérations qui précèdent. S'agissant de la question de savoir si ce critère constitue *le moyen le plus approprié* pour atteindre les objectifs du législateur, le Tribunal de céans n'a pas à l'examiner (cf. consid. 3.3.2.2.1 supra, et la jurisprudence citée), d'autant moins qu'il doit faire preuve de retenue lorsque se posent des questions d'ordre technique ou économique (cf. ATF 139 II 460 consid. 2.3, 136 I 184 consid. 2.2.1, 134 III 193 consid. 4.4, 125 II 86 consid. 6, et la jurisprudence citée).

A ce propos, le Tribunal de céans constate tout au plus que le critère suggéré par le recourant pour définir la notion de dépendance de l'aide sociale (soit *l'octroi ou non d'une autorisation de travail*) ne constitue pas un critère plus approprié que celui choisi par le Conseil fédéral pour réaliser objectivement le but visé par la loi, bien au contraire. En effet, de même que la prise d'emploi, l'octroi d'une autorisation de travail ne libère pas forcément la personne concernée (ou son groupe familial) de la dépendance de l'aide sociale, puisque cette dépendance est exclusivement fonction du revenu disponible. A cela s'ajoute que le critère suggéré par le recourant fait rentrer tous les travailleurs au noir (soit toutes les personnes exerçant une activité lucrative non autorisée ou non *encore* autorisée) dans la catégorie des personnes dépendantes de l'aide sociale, même si le salaire réalisé grâce à l'activité exercée suffit à couvrir les besoins vitaux de la personne concernée, voire ceux de deux ou de plusieurs personnes. Or, on ne saurait perdre de vue que le nouveau système de financement par enveloppes budgétaires entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008 avait été introduit précisément suite au constat que le système en vigueur (qui prévoyait que le financement accordé par la Confédération aux cantons était proportionnel au nombre de personnes effectivement dépendantes de l'aide sociale) avantageait les cantons qui n'accordaient pas (ou tardaient à accorder) des autorisations de travail aux personnes relevant du domaine de l'asile de manière à pouvoir bénéficier le plus longtemps possible de subventions fédérales (cf. consid. 3.2.3.1 et 3.2.3.3 supra). Par ce nouveau système de financement, le législateur entendait clairement inciter les cantons à favoriser l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Ce nouveau système de fi-

nancement avait dès lors, entre autres, pour but d'encourager les cantons à traiter avec diligence les demandes d'autorisation de travail qui leur étaient adressées en relation avec ces personnes, en veillant notamment à ce que les autorisations de travail soient accordées - dans la mesure du possible - avant la date de la prise d'emploi indiquée dans la demande d'autorisation (respectivement dans le contrat de travail), de manière à éviter que les personnes concernées ne perdent leur emploi faute d'avoir pu - en l'absence d'autorisation de travail - honorer les engagements qu'elles avaient pris envers leur futur employeur ou qu'elles ne soient indirectement incitées - pour ne pas perdre leur emploi - à débiter leur activité professionnelle sans autorisation. L'adoption du critère suggéré par le recourant aurait par conséquent conduit à un résultat contraire à l'objectif visé par le législateur.

3.3.3 Il résulte de ce qui précède que tant les art. 23 et 27 OA 2 (dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) que l'art. 5 OA 2 respectent pleinement le cadre législatif, ainsi que les droits et principes constitutionnels. Contrairement à ce que soutient le recourant, ces dispositions reposent donc sur un fondement juridique suffisant.

3.4 Le recourant fait encore valoir que les prétentions en remboursement émises par l'ODM ne sauraient lui être opposées à partir de l'année 2008.

A ce propos, il sied de rappeler que le nouveau système de financement de l'aide sociale dans le domaine de l'asile est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (cf. en particulier l'Ordonnance du 24 octobre 2007 concernant la mise en vigueur totale de la modification du 16 décembre 2005 de la Loi sur l'asile [RO 2007 5573], ainsi que la Modification du 24 octobre 2007 de l'Ordonnance 2 sur l'asile [RO 2007 5585, 5610] en relation avec l'alinéa 5 a *contrario* de la disposition transitoire de l'Ordonnance 2 sur l'asile relative à cette modification). A partir de cette date, ce système de financement était donc applicable à *toutes les parties* au rapport de subvention. De même que la Confédération était tenue de calculer les forfaits globaux selon les modalités prévues par la nouvelle réglementation, ce changement législatif s'appliquait également uniformément à tous les cantons, en tant que bénéficiaires de ces subventions. Le recourant ne saurait donc prétendre à un traitement différent des autres cantons sous prétexte que l'interprétation qui avait été faite par l'autorité inférieure de la nouvelle réglementation entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 ne lui apparaissait pas convaincante et qu'à ses yeux, l'incertitude quant aux règles applicables en matière de saisie dans SYMIC et de rectification dans Finasi aurait persisté (à tout le moins) jusqu'en septembre 2011.

3.5 Il s'agit dès lors de tirer les conséquences des développements qui précèdent (consid. 3.1 à 3.4 supra) dans le cas d'espèce.

Selon la volonté du législateur, la "banque de données de l'ODM" visée par l'art. 5 al. 1 et 2 OA 2 et par l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2 (notamment par le facteur « E » de ces dispositions, dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) est bel et bien le système d'information SYMIC, ainsi que le relève le recourant à juste titre (cf. consid. 3.2.3.1 et 3.2.3.3 supra). On ne saurait toutefois inférer de ce constat (comme le fait le recourant) que le calcul des forfaits globaux dus aux cantons en raison des frais d'aide sociale qui leur sont occasionnés par les personnes relevant du domaine de l'asile ne pourrait se fonder que sur des données électroniques saisies - ou susceptibles d'être saisies - dans SYMIC. Force est en effet de constater que les dispositions susmentionnées (qui se réfèrent à la "banque de données de l'ODM") ne visent que le *versement trimestriel* de ces subventions, et que les alinéas 3 à 6 de l'art. 5 OA 2, qui instaurent une *procédure de rectification* permettant d'apporter des correctifs aux versements trimestriels ainsi opérés, ne contiennent aucune référence à la "banque de données de l'ODM" (cf. consid. 3.2.5.1.3 supra). Aussi, si - conformément à la volonté du législateur - les *versements trimestriels* doivent certes être opérés sur la base des données électroniques saisies dans SYMIC, de manière à réduire au maximum la charge administrative des parties au rapport de subvention (cf. consid. 3.2.5.1 supra), tel n'est pas le cas des *correctifs* à apporter à ces versements trimestriels, lesquels peuvent être opérés en fonction de données qui ne sont pas saisies - ou susceptibles d'être saisies - dans SYMIC. En effet, comme on l'a vu (cf. consid. 3.2 supra), l'interprétation des art. 23 et 27 OA 2 (en particulier des alinéas 1 et 2 de ces dispositions, dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) en relation avec l'art. 5 OA 2, conduit au constat que le calcul de ces subventions (ou forfaits globaux) se fonde sur l'activité lucrative *effectivement exercée* par les personnes relevant du domaine de l'asile, que dite activité ait ou non été autorisée, et que le travail au noir doit donc être pris en compte dans ce calcul, sinon dans le cadre des versements trimestriels (cf. consid. 3.2.5.1 supra), du moins dans le cadre de la procédure de rectification, et ce même si SYMIC ne contient pas de champs de données spécialement dédiés à la saisie du début et de la fin de l'activité lucrative *effectivement exercée* par ces personnes. Contrairement à ce que soutient le recourant, les dispositions réglementaires précitées reposent sur un fondement juridique suffisant, en ce sens qu'elles respectent à la fois le cadre législatif et les exigences constitutionnelles (cf. consid. 3.3 supra). L'argument du recourant, selon lequel le Conseil fédéral aurait renoncé volontairement à codifier la question du travail au noir (*silence qualifié*), s'avère dès lors infondé. Il ressort au contraire de

ce qui précède qu'une solution claire se dégage de l'interprétation des art. 23 et 27 OA 2, de sorte que l'on ne saurait conclure à l'existence d'une *lacune proprement dite (ou authentique)* qui appellerait l'intervention du juge (sur ces notions, cf. ATF 139 I 57 consid. 5.2, et la jurisprudence citée).

Certes, comme l'observe le recourant à juste titre (cf. consid. 3.2.5.1 supra), rien ne permettait de contraindre les cantons qui s'y refusaient à saisir la date d'une prise d'emploi non autorisée (ou non *encore* autorisée) dans un champ de données de SYMIC-LAsi spécialement dédié à l'enregistrement des autorisations de travail (à savoir de l'activité lucrative autorisée). Il n'en demeure pas moins que, contrairement à l'avis du recourant, l'ODM était en droit d'exiger des cantons qu'ils lui signalent d'une autre manière - par exemple par le biais de correctifs apportés sur des listes tirées de la banque de données Finasi mises à leur disposition (cf. consid. 3.2.5.2 supra) - les cas de travail au noir des personnes relevant du domaine de l'asile (cf. consid. 3.2.5.1.1 supra et consid. 4.2.5 infra), afin que ces cas puissent être dûment pris en compte dans le cadre de la procédure de rectification.

Il découle de ce qui précède que c'est à juste titre que l'autorité inférieure a procédé, pour la période - ici litigieuse - allant de 2008 à 2010 (cf. consid. 3.4 supra), à un calcul correctif des forfaits globaux ayant été versés trimestriellement au canton recourant, afin de tenir compte du travail au noir réalisé durant cette période par les personnes (relevant du domaine de l'asile) présentes dans ce canton.

3.6 Dans ces conditions, la décision querellée doit être confirmée en tant qu'elle porte sur le *principe* du remboursement par le recourant des forfaits globaux qu'il a indûment touchés durant les années 2008, 2009 et 2010, du fait que les cas de travail au noir n'ont pas été signalés à l'ODM.

4.

Il reste encore à examiner si le *montant* des prétentions en remboursement émises par l'autorité inférieure à l'encontre du recourant est (ou non) justifié. Dans cette perspective, il importe de considérer la manière dont l'autorité inférieure a calculé sa créance en remboursement (cf. consid. 4.1 infra) et d'en examiner la légitimité (cf. consid. 4.2 infra).

4.1 Dans sa décision, l'ODM a fait valoir - à l'encontre du recourant - une créance en remboursement de subventions (versées au titre de la Loi sur l'asile) pour les années 2008, 2009 et 2010, à hauteur de 7'024'036 francs. L'office a annexé à sa décision un document, dont il ressort que la somme réclamée a été calculée en procédant à l'*extrapolation* - sur les trois exer-

cices annuels concernés - des chiffres résultant de l'analyse comparative des données cantonales (ASYLUM) et fédérales (Finasi) qu'il possédait pour les mois de mars, avril et mai 2009. Selon ce document, dite analyse aurait finalement permis de recenser 64.7 rapports de travail (au noir) supplémentaires en moyenne par mois qui auraient dû être pris en compte dans le calcul des forfaits globaux ayant été versés au recourant (soit 66 en mars 2009, 66 en avril 2009 et 62 en mai 2009, correspondant au nombre de personnes actives professionnellement sans autorisation pour lesquelles des subventions auraient été indûment versées au recourant). L'extrapolation pour les années 2008 à 2010 y est détaillée comme suit :

<u>Année</u>	<u>Personnes</u>	<u>FJ</u>	<u>kW</u>	<u>Jours</u>	<u>Montant</u>
2008	64,7	53,33	1.90	366	2'398'207
2009	64.7	54,94	1.80	365	2'334'181
2010	64.7	55.48	1.75	365	2'291'648
Montant à rembourser				Fr.	7'024'036

4.2 Il convient dès lors de s'interroger sur le point de savoir si l'autorité inférieure était fondée à chiffrer la somme à rembourser par le recourant en procédant à une *extrapolation* sur les années 2008, 2009 et 2010 des données qu'elle possédait pour les mois de mars, avril et mai 2009.

D'emblée, il sied de relever que la comparaison des données cantonales (ASYLUM) et fédérales (Finasi) opérée par l'ODM paraît légitime, en tant qu'elle fait ressortir le nombre de personnes (relevant du domaine de l'asile) qui exerçaient une activité lucrative à un moment donné, sans pour autant avoir été inscrites à ce titre dans SYMIC. L'*extrapolation* à laquelle a procédé l'autorité inférieure - qui par nature revêt un certain degré d'abstraction - mérite en revanche un examen attentif.

4.2.1 L'extrapolation est une méthode d'estimation qui trouve vocation à s'appliquer dans des cas où les données effectives relatives à une certaine période font défaut ou sont incomplètes et où il convient d'en approcher la réalité en se basant sur des données relatives à une période plus courte et/ou distincte. Le recours à l'extrapolation n'est pas limité à un domaine juridique déterminé. Ainsi, cette méthode d'estimation a notamment été utilisée en matière d'assurances sociales (par exemple pour calculer le revenu hypothétique sans invalidité en matière d'assurance-invalidité ou d'assurance-accidents, cf. arrêts du Tribunal fédéral [TF] 8C_516/2013 du 14 avril 2014 consid. 5.2, 8C_515/2013 du 14 avril 2014 consid. 5.2 et 9C_44/2011 du 1^{er} septembre 2011 consid. 5.2.1; cf. arrêt du TAF C-2348/2007 du 16 décembre 2008 consid. 3.3 à 3.5, où le recours à l'extrapolation avait aussi été

jugé admissible pour déterminer - sous l'angle de l'art. 50a du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance vieillesse et survivants [RAVS, RS 831.101] - la durée hypothétique de cotisations d'un saisonnier ayant travaillé en Suisse entre 1948 et 1968 et dont les périodes de cotisations correspondantes ne pouvaient plus être reconstituées avec exactitude en l'absence de données fiables).

Cette méthode d'estimation a également été appliquée dans des affaires relevant du droit privé, notamment du droit de la responsabilité civile ou du droit du travail (cf. arrêt du TF 4P.170/2006 du 16 février 2007 consid. 2.6.2, où cette méthode d'estimation avait été jugée admissible pour calculer la perte de gain - liée à une hypothétique évolution de la carrière professionnelle - subie par la victime d'un accident de la circulation; cf. arrêt du TF 4C.141/2006 du 24 août 2006 consid. 4.2.3, où la Haute Cour avait considéré que, pour calculer le nombre d'heures supplémentaires que l'employé concerné avait réalisées durant les années 2000 à 2003, la Cour cantonale avait - à bon droit - procédé à l'extrapolation, sur ces années, de la moitié des heures supplémentaires dont se réclamait l'intéressé en se fondant sur un décompte personnel portant sur une période ultérieure, celle de janvier à août 2004).

4.2.2 La méthode d'estimation par extrapolation a été consacrée, en outre, dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Selon la jurisprudence, l'Administration fédérale des contributions (AFC) est en effet fondée à procéder à une estimation de sa créance fiscale - notamment par le biais d'une extrapolation sur une période plus longue de données ayant été recueillies sur un laps de temps plus court - si les documents comptables de l'assujéti font défaut ou sont incomplets ou si les résultats que celui-ci a présentés ne correspondent manifestement pas à la réalité (sur les différentes méthodes de taxation par estimation, cf. arrêt du TF 2C_657/2012 du 9 octobre 2012 consid. 3.1; arrêt du TAF A-7647/2010 du 7 février 2012 consid. 5.2, spéc. consid. 5.2.2, et la jurisprudence citée; PASCAL MOLLARD, TVA et taxation par estimation, in: Archives 69 p. 511ss, spéc. p. 550ss; MOLLARD/OBERSON/TISSOT BENEDETTO, Traité TVA, Bâle 2009, p. 877ss, spéc. p. 878s. n. 269).

Ce domaine juridique n'est pas sans présenter certaines analogies avec celui qui est ici en cause. Dans l'un et l'autre cas, l'administration fédérale ne se trouve pas en possession des données lui permettant de calculer le montant exact des prétentions de la Confédération (de sa créance fiscale, respectivement de sa créance en remboursement des subventions fédérales ayant été versées aux cantons dans le domaine de l'asile). En matière de

TVA, l'assujetti dispose en effet seul des données relatives à son chiffre d'affaires (imposable, exclu ou exonéré) et au montant de l'impôt préalable déductible, alors que, dans le domaine des subventions au sens de l'art. 88 al. 2 et 3 LAsi (en relation avec les art. 20 à 27 OA 2), celles relatives aux *personnes* (relevant du domaine de l'asile) *exerçant une activité lucrative* sont collectées par les cantons. Dans un cas comme dans l'autre, la législation spéciale impose dès lors un devoir de collaboration étendu à la partie qui est en mesure de fournir les données requises. Ainsi, en matière de TVA, l'assujetti est lié par le principe de *l'auto-taxation*, lequel implique qu'il soit responsable de la déclaration, du calcul et du paiement de l'impôt correct à l'AFC (cf. arrêts du TF 2C_715/2013 du 13 janvier 2014 consid. 2.3.1, 2C_353/2013 du 23 octobre 2013 consid. 3.3, 2C_206/2012 du 6 septembre 2012 consid. 2, et les références citées; arrêts du TAF A-4480/2012 du 12 février 2014 consid. 3.1, A-1882/2013 du 10 février 2014 consid. 2.2, et les références citées); ce devoir de collaboration subsiste lorsque l'administration fédérale, en raison d'une défaillance de l'assujetti, doit établir elle-même la créance fiscale (sur l'ensemble de ces questions, cf. MOLLARD/OBERSON/ TISSOT BENEDETTO, op. cit., p. 813ss et p. 851ss). Quant à l'étendue du devoir de collaboration dans le domaine des indemnités forfaitaires LAsi, elle est - comme relevé précédemment (cf. consid. 3.2.5.4 supra) - définie par la législation spéciale, qui impose aux bénéficiaires de ces subventions l'obligation de fournir tous les renseignements nécessaires (cf. art. 11 al. 2 1^{ère} phrase LSu, en relation avec l'art. 95 al. 2 LAsi; cf. également le nouvel art. 89a LAsi entré en vigueur le 1^{er} février 2014) sur les éléments déterminants pour le calcul des subventions qui leur sont allouées, une obligation qui subsiste même après l'octroi des subventions, de manière à ce que l'autorité compétente puisse opérer les contrôles nécessaires et élucider les cas de restitution (cf. art. 11 al. 3 LSu). Dans l'un et l'autre cas, l'administration fédérale, si les chiffres exacts permettant de calculer le montant des prétentions de la Confédération ne lui sont pas communiqués, doit donc légitimement pouvoir recourir à une *estimation* permettant de s'en approcher, le contribuable ou canton (qui n'a pas fourni les données dont il disposait) devant - quant à lui - s'accommoder de l'imprécision qui en résulte.

Ces traits communs justifient d'appliquer *mutatis mutandis* les règles ayant été dégagées en matière fiscale concernant le recours à une *estimation*, respectivement à une estimation par *extrapolation* pour juger de la légitimité du mode de calcul adopté en l'espèce par l'ODM.

4.2.3 Lorsqu'elle procède par voie d'*estimation*, l'administration doit tenir compte de la situation particulière de l'administré; elle doit s'appuyer sur des données plausibles et aboutir à un résultat s'approchant le plus possible de

la réalité (cf. arrêts du TF 2C_831/2013 du 26 février 2014 consid. 6.4, 2C_970/2012 du 1^{er} avril 2013 consid. 4.1 et 2C_426/2007 du 22 novembre 2007 consid. 3.2; arrêt du TAF A-6001/2011 du 21 mai 2013 consid. 2.4.1, et la jurisprudence citée). La méthode d'estimation par *extrapolation* n'est donc admissible que pour autant que les circonstances déterminantes prévalant pour la courte période contrôlée se retrouvent également au cours des périodes sujettes à extrapolation, de sorte que le résultat obtenu apparaît vraiment représentatif (cf. arrêt du TF 2C_309/2009 et 2C_310/2009 du 1^{er} février 2010 consid. 2.2, et la jurisprudence citée; arrêts du TAF A-5279/2011 du 1^{er} mars 2013 consid. 2.4.3, A-7647/2010 précité consid. 5.2.2, A-1379/2007 du 18 mars 2010 consid. 4.2, et la jurisprudence citée; MOLLARD/OBERSON/TISSOT BENEDETTO, op. cit., p. 877ss, spéc. p. 878s. n. 269).

Comme cette méthode peut aller très loin et même conduire à des abus, des règles assez strictes doivent être posées lors de son application. Ainsi, plus grand est l'écart entre les données réelles ou plausibles et la période sur laquelle elles sont reportées, plus l'examen de similitude entre la période contrôlée et la période reportée doit être approfondi et contrôlable par les autorités judiciaires. Une *extrapolation* n'est pas admissible sans qu'un tel examen n'ait été effectué par l'administration, au moins par un sérieux pointage (cf. MOLLARD/OBERSON/TISSOT BENEDETTO, op. cit., loc. cit., et les références citées; dans le même sens, cf. ATAF 2009/60 consid. 2.8.2, ainsi que les arrêts du TAF A-4918/2012 du 2 juillet 2013 consid. 2.7.2, A-5279/2011 précité consid. 2.4.3, A-4146/2009 du 9 mars 2010 consid. 3.4 et A-1475/2006 du 20 novembre 2008 consid. 2.4, et la jurisprudence citée). Au surplus, les grandes lignes de cet examen doivent être présentées à l'administré, celui-ci ayant le droit de connaître non seulement la méthode utilisée, mais aussi son application. En contrepartie, une fois remplies les obligations de l'administration, il incombe à l'administré de démontrer, le cas échéant, que les circonstances ne sont pas les mêmes pour la période considérée (cf. MOLLARD/OBERSON/TISSOT BENEDETTO, op. cit., loc. cit.).

4.2.4 C'est le lieu de rappeler que, dans le cadre d'une procédure soumise (comme en l'espèce) à la maxime inquisitoire, lorsque l'administration - après avoir procédé aux investigations requises (conformément à cette maxime) - n'est pas en mesure d'établir les faits déterminants en raison d'un manque de collaboration de l'administré, les règles générales sur le fardeau de la preuve prévues par l'art. 8 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210) sont applicables (cf. ATF 139 V 176 consid. 5.2, 138 V 218 consid. 6, et la jurisprudence citée). Ainsi, il appartient à l'administration de démontrer les éléments qui fondent ou augmentent sa créance, alors que l'administré supporte le fardeau de la preuve des faits qui réduisent ou éteignent sa

dette (cf. ATF 133 II 153 consid. 4.3, confirmé notamment par l'arrêt du TF 2C_937/2013 et 2C_938/2013 du 6 juin 2014 consid. 2.1, et les références citées; arrêt du TAF A-7647/2010 précité consid. 1.2.3, et la jurisprudence citée).

Dans ce contexte, on relèvera enfin que, dans le cadre d'une procédure par *estimation* consécutive au défaut de collaboration de l'administré, de simples critiques quant à la méthode d'estimation utilisée, respectivement quant à l'extrapolation effectuée ne sont pas suffisantes, l'estimation effectuée par l'administration bénéficiant d'une certaine présomption d'exactitude, qui ne saurait être renversée que par la démonstration par l'administré d'un défaut qualifié (cf. arrêts du TF 2C_831/2013 précité consid. 6.4, 2C_970/2012 précité consid. 4.3, 2C_32/2012 et 2C_33/2012 du 22 juin 2012 consid. 2.3, 2C_835/2011 du 4 juin 2012 consid. 2.4, et la jurisprudence citée). Le cas échéant, il appartient donc à l'administré d'établir, pièces à l'appui, que l'estimation, respectivement l'extrapolation effectuée par l'administration est manifestement erronée (cf. *ibidem*; cf. également ATF 137 I 273 consid. 3.2.2, ainsi que les arrêts du TF 2C_82/2014 du 6 juin 2014 consid. 3.2 et 2C_41/2013 du 16 mai 2013 consid. 3.2, et la jurisprudence citée).

4.2.5 En l'espèce, il sied d'examiner si l'ODM était fondé à procéder à une *estimation* de ses prétentions en remboursement.

Selon la jurisprudence en matière de TVA, laquelle peut être appliquée *mutatis mutandis* dans le présent contexte (cf. consid. 4.2.2 supra), le recours à une *estimation* requiert - comme on l'a vu - une violation du devoir de collaborer ayant empêché l'administration fédérale de calculer précisément le montant de ses prétentions.

Or, dans le cas d'espèce, force est de constater que le recourant a effectivement violé son devoir de collaborer et, de la sorte, *contraint* l'administration à calculer par *estimation* sa créance en remboursement. Il apparaît en effet que l'ODM avait avisé les cantons (dont le canton recourant) à maintes reprises - avant et après l'introduction du nouveau système de financement - que le début et la fin de l'activité lucrative *effectivement exercée* par les personnes relevant du domaine de l'asile (respectivement les cas de travail au noir) devaient lui être signalés régulièrement, une obligation d'annonce qui - au demeurant - découlait explicitement de l'Ordonnance SYMIC. Certes, le recourant était fondé à émettre des doutes quant à la possibilité de prendre en compte le travail au noir dans le calcul des forfaits globaux et à considérer que les cantons (qui s'y refusaient) ne pouvaient être contraints à procéder à l'enregistrement d'une prise d'emploi non autorisée (ou non *encore* au-

torisée) dans un champ de données de SYMIC spécialement dédié à la saisie d'une activité lucrative autorisée. Il n'en demeure pas moins que ces circonstances ne le dispensaient nullement de signaler - d'une autre manière - à l'office le début et la fin de l'activité lucrative *effectivement exercée* par les personnes relevant du domaine de l'asile (cf. consid. 3.5 supra). En ne se conformant pas à cette obligation d'annonce, le recourant a assurément violé son devoir de collaborer.

Ses divergences de point de vue avec l'autorité inférieure ne dispensaient pas non plus le recourant de collaborer activement à la constatation des faits que l'autorité inférieure jugeait déterminants pour le calcul du montant exact de sa demande de remboursement. Aussi, suite au contrôle financier qu'elle avait effectué dans le canton de Vaud au mois de septembre 2010, l'autorité inférieure avait requis du recourant à plusieurs reprises que celui-ci collabore à l'établissement des éléments lui permettant de déterminer le montant exact de ses prétentions en remboursement. Le dossier révèle notamment que, le 2 décembre 2010, lors d'une séance commune, l'ODM et le recourant avaient convenu de procéder à une analyse comparative des données (cantonales et fédérales) des mois de mars à mai 2009. Le recourant n'ayant pas fourni à l'office tous les renseignements nécessaires permettant d'expliquer les anomalies ressortant des listes de cas individuels (tirées de cette analyse comparative de données) que dite autorité lui avait transmises par courriels des 14 février, 22 mars et 12 avril 2011, une nouvelle séance commune avait dû être agendée au 14 juin 2011. Par courrier du 14 juillet 2011 (dont le recourant aurait eu connaissance pour la première fois le 16 septembre 2011, selon ses dires) et, derechef, par courrier du 29 août 2011, l'autorité inférieure avait ensuite invité le recourant à se déterminer sur les cas litigieux qui avaient été recensés lors de cette séance et sur l'extrapolation qu'elle lui avait proposée à cette occasion. Or, force est de constater que, dans sa détermination du 30 septembre 2011, le recourant avait essentiellement contesté les prétentions en remboursement émises par l'ODM quant à leur principe. S'agissant de leur montant, il s'était borné à critiquer la base d'extrapolation sur laquelle s'était fondée l'office, faisant valoir que celle-ci était trop restreinte, sans plus amples explications et sans proposer concrètement de nouvelles bases d'extrapolation. Il s'était également abstenu de se prononcer sur les résultats de la comparaison de données qui avait été effectuée et sur les anomalies qui avaient été constatées, ne requérant par ailleurs aucun complément d'information sur la manière dont la somme à rembourser avait été calculée par l'autorité inférieure. Ce faisant, le recourant a assurément fait preuve d'un manque de collaboration patent.

Dans ces conditions, il convient d'admettre que l'autorité inférieure - qui n'était pas en possession des chiffres exacts relatifs aux personnes (relevant du domaine de l'asile) ayant exercé pendant la période considérée une activité lucrative non autorisée (ou non *encore* autorisée) dans le canton concerné, faute pour le recourant de les lui avoir communiqués - était fondée à procéder à une *estimation* de ses prétentions en remboursement.

4.2.6 S'agissant du *recours à l'extrapolation* (plutôt qu'à une autre méthode d'estimation), ce choix ne saurait - en soi - être critiqué. Quant au recourant, du moment qu'il a fait preuve d'un manquement à son devoir de collaborer, il ne saurait se plaindre du caractère approximatif du calcul résultant de toute méthode d'estimation (cf. ATF 137 I 273 précité consid. 3.2.2, et la jurisprudence citée), dont celle consistant à extrapoler des chiffres relatifs à une courte période (la période contrôlée) sur un laps de temps plus étendu (la période reportée ou sujette à extrapolation).

Dans la décision querellée, l'autorité inférieure a extrapolé les chiffres qu'elle avait retenus pour la période contrôlée (mars à mai 2009) - soit 64.7 rapports de travail (au noir) supplémentaires en moyenne par mois qui auraient dû être pris en compte dans le calcul des forfaits globaux - sur l'ensemble de l'année 2009, de même que sur les années 2008 et 2010. En premier lieu, la question se pose donc de savoir si ces chiffres sont fondés ou, du moins, *plausibles*. Rien ne permet en l'occurrence de l'assurer, la décision attaquée et le dossier transmis au Tribunal de céans étant singulièrement dépourvus d'éléments sur ce point. A cela s'ajoute que les chiffres retenus ont varié de manière inexpliquée. En effet, les chiffres avancés dans la décision querellée (cf. consid. 4.1 supra) ne correspondent pas à ceux (d'environ 55 rapports de travail [au noir] supplémentaires en moyenne par mois) qui avaient été articulés lors de la séance du 14 juin 2011 et dans le courrier de l'ODM du 14 juillet 2011 (cf. let. E supra). Ils concordent en revanche avec ceux qui avaient été retenus dans une correspondance ultérieure de l'autorité inférieure datée du 29 août 2011, par laquelle dite autorité avait accordé au recourant, avant de statuer, le droit de s'exprimer sur la somme dont elle envisageait de lui réclamer le remboursement (cf. let. F supra). Dans sa détermination du 30 septembre 2011, l'intéressé n'avait d'ailleurs requis aucun complément d'information sur la manière dont la somme à rembourser avait été calculée dans cette correspondance, ce qui autorise à penser qu'il disposait des renseignements nécessaires.

Cela étant, point n'est besoin d'instruire plus avant cet aspect. Force est en effet de constater que l'écart entre la période contrôlée (trois mois) et la période reportée (trois ans) est important et requiert par conséquent une cir-

conspexion particulière. Dans un pareil contexte, il est essentiel que l'autorité concernée acquière la conviction que les circonstances sont demeurées les mêmes pour l'ensemble de la période considérée (autrement dit que les données récoltées pour la courte période contrôlée sont représentatives de l'entier de la période sujette à extrapolation) et qu'à cet effet, elle procède *d'office* à des vérifications, au moins par des pointages (cf. consid. 4.2.3 supra, et les références citées; cf. en particulier les arrêts précités du TAF A-5279/2011 consid. 3.3.5.1, A-4146/2009 consid. 4.3 et A-1475/2006 consid. 5.3). Dans le cas d'espèce, on peut en effet imaginer des situations susceptibles d'avoir une incidence sur le nombre de *personnes* (relevant du domaine de l'asile) *dépendantes de l'aide sociale* présentes dans le canton concerné durant la période reportée (cf. le facteur « SP » de l'alinéa 2 des art. 23 et 27 OA 2, dans leur teneur en vigueur du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2013) qui pourraient être de nature à ôter toute représentativité à la période contrôlée : ainsi, le nombre de *personnes* (relevant du domaine de l'asile) *exerçant une activité lucrative* a pu diminuer ou augmenter au cours de la période sujette à extrapolation, par exemple suite à des variations saisonnières ou à des circonstances propres au canton concerné (cf. le facteur « E » des dispositions susmentionnées); en outre, le canton a pu - à un moment ou à un autre - accélérer le traitement des demandes d'autorisation de travail pour ce cercle de personnes; enfin, le nombre de *personnes* (relevant du domaine de l'asile) *présentes* dans le canton concerné a, lui aussi, pu varier au cours de la période reportée (cf. le facteur « P » de ces mêmes dispositions). Or, il ne ressort ni de la motivation contenue dans la décision que-rellée, ni des pièces du dossier que l'autorité inférieure aurait procédé à un examen de similitude entre la période contrôlée et la période reportée.

Certes, l'ODM n'avait pas accès à toutes les données pertinentes, dès lors que celles-ci étaient détenues par le canton recourant et que ce dernier - qui avait marqué son désaccord quant au principe même d'une rétrocession - rechignait à lui fournir les renseignements permettant de calculer la somme à rembourser (cf. consid. 4.2.5 supra), déclarant ouvertement qu'il n'entrerait pas en matière sur la question du *montant* de la rétrocession tant que l'office fédéral ne lui aurait pas apporté "la preuve" de la non-conformité de la pratique vaudoise aux règles applicables (cf. notamment le courriel adressé le 9 juin 2011 par le recourant à l'ODM [§ 8 et 9] et le procès-verbal de la séance du 14 juin 2011 établi par le recourant [ch. 3 § 4]; cf. également la détermination du recourant du 30 septembre 2011). Dans ces conditions, vu le manque de collaboration du canton concerné, il n'était assurément pas évident pour l'autorité inférieure de procéder à l'examen de similitude qui était requis de sa part. Cela dit, même dans ces circonstances, l'ODM ne pouvait se borner à informer le canton recourant de l'extrapolation envisagée et à

l'inviter - de manière toute générale - à se déterminer à ce sujet, comme il l'a fait dans son courrier du 29 août 2011 (cf. let. F supra). En effet, au regard de l'écart important qui existait entre la période contrôlée et la période reportée et de l'impact financier que pouvait avoir une variation des bases de calcul sur la créance en remboursement (qui se chiffrait *in casu* en millions de francs), il lui appartenait encore de vérifier *d'office* que les données qui avaient été collectées pour les mois de mars à mai 2009 étaient suffisamment représentatives de la situation en matière de travail au noir qu'avait connue (respectivement enregistrée) le canton recourant sur l'ensemble de l'année 2009, ainsi que durant les années 2008 et 2010 (cf. consid. 4.2.3 supra). A cet effet, il lui incombait d'exhorter expressément le canton concerné à confirmer ou à infirmer - pièces et chiffres à l'appui - le fait que les mêmes conditions (celles relatives à la courte période contrôlée) avaient prévalu au cours de l'ensemble de la période sujette à extrapolation, en lui suggérant de procéder au besoin à un pointage et en l'invitant à proposer concrètement de nouvelles bases d'extrapolation, assorties de tous les renseignements nécessaires; une fois en possession de toutes ces informations, il lui incombait en outre de donner l'occasion au canton recourant de se déterminer sur les grandes lignes de l'examen de similitude effectué (cf. consid. 4.2.3 supra). Ce n'est que dans l'hypothèse où le canton concerné aurait refusé d'apporter son concours à la réalisation d'un examen de similitude que l'autorité inférieure aurait été en droit de procéder à une extrapolation s'appuyant sur une base de données restreinte. Ces exigences - qui vont au-delà du simple fait de solliciter la détermination du canton recourant sur l'extrapolation envisagée - s'imposent d'autant plus lorsque, comme en l'espèce, cette extrapolation concerne une très courte période (de trois mois) dont les résultats sont censés être appliqués à une période sensiblement plus longue (de plusieurs années).

Dans la mesure où le Tribunal de céans a tranché positivement la question de savoir si la demande de remboursement était fondée *dans son principe* (cf. consid. 3 *in fine* supra), l'examen de similitude susmentionné (requis en cas de recours à la méthode d'estimation par extrapolation) apparaît désormais inéluctable. Or, eu égard à l'ampleur des mesures d'instruction qui s'avèrent encore nécessaires à l'établissement des éléments pertinents pour déterminer *le montant* de la rétrocession due par le recourant, un renvoi de la cause à l'autorité inférieure (en application de l'art. 61 al. 1 PA) s'impose. Le Tribunal de céans outrepasserait en effet ses compétences s'il examinait de son propre chef et tranchait, en instance unique, des questions déterminantes qui n'ont jamais été discutées (cf. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich/Bâle/Genève* 2013, p. 403s.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *op. cit.*, p. 225s.; MOOR/

POLTIER, op. cit., p. 826ss; MADELEINE CAMPRUBI, in: Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zurich/St. Gall 2008, ad art. 61 PA, p. 771ss).

4.2.7 Dans ces conditions, la décision querellée, en tant qu'elle porte sur le *montant* du remboursement (autrement dit sur le calcul de la somme à rembourser), doit être annulée et la cause renvoyée à l'autorité inférieure, à la fois pour instruction complémentaire et pour nouvelle décision, dûment motivée sur ce point.

Il appartiendra à l'autorité inférieure d'inviter le canton recourant à fournir tous les renseignements nécessaires au calcul du montant de sa créance, en le rendant attentif à son devoir de collaborer, tel qu'il découle de la Loi sur l'asile et de la Loi sur les subventions (cf. consid. 3.2.5.4 et 4.2.2 supra). Si le canton concerné lui remet finalement, dans un délai raisonnable, la totalité des données pertinentes (ou chiffres effectifs) pour les années 2008 à 2010, accompagnées de toutes les pièces justificatives et explications requises, l'autorité inférieure n'aura pas à procéder à une estimation pour opérer ce calcul. Dans le cas contraire, elle devra avoir recours à une estimation. Dans la mesure où elle décide de recourir à l'extrapolation plutôt qu'à une autre méthode d'estimation, il lui incombera, après s'être assurée de la fiabilité des données ayant été collectées pour la courte période contrôlée (mars à mai 2009), de procéder à l'examen de similitude requis, en se conformant aux instructions données ci-dessus (cf. consid. 4.2.6 supra). S'il ressort de cet examen de similitude que la période contrôlée n'est pas suffisamment représentative de l'ensemble de la période sujette à extrapolation, il lui appartiendra alors de veiller à disposer de chiffres suffisamment fiables relatifs à d'autres périodes de la même année (2009) et des autres années concernées (2008 et 2010), sur la base desquels elle pourra se forger une opinion quant à la représentativité requise et motiver son appréciation à ce sujet. A cet effet, elle invitera le canton recourant à lui fournir tous les renseignements nécessaires, pièces à l'appui. Il lui incombera ensuite de donner l'occasion au canton concerné de se déterminer sur les grandes lignes du *nouvel* examen de similitude effectué (cf. consid. 4.2.3 supra) - fondé sur les nouvelles périodes ayant été contrôlées - et, partant, sur la *nouvelle* extrapolation envisagée.

5.

5.1 Dans ces conditions, le recours est partiellement admis, au sens du considérant 4 *in fine*. Pour le surplus, le recours est rejeté.

5.2 La décision querellée est partiellement annulée, en ce sens qu'elle est confirmée en tant qu'elle porte sur le principe du remboursement (cf. consid. 3 supra) et annulée en tant qu'elle concerne le montant du remboursement (cf. consid. 4 *in fine* supra). La cause est renvoyée à l'autorité inférieure pour instruction complémentaire et nouvelle décision, dûment motivée sur ce point (cf. consid. 4.2.6 et 4.2.7 supra).

5.3 Succombant partiellement, le recourant - dont les intérêts pécuniaires (respectivement patrimoniaux) sont mis en cause par la décision attaquée - doit supporter une partie des frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 2^{ème} phrase et al. 2 2^{ème} phrase *a contrario* PA, en relation avec l'art. 66 al. 1 et al. 4 *a contrario* LTF, applicable par analogie; cf. arrêts du TF 2C_477/2013 du 16 décembre 2013 consid. 3, 2C_620/2012 du 14 février 2013 consid. 4, 2C_482/2011 du 25 juillet 2012 consid. 6 [non publié in: ATF 138 I 297], 1C_497/2010 du 30 mai 2011 consid. 5 *a contrario* et 2C_509/2007 du 19 novembre 2007 consid. 5, par analogie). Compte tenu de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, ces frais sont fixés globalement à Fr. 15'000.- (cf. art. 2 al. 1 et art. 4 du Règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Dans la mesure où le recourant n'a obtenu gain de cause que sur la question du montant du remboursement, ces frais sont mis à sa charge à raison de Fr. 10'000.-. Pour le surplus, dans la mesure où l'ODM - en sa qualité d'autorité inférieure - n'a pas à supporter de frais de procédure (cf. art. 62 al. 2 1^{ère} phrase PA), ceux-ci sont laissés à la charge de l'Etat.

5.4 Bien qu'il ait partiellement obtenu gain de cause, le recourant ne saurait prétendre à des dépens. Force est en effet de constater que la motivation contenue dans le recours et dans la réplique porte essentiellement sur la question du principe du remboursement, point sur lequel le recourant a précisément succombé et que, pour le surplus, l'argumentaire (pertinent) de l'intéressé est très succinct, voire indigent; cet argumentaire ne saurait dès lors avoir occasionné au recourant des frais "relativement élevés" justifiant l'octroi de dépens, d'autant moins que l'intéressé n'a pas fait appel à un mandataire professionnel (cf. art. 64 al. 1 PA, en relation avec l'art. 7 al. 4 FITAF; ATF 135 III 127 consid. 4, 134 I 184 consid. 6.3, 131 II 200 consid. 7.2, 125 II 518 consid. 5b, 113 Ib 353 consid. 6b, et la jurisprudence citée).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est partiellement admis, au sens du considérant 4 *in fine*.

2.

La décision querellée est partiellement annulée et la cause renvoyée à l'autorité inférieure pour instruction complémentaire et nouvelle décision motivée, au sens des considérants 4.2.6 et 4.2.7.

3.

Les frais de procédure sont mis à la charge du recourant à raison d'un montant de Fr. 10'000.-. Cette somme est portée en déduction de l'avance de frais de Fr. 15'000.- versée le 15 août 2012, dont le solde de Fr. 5'000.- sera restitué au recourant par le Tribunal à l'entrée en force du présent arrêt.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire; annexe: un formulaire "adresse de paiement" à retourner au Tribunal, dûment rempli, au moyen de l'enveloppe ci-jointe)
- à l'autorité inférieure, avec dossier ... en retour.

La présidente du collège :

La greffière :

Marie-Chantal May Canellas

Claudine Schenk

Indication des voies de droit :

Le présent 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 (cf. art. 82ss, 90ss et 100 de la Loi fédérale 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. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (cf. art. 42 LTF).

Expédition :