Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-6288/2008
{T 0/2}

Arrêt du 15 juin 2009

Composition

Francesco Parrino (président du collège),
Stefan Mesmer, Franziska Schneider, juges,
Yann Hofmann, greffier.

Parties

A._____, _____,
agissant par B._____, _____ et C._____,
_____,
recourante,

contre

Office fédéral des assurances sociales OFAS,
Effingerstrasse 20, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants
(décision du 2 septembre 2008)

Faits :

A.
En date du 27 mai 2008, A._____ (ci-après: Association), représentée par sa présidente, B._____, et sa secrétaire, C._____, dépose une demande d'aide financière auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Selon le texte de cette requête, la structure offrira, à compter du 28 août 2008, jour de la rentrée scolaire, 30 places d'accueil durant les blocs horaires du matin, de midi et de l'après-midi (pces 1.7, 1.10).

Auparavant, en date du 2 avril 2008, l'Assemblée communale de Z._____ avait décidé de mettre des locaux idoines à disposition de l'Association et de prendre à sa charge les frais liés ainsi que le déficit financier (pce 5 jointe au recours, cf. également pce 1.5).

Le 30 juin 2008, sur requête de l'OFAS, l'Association verse en cause le planning hebdomadaire des présences de la structure, duquel il ressort que seuls 10 enfants étaient inscrits pour le bloc horaire le plus fréquenté (pce 1.9).

Dans son avis du 22 août 2008, le Service de l'enfance et de la jeunesse de l'Etat de Fribourg expose que le projet d'accueil répond à un besoin réel et que l'Association respecte l'ensemble des propositions des normes cantonales (pce 1.5).

B.
Par décision du 2 septembre 2008, l'OFAS octroie à l'Association, à compter du 28 août 2008 et pour une durée de 3 ans, une aide financière pour 16 places d'accueil durant la période scolaire. L'Office précise cependant que si la demande devait effectivement se développer autant qu'avancé par l'Association pendant la période de contribution, le nombre de places reconnues pourrait être adapté (pce 1.4; 1 jointe au recours).

En date du 23 septembre 2008, l'Association dépose une demande de reconsidération de la décision du 2 septembre 2008 auprès de l'OFAS (pce 1.2, 4 jointe au recours).

Par acte du 2 octobre 2008, l'Association, derechef représentée par sa présidente et sa secrétaire, interjette recours contre la décision du

2 septembre 2008, en concluant, sous suite de frais et dépens, principalement, à la reconnaissance de 14 places d'accueil supplémentaires et, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité inférieure avec l'injonction du Tribunal administratif fédéral de reconnaître 14 places d'accueil supplémentaires. L'Association requiert en outre, s'agissant des 16 places non contestées, le retrait de l'effet suspensif qui pourrait être prononcé par le Tribunal administratif fédéral à réception du recours. Elle produit à l'appui de son recours ses statuts du 2 avril 2008 (pce 1.14, 2 jointe au recours), le procès-verbal de l'assemblée constitutive du même jour (pce 3 jointe au recours), sa demande de reconsidération du 24 septembre 2008 (pce 1.2, 4 jointe au recours) et le procès-verbal de l'assemblée communale de Z._____ du 2 avril 2008 (pce 1.12, 5 jointe au recours). Elle avance essentiellement que les 30 places d'accueil pour lesquelles des aides financières ont été requises seront effectivement offertes et correspondent au besoin ressenti sur le territoire de la commune de Z._____. Pour satisfaire à la demande, elle met à disposition une surface utilisable de 90m^2 qui, selon les recommandation du canton, devrait permettre d'accueillir 30 enfants (3 m^2 par enfant). L'Association consent qu'à ce jour seules 2 personnes encadrent les enfants pris en charge, mais précise qu'elle ne manquera pas d'engager du personnel supplémentaire lorsque le besoin se fera sentir. Elle expose encore qu'à son sens le recours à une estimation du besoin est contraire à la législation topique et que, si tel ne devait pas être le cas, elle aurait dû en être informée et disposer de la possibilité de prendre position sur les constatations de l'autorité inférieure (pce 1 TAF).

Le 3 octobre 2008, l'Association requiert de l'OFAS une avance de Fr. 20'000.- pour la première année de contribution (pce 2.2).

Le 7 octobre 2008, l'OFAS accorde à l'Association l'avance requise (pce 2.1).

C.
Dans sa réponse du 31 octobre 2008, l'OFAS relève que, sur le planning hebdomadaire des présences que la structure lui a fait parvenir le 30 juin 2008, 10 enfants étaient inscrits pour le bloc horaire le plus fréquenté. L'OFAS note en outre que, selon la lettre G des propositions de recommandations en matière d'accueil pour écoliers du canton de Fribourg, le rapport personnel/enfants doit être d'un

adulte pour 8 enfants. L'OFAS estime dès lors que, sur le vu du planning susmentionné et dans la mesure où 2 personnes sont engagées pour l'accueil, seul un besoin de 16 places est prouvé (pce 3 TAF).

Le 31 octobre 2008, l'OFAS signifie à l'Association qu'il rejette sa demande de reconsidération au sens de sa prise de position du même jour (pce 1.1).

D.
Par décision incidente du 6 novembre 2008, le Tribunal administratif fédéral fixe l'avance pour les frais présumés à Fr. 1'000.- et octroie à la recourante un délai au 8 décembre 2008 pour la verser. L'avance est payée le 13 novembre 2008 (pces 4 s. TAF).

Le Tribunal administratif fédéral, par décision incidente du 6 novembre 2008, déclare la requête d'effet suspensif de l'Association irrecevable, puisqu'elle porte sur la partie non contestée de la décision entreprise et que la structure s'est vu accorder par l'OFAS en date du 7 octobre 2008 une avance de Fr. 20'000.- pour ces 16 places reconnues (pce 6 TAF).

Dans sa réplique du 25 novembre 2008, l'Association verse au dossier un nouveau planning, 12 enfants étaient inscrits pour le bloc horaire le plus fréquenté, et note que 31 enfants sont inscrits à ce jour. Elle rappelle qu'elle a dimensionné le personnel à engager en fonction du nombre de places effectivement occupées et qu'elle augmentera ce personnel dès que le nombre d'inscriptions le requerra. A son sens, la capacité de l'accueil doit être définie sur la base de la surface du local utilisé avant tout, les normes cantonales exigeant 1 employé pour 8 enfants étant exclusivement destinées à dimensionner le personnel et non le nombre d'enfants pouvant être accueillis. L'Association confirme dès lors ses précédentes conclusions (pce 7 TAF).

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, 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 rendues par l'OFAS concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral conformément à l'art. 33 let. d LTAF, celui-ci étant dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

1.2 La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

1.3 La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, agit par sa présidente et sa secrétaire (pces 2 s. jointes au recours), est directement touchée par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 48 al. 1 PA). Elle a, partant, qualité pour recourir.

1.4 Dans la mesure où le recours a été introduit dans le délai et la forme prescrits (art. 52 PA), il est entré en matière sur le fond du recours.

2.

2.1 Le recours de droit administratif est ouvert pour violation du droit fédéral (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ou pour inopportunité (art. 49 PA).

2.2 Selon une jurisprudence constante, une autorité peut cependant limiter sa cognition et examiner avec retenue les appréciations de l'autorité de première instance, pour autant que la nature de l'objet du litige s'oppose à un examen illimité de la décision attaquée (A. MOSER /

M. Beusch / L. Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, p. 73 ss, n. 2.149 ss et réf. cit.).

Il ressort de l'art. 1 al. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (ci-après: loi fédérale; RS 861) que la Confédération n'octroie lesdites aides que dans la limite des crédits ouverts (FF 2002 3925, p. 3946 ad art. 1; cf. également les art. 2 al. 1 et 4 al. 1 et 3 de la loi fédérale). Il n'y a donc pas de droit formel à des aides financières (FF 2002 3925, p. 3947 ad art. 3 al. 1). Cela étant, la pratique constante du Tribunal de céans consiste, dans ce domaine, à n'examiner la décision de l'administration qu'avec une certaine retenue (voir les arrêts du Tribunal administratif fédéral C-459/2007 du 4 octobre 2007, C-3770/2007 du 13 janvier 2008 et C-2070/2008 du 5 janvier 2009).

3.

3.1 Le but de la loi fédérale, en vigueur du 1er février 2003 au 31 janvier 2011, est d'encourager la création de places d'accueil extra-familial pour enfants afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation. Certaines régions connaissent en effet de fortes pénuries de places d'accueil (FF 2002 3925, p. 3926 ss).

Les aides financières fédérales ne sont octroyées que si les cantons, les collectivités locales de droit public, des employeurs ou d'autres tiers fournissent une participation financière appropriée (art. 1 al. 2 de la loi fédérale).

3.2 Les aides financières fédérales ne peuvent être allouées aux structures d'accueil de jour, aux structures d'accueil parascolaire pour enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, ainsi qu'aux structures coordonnant l'accueil familial de jour (art. 2 al. 1 de la loi fédérale). Les aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles, mais elles peuvent être allouées également aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative (art. 2 al. 2 de la loi fédérale).

Les organismes responsables de structures d'accueil parascolaire, savoir les structures qui accueillent des enfants d'âge scolaire en dehors du temps consacré à l'enseignement, peuvent recevoir des aides financières lorsqu'elles: a. disposent d'au moins 10 places, b.

sont ouvertes au moins 4 jours par semaine et 36 semaines scolaires par année, et c. accueillent les enfants pendant des blocs horaires d'au moins 1 heure le matin, 2 heures à midi (repas compris) ou 2 heures l'après-midi (art. 1 al. 1 let. a, 5 al. 1 et 2 de l'ordonnance du 9 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants [ci-après: ordonnance, RS 861.1]).

Les aides financières couvrent au maximum un tiers des frais d'investissement et d'exploitation, mais ne peuvent excéder Fr. 5'000.- par place et an. Elles sont accordées pendant trois ans au plus (art. 5 al. 1 et 2 de la loi fédérale).

Les aides financières allouées pour les structures d'accueil parascolaire sont versées sous forme de contributions forfaitaires. Celles-ci sont calculées selon les prescriptions de l'annexe 2. Les aides financières sont versées comme suit: a. pour les places occupées: l'entière contribution forfaitaire pendant 2 ans et 50 % de cette contribution pendant la troisième année pour laquelle l'aide financière est allouée; b. pour les places non occupées: 50 % de la contribution forfaitaire pendant la première année pour laquelle l'aide financière est allouée (art. 7 al. 1 et 2 de l'ordonnance).

3.3 Les dispositions de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu, RS 616.1) s'appliquent au surplus au cas d'espèce (art. 2 al. 1 LSu).

3.4 La demande d'aide financière doit comprendre: a. un descriptif détaillé du projet à soutenir, notamment des informations sur le but et le besoin, ainsi que tous les renseignements nécessaires concernant les personnes participant au projet; b. pour les structures d'accueil collectif de jour et les structures d'accueil parascolaire, un budget détaillé et un concept de financement qui s'étend sur 6 ans au moins; c. pour les mesures réalisées par les structures coordonnant l'accueil familial de jour, un budget détaillé et un concept de financement ainsi que, pour la formation et le perfectionnement, un programme annuel et le nombre de familles de jour occupées. Les demandes d'aide financière complètes doivent être présentées à l'OFAS au plus tard douze semaines avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure. En cas d'exception justifiée, la demande peut être déposée ultérieurement pour autant qu'une demande de dérogation dûment motivée ait été présentée avant

l'expiration de ce délai (art. 6 al. 1 de la loi fédérale et art. 10 al. 1 et 2 de l'ordonnance).

4.

4.1 La recourante invoque, du point de vue formel, une violation du droit d'être entendu en faisant valoir qu'elle n'aurait pas été informée des critères à la base de la décision attaquée.

Le droit d'être entendu prévu à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale comprend, entre autres, le droit du particulier de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (notamment ATF 129 II 497 consid. 2.2; ATF 133 I 100).

4.2 En l'espèce, l'administration, n'étant en mesure de fournir que des prestations limitées, se devait d'introduire des critères de choix, transparents et objectifs, et de les porter à la connaissance des milieux intéressés par le biais de circulaires par exemple, afin que les requérants sachent sur quels points ils seront évalués et puissent ainsi dûment motiver leur demande (ATF 106 Ia 1; ATF 107 Ia 204; JAAC 45.43; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 3ème éd., Bâle / Francfort-sur-le-Main 1988, n° 165 s. p. 35, n° 490 p. 104, n° 614 p. 111 et n° 635 p. 114; PIERRE MOOR, Droit administratif, éd. Staempfli + Cie SA, vol. I, Berne 1994, p. 377 i. f.; voir aussi art. 13 al. 4 LSu). Tel n'a certes pas été le cas. L'OFAS n'a par avance fourni expressément aucune indication, aucun critère d'évaluation à la recourante et a, en cela, incontestablement manqué de transparence.

Il sied de rappeler toutefois que la présente occurrence concerne l'octroi d'une aide financière. La recourante ne dispose donc pas d'un droit formel auxdites aides (cf. supra. 2.2). C'est à elle dès lors qu'il incombe de fournir, dans sa demande d'aide, les indices concrets du besoin allégué en places d'accueil (cf. art. 10 al. 1 let. a de l'ordonnance). C'est elle qui supporte le fardeau de la preuve. De plus, il ressort du dossier de la cause que plusieurs échanges de vues se sont déroulés par téléphone entre l'autorité inférieure et la recourante. L'OFAS a, au demeurant, requis explicitement la production du planning hebdomadaire des présences de la structure d'accueil. Celle-

ci ne pouvait dès lors ignorer que l'autorité se fondrait sur cet acte pour évaluer sa requête. Il lui était alors loisible de se déterminer par rapport à ces documents et de motiver derechef sa requête en connaissance de cause. Il est le lieu de relever enfin que même après avoir pris connaissance de la décision litigieuse, la recourante n'a apporté aucun nouvel élément de preuve. Dans le cadre de la procédure de recours devant le tribunal de céans, seul un second planning hebdomadaire a en effet été versé au dossier. La recourante n'a donc pas prouvé avoir subi un préjudice en lien de causalité avec le manque de transparence de l'OFAS et ne saurait, partant, valablement se prévaloir d'une violation du droit d'être entendu.

5.

5.1 Du point de vue matériel, il n'est pas contesté que la recourante remplisse les conditions auxquelles la loi fédérale et l'ordonnance subordonnent l'octroi d'aides financières, en particulier les art. 1 al. 1 let. a et 5 al. 1 et 2 de l'ordonnance (cf. supra 3.2). Elle est en effet une nouvelle structure d'accueil parascolaire qui dispose de plus de 10 places, est ouverte du lundi au vendredi et 38 semaines scolaires par année et accueille les enfants pendant des blocs horaires de 110 minutes le matin, 120 minutes à midi et 140 (le lundi et le vendredi) ou 280 (du mardi au jeudi) minutes l'après-midi (pce 1.7).

L'objet du présent litige ne concerne que le besoin des 14 places d'accueil supplémentaires, étant donné qu'un besoin de 16 places d'accueil a déjà été reconnu par l'autorité inférieure. En d'autres termes, le Tribunal de céans ne doit trancher que la question de savoir si la recourante a pu prouver un besoin en places d'accueil supérieur aux 16 places déjà reconnues.

Pour résoudre le litige, il est donc nécessaire de définir la notion de besoin. L'autorité de céans considère, à l'inverse de la recourante, que le recours à la notion de besoin, figurant à l'art. 10 al. 1 let. a de l'ordonnance, est rendu nécessaire par le but même de la loi fédérale. Il serait contraire au dessein exprès du législateur d'accorder des aides financières à des structures d'accueil qui n'ont pas leur raison d'être ou d'encourager la création de places d'accueil qui ne seront pas occupées. Ni la loi fédérale ni l'ordonnance ne définissent toutefois plus précisément ce terme. L'autorité administrative chargée d'allouer lesdites aides financières dispose ainsi d'un large pouvoir

d'appréciation pour définir la notion juridique indéterminée de besoin (cf. FF 2002 3925, p. 3947 ad art. 3 al. 1). L'autorité qui fait usage de son pouvoir d'appréciation doit toutefois respecter le sens et le but de la loi dont ce pouvoir résulte, les libertés publiques et, normalement, les principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment ceux de la légalité, de la bonne foi et de la non-rétroactivité, outre les principes de l'interdiction de l'arbitraire, de l'égalité de traitement et de la proportionnalité. Il y a usage insoutenable du pouvoir d'appréciation, en cas d'excès de pouvoir, d'appréciation arbitraire des circonstances, de décision manifestement inconciliable avec le droit et l'équité ou si l'autorité a pris en considération des éléments sans pertinence ou a omis de retenir des éléments de fait importants (voir consid. 2.2 ci-dessus avec les références citées).

5.2 L'OFAS relève que, sur le planning hebdomadaire des présences que la recourante lui a fait parvenir le 30 juin 2008, seuls 10 enfants étaient inscrits pour le bloc horaire le plus fréquenté. A son sens, au vu de l'occupation actuelle et selon une estimation généreuse d'une possible évolution, seul un besoin de 16 places serait prouvé.

La recourante avance que 31 enfants sont inscrits auprès de la structure d'accueil, qu'elle offre effectivement 30 places et que celles-ci correspondent au besoin ressenti sur le territoire de la commune de Z._____. Elle admet cependant n'employer que 2 personnes pour l'accueil des enfants, mais précise qu'elle augmentera son personnel dès que le nombre d'inscriptions le requerra. A son sens, la capacité d'accueil doit être fonction en priorité de la surface du local utilisé et non du personnel employé.

5.3 L'autorité de céans constate que, comme l'a relevé l'autorité inférieure, le nombre de places d'accueil effectivement occupées au moment de la demande a d'abord été de 10 (cf. premier planning hebdomadaire des présences de la structure versé en cause par la recourante le 30 juin 2008; pce 1.9), puis de 12 (cf. second planning versé au dossier par la recourante le 25 novembre 2008; pce 7 TAF). Il s'agit en réalité d'une appréciation très favorable pour la recourante dans la mesure où durant la plupart des jours d'accueil la présence des enfants est bien inférieur à 10 ou 12 places. Ainsi, en reconnaissant un besoin de 16 places d'accueil à la recourante, l'OFAS a de fait également tenu compte des places non occupées

(art. 7 al. 3 let. b de l'ordonnance). À défaut d'autres indices, le planning hebdomadaire est l'unique pièce au dossier permettant concrètement une évaluation du besoin en places d'accueil de la recourante. Le nombre total d'enfants inscrits auprès de la structure d'accueil ne constitue en revanche pas un critère valable pour évaluer le besoin. Il en va logiquement de même de la surface du local utilisé ainsi que du nombre d'employés chargés de l'accueil des enfants au moment de la demande. L'offre ne saurait en effet servir à déterminer la demande. Il apparaît enfin symptomatique que le budget 2008/2009 de la recourante ne prévoit qu'un salaire pour 2 personnes, ce qui selon les directives du service de l'enfance et de la jeunesse de l'Etat de Fribourg correspond à une capacité d'accueil maximale de 16 places (1 personne pour 8 enfants). La recourante a d'ailleurs consenti que 2 employés suffisaient à couvrir son besoin actuel.

Le besoin des 14 places supplémentaires n'a donc pas été prouvé par la recourante et ne ressort pas du dossier. Il ne serait par ailleurs guère opportun de faire trop de spéculations ou de se fonder sur de pures expectatives pour admettre une augmentation future du besoin dans la commune de Z._____, dans la mesure où si elles devaient ne pas se réaliser l'administration aurait alors à demander le remboursement des aides octroyées, avec tous les risques que cette procédure entraîne. En octroyant des aides financières pour 16 places, l'OFAS a donc largement tenu compte du besoin effectif en places d'accueil de la commune de Z._____ et même des places non occupées. En allouant une aide financière pour 16 places, l'OFAS n'a donc pas violé le droit ni excédé son pouvoir d'appréciation.

6.
Le recours doit, partant, être rejeté.

Il est le lieu de relever, comme l'a exposé l'administration dans la décision litigieuse (pce 1.4; 1 jointe au recours), que si le besoin effectif en places d'accueil de la commune de Z._____ devait s'avérer supérieur à 16, la recourante pourrait en tout temps déposer une demande de révision. Il serait alors loisible à l'autorité inférieure d'adapter le nombre de places d'accueil reconnues.

7.
Les frais de procédure, fixés à Fr. 1'000.-, sont mis à la charge de la recourante (art. 63 al. 1 PA, applicable par le truchement de l'art. 37

LTAF). Ils sont compensés par l'avance de frais dont elle s'est acquittée au cours de l'instruction.

Vu l'issue de la procédure, il n'est pas alloué de dépens (art. 7 al. 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

8.
Cette décision n'est pas sujette à recours, la loi fédérale ne donnant pas un droit formel à ces aides financières (cf. supra 2.2; art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1'000.-, sont mis à la charge de A._____. Ce montant est compensé par l'avance de frais de Fr. 1000.- versée au cours de l'instruction.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. _____; Acte judiciaire)

Le président du collège : Le greffier :

Francesco Parrino Yann Hofmann