



Cour III
C-6313/2012

Arrêt du 26 mars 2014

Composition

Blaise Vuille (président du collège),
Antonio Imoberdorf, Ruth Beutler, juges,
Alain Renz, greffier.

Parties

A. _____,
recourant,

contre

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

Objet

Emolument relatif à la perte d'un document de voyage.

Faits :**A.**

A._____, ressortissant de la République démocratique du Congo né le 31 décembre 1949, est entré en Suisse le 24 août 1983 avec sa femme et ses cinq enfants pour y déposer une demande d'asile.

Par décision du 30 septembre 1986, le Délégué aux réfugiés (actuellement l'Office fédéral des migrations [ODM]) a accordé l'asile à l'intéressé et à sa famille et leur a reconnu la qualité de réfugiés. Ces derniers ont alors été mis au bénéfice d'autorisations de séjour, puis d'établissement par les autorités genevoises compétentes.

B.

Le 1^{er} mars 2010, A._____ a déposé, par le biais de l'autorité cantonale compétente, une demande tendant à la délivrance d'un nouveau titre de voyage suite au vol de son précédent document.

Le 23 février 2010, l'ODM a agréé la demande de l'intéressé et lui a délivré, le 14 avril 2010, le titre de voyage n° Q._____.

Par décision du 12 mars 2010, qui n'a pas été retirée par le prénommé à la poste, l'ODM a notamment fixé un émolument de 100 francs pour la perte du précédent titre de voyage.

L'ODM a aussi donné mandat à la police cantonale genevoise, le 12 mars 2010, de publier dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL) les références du titre de voyage volé.

C.

Le 25 avril 2012, A._____ a déposé plainte contre inconnu auprès de la gendarmerie des Pâquis à Genève pour le vol de son sac à main contenant ses affaires, dont notamment le titre de voyage n° Q._____.

Le 14 novembre 2012, l'intéressé a rempli auprès de l'Office cantonal de la population à Genève (ci-après OCP-GE) un formulaire concernant ses affaires volées le 25 avril 2012 et a sollicité la délivrance d'un nouveau document de voyage suite au vol du titre de voyage n° Q._____.

Le 22 novembre 2012, l'ODM a donné mandat à la police cantonale genevoise de publier dans le RIPOL les références du titre de voyage volé.

Le 23 novembre 2012, l'ODM a agréé la demande du prénommé. Un nouveau titre de voyage lui a été délivré.

D.

Par décision du 22 novembre 2012, l'ODM a fixé un émolument de 100 francs pour la perte du titre de voyage n° Q._____ à charge d'A._____. L'Office fédéral s'est notamment référé à l'art. 17 al. 2 de l'ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RO 2010 621) pour percevoir et fixer le montant de l'émolument précité.

E.

Par acte daté du 28 novembre 2012 et posté le 5 décembre 2012, A._____ a interjeté recours contre cette décision en concluant à l'annulation de "*l'amende transactionnelle*" fixée par l'ODM et au remboursement de celle-ci, le montant de 100 francs ayant déjà été réglé par l'intéressé. Il a fait valoir en substance que le taux de criminalité dans la ville de Genève était très élevé, notamment dans deux quartiers, et qu'il s'était déjà fait voler ses pièces d'identité à deux reprises grâce aux astuces déployées par les voleurs, ce qui lui avait déjà coûté "*du temps et de l'argent*". Il a aussi allégué qu'il avait toujours pris soin de son titre de voyage et qu'il ne lui était rien arrivé de semblable lors de deux missions effectuées en Haïti et en Somalie pour le compte de l'ONU.

F.

Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en a proposé le rejet par préavis du 12 avril 2013 en relevant notamment qu'aucune distinction n'était faite entre un document égaré, détruit, détérioré ou volé et que conformément à l'ancien art. 17 al. 2 et 3 ODV, un émolument forfaitaire était perçu lorsqu'un document de voyage était signalé comme perdu auprès d'un poste de police local, puisque les démarches de vérification entreprises par l'ODM engendraient un certain travail.

Invité par le Tribunal de céans à se déterminer sur le préavis précité, le recourant n'a fait part d'aucune observation.

G.

Dans le cadre d'un second échange d'écritures, l'ODM a relevé, le 26 août 2013, que l'émolument de 100 francs tel que fixé par l'ODV servait à couvrir les frais administratifs engendrés lors de la perte d'un document de voyage et que ces frais découlaient des démarches supplémentaires effectuées par l'office fédéral. L'ODM a notamment fourni une liste de tra-

vaux effectués par étape lors de la perte d'un document de voyage (démarches administratives, vérifications, ...) et a précisé que ceux-ci justifiaient la perception de l'émolument et que la pratique était uniforme pour des raisons organisationnelles, même si l'une ou l'autre étape n'était pas nécessaire dans chaque cas.

Invité par le Tribunal de céans à se prononcer sur les déterminations précitées, le recourant n'a fait part d'aucune observation.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions en matière d'émolument relatif à la perte d'un document de voyage rendues par l'ODM - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au Tribunal, qui statue définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 6 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

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

1.3 A. _____ a qualité pour recourir (cf. art. 48 al. 1 PA).

Selon l'art. 48 PA, l'intérêt au recours doit non seulement exister au moment où le recours a été déposé mais également subsister lors du prononcé de la décision sur recours (cf. ATF 137 I 296 consid. 4.2 et les arrêts cités; cf. également arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2008 du 15 juin 2011 consid. 2.4). Le Tribunal considère que le recourant possède toujours un intérêt actuel au recours, malgré le fait qu'il a déjà réglé le montant de l'émolument fixé dans la décision querelée (cf. consid. E), puisqu'en cas d'annulation de la décision de l'ODM, ce montant pourrait lui être remboursé.

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

2.

Le recourant peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA). L'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants de la décision attaquée (ANDRÉ MOSER / MICHAEL BEUSCH / LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^{ème} édition, Bâle 2013, ch. 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait régnant au moment où elle statue (cf. ATAF 2012/21 consid. 5.1).

3.

3.1 Il sied d'abord de relever que la décision de l'ODM, qui a été prise le 22 novembre 2012, se fondait sur l'ODV du 20 janvier 2010 (cf. RO 2010 621) et notamment sur les anciens articles 14 et 17 ODV, dispositions qui régissaient la perte d'un document de voyage et la perception des émoluments pour l'établissement ou la perte de document de voyage.

Or, une nouvelle teneur de l'ODV (cf. RO 2012 6049) est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2012. Selon la disposition transitoire de la modification législative du 14 novembre 2012 (cf. art. 32 ODV), les procédures en matière de documents de voyages pendantes à l'entrée en vigueur de la nouvelle ODV sont régies par le nouveau droit.

3.2 Dans la mesure où la décision de l'ODM, prononcée antérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle ODV, a fait l'objet d'un recours interjeté le 5 décembre 2012, il y lieu d'appliquer le nouveau droit, conformément à la disposition transitoire précitée.

3.3 Il est encore à noter qu'il n'y a pas eu de modification de la teneur au fond des anciens articles 14 et 17 ODV, seules des précisions, qui n'ont aucune incidence sur la présente procédure, ont été apportées aux nouvelles dispositions (cf. art. 20 et 23 de l'actuelle ODV).

4.

4.1 Conformément à l'art. 1 al. 1 ODV, l'ODM est compétent pour établir des documents de voyage.

4.2 Est considérée comme perte toute disparition d'un document de voyage, y compris par vol ou destruction complète (art. 20 al. 1 ODV).

Le titulaire d'un document de voyage doit en signaler la perte au poste de police local dès qu'il la constate. Si la perte survient à l'étranger, il doit, en outre, la signaler à la représentation diplomatique ou consulaire suisse compétente. Celle-ci transmet la déclaration de perte à l'ODM (art. 20 al. 2 ODV).

Selon l'art. 20 al. 5 ODV, la perte d'un document de voyage fait l'objet d'une inscription dans RIPOL effectuée par:

- a) le poste de police local compétent, lorsque la perte survient en Suisse;
- b) l'Office fédéral de la police à la suite de la déclaration de perte transmise par l'ODM, lorsque la perte survient à l'étranger.

4.3 Conformément à l'art. 21 al. 1 ODV, les documents de voyage perdus ne sont remplacés que si l'étranger présente un avis de perte établi par la police et en l'absence de motifs de retrait selon l'art. 22 ODV.

4.4 L'établissement d'un document de voyage ou d'un visa de retour est soumis à émoluments. S'il vise à préparer un départ de Suisse ou un départ définitif dans un Etat tiers et que l'encaissement risque de retarder ceux-ci, l'établissement d'un document de voyage est exempt d'émoluments (art. 23 al. 1 ODV).

Selon l'art. 23, al. 2 ODV, l'ODM peut percevoir un émolument conformément à l'annexe 2 ODV en cas de perte ou si le document est devenu inutilisable, ou s'il a été détérioré par négligence.

Conformément à l'art. 23 al. 3 ODV, le tarif des émoluments perçus est fixé à l'annexe 2 ODV.

5.

5.1 Dans le cas d'espèce, A._____ affirme s'être fait dérober son titre de voyage le 25 avril 2012 à Genève et a déposé plainte contre inconnu,

le même jour, auprès du poste de gendarmerie des Pâquis. Le 14 novembre 2012, l'intéressé a rempli auprès de l'OCP-GE un formulaire concernant ses affaires volées le 25 avril 2012 et a sollicité la délivrance d'un nouveau document de voyage suite au vol de son précédent titre de voyage.

Dans la mesure où la disparition du document de voyage devait être considérée comme perte suite au vol et avait été signalée au poste de police local (cf. art. 20 al. 1 et 2 ODV; ancien art. 14 al. 1 et 2 ODV), l'ODM a accédé à la requête du prénommé tendant à l'octroi d'un document de voyage de remplacement et lui a délivré le titre de voyage sollicité, conformément à l'art. 21 al. 1 ODV (ancien art. 15 al. 1 ODV). Ce faisant, par décision du 22 novembre 2012, l'ODM a aussi perçu un émolument d'un montant de 100 francs pour la perte du titre de voyage, conformément à l'art. 23 al. 2 et 3 ODV (ancien art. 17 al. 2 et 3 ODV).

5.2 Le recourant conteste la perception de l'émolument précité pour la perte du titre de voyage en faisant valoir que malgré sa vigilance, il avait été victime d'un vol dû à un fort taux de délinquance dans certains quartiers de Genève, ce qui lui avait déjà coûté du "*temps et de l'argent*".

5.2.1 En premier lieu, le Tribunal constate que l'autorité intimée s'est basée sur l'art. 23 al. 2 ODV (ancien art. 17 al. 2 ODV) pour établir la perception de l'émolument contesté.

Il ressort de la formulation de l'article précité, qui est rédigé en la forme potestative (ou "*Kann-Vorschrift*"), que l'ODM peut percevoir un émolument conformément à l'annexe 2 ODV en cas de perte ou si le document est devenu inutilisable, ou s'il a été détérioré par négligence. Cette formulation implique donc que l'Office fédéral dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la perception dudit émolument et pourrait y renoncer, notamment en cas d'absence de travail administratif.

Dans ses déterminations du 26 août 2013, l'ODM a indiqué que l'émolument fixé par l'ODV servait à couvrir les frais administratifs engendrés par la perte d'un document de voyage, frais découlant des démarches supplémentaires effectuées par l'office fédéral. A ce sujet, l'ODM a notamment fourni une liste de travaux effectués par étape lors de la perte d'un document de voyage, à savoir :

- la demande écrite de l'ODM au requérant afin de fournir une déclaration de perte établie par la police cantonale compétente si, lors du dépôt de la

nouvelle demande de document, l'ancien document n'a pas été restitué et aucune attestation de perte n'a été jointe à la demande;

- l'examen des circonstances de la perte (lieu, dates, causes, etc...);
- la vérification de l'inscription du document de voyage perdu ou volé dans le RIPOL;
- la demande écrite aux autorités de police compétente, ou à l'Office fédéral de la police (Fedpol), d'inscrire la perte du document de voyage au RIPOL s'il apparaît après vérification que ledit document n'a pas encore été inscrit au RIPOL;
- l'extraction des données exactes du document de voyage perdu de la banque de données ISR pour transmission aux autorités de police compétentes ou à Fedpol;
- en cas de perte du document de voyage à l'étranger, les investigations sur l'identité de la personne effectuées en collaboration avec la représentation de Suisse sur place et l'examen de la délivrance d'un laissez-passer et/ou d'un visa de retour via dite représentation;
- l'établissement d'une décision concernant la perte du document de voyage qui est adressée à l'intéressé, ainsi que l'envoi d'une copie pour information adressée à l'autorité cantonale de migration compétente;
- l'examen approfondi des pièces du dossier pour exclure tout cas de falsification et/ou abus dudit document de voyage;
- les correspondances éventuelles avec les acteurs concernés par la perte du document de voyage (police, CFF, canton, requérant,...);
- les tâches administratives générales (triage de dossier).

L'autorité inférieure a encore souligné que ces diverses démarches administratives et vérifications justifiaient donc la perception d'un émolument et que la pratique était uniforme pour des raisons organisationnelles, même si l'une ou l'autre des étapes n'était pas nécessaire dans le cas d'espèce.

5.2.2 Cette manière de procéder ne prête pas le flanc à la critique. In casu, il ressort bien du dossier que la demande de délivrance d'un nouveau document de voyage déposée par l'intéressé a été présentée à l'ODM à

la suite du vol du titre de voyage n° Q._____. L'ODM a en conséquence établi un nouveau document en faveur du recourant. En outre, comme il s'agissait de la perte d'un titre de voyage consécutif à un vol, l'ODM a dû procéder aux vérifications d'usage, à l'extraction des données exactes du document de voyage volé de la banque de données ISR et à la transmission de ces données aux autorités de police compétentes pour inscription au RIPOL (cf. mandat de publication dans RIPOL du 22 novembre 2012) et à l'établissement de la décision querellée, constatant la perte du document et la fixation de l'émolument, avec une copie destinée aux autorités cantonales compétentes. Toutes ces prestations fournies par l'ODM sont expressément mentionnées ou figurent au dossier, cas échéant.

5.2.3 Par ailleurs, le Tribunal constate que le montant (100 francs) de l'émolument perçu par l'ODM dans la décision querellée est fondé sur l'annexe 2 de l'ODV et qu'il correspond à une somme relativement modique, de sorte qu'il peut donc être fixé dans une simple ordonnance (cf. sur la question de la base légale des émoluments PIERRE MOOR/ALEXANDRE FLÜCKIGER/VINCENT MARTENET, Droit administratif, vol. I, Berne 2012, let. c p. 704ss).

5.3 Au regard de ce qui précède, force est de constater que c'est à juste titre de l'ODM a procédé à la perception d'un émolument d'un montant de 100 francs pour la perte du titre de voyage de l'intéressé.

Il faut encore relever à ce propos que les émoluments présentent la caractéristique d'avoir une contre-prestation, dont souvent la valeur peut être évaluée (cf. MOOR/ FLÜCKIGER/ MARTENET, op. cit., p. 704).

Contrairement à ce qu'allègue le recourant, l'émolument perçu ne constitue donc pas une "*amende transactionnelle*", mais correspond bien à un montant forfaitaire fixé pour le travail (démarches administratives, vérifications) exécuté par l'ODM suite à la perte du document de voyage et que l'autorité intimée n'avait en conséquence aucun motif de se dispenser d'appliquer l'art. 23 al. 2 ODV au vu des actes administratifs accomplis.

6.

Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 22 novembre 2012, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète. En outre, cette décision n'est pas inopportune (art. 49 PA).

En conséquence, le recours est rejeté.

Vu l'issue de la cause, il se justifierait de mettre les frais de procédure à la charge du recourant (art. 63 al. 1 phr. 1 PA). Compte tenu des circonstances particulières du cas, il est toutefois renoncé à percevoir des frais de procédure (art. 63 al. 1 in fine PA en relation avec l'art. 6 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Recommandé)
- à l'autorité inférieure, ad dossier n° de réf. N_____
- en copie à l'Office cantonal de la population, Genève, pour information.

Le président du collège :

Le greffier :

Blaise Vuille

Alain Renz

Expédition :