Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
I 224/05
I 263/05

Arrêt du 29 septembre 2005
IIIe Chambre

Composition
Mme et MM. les Juges Leuzinger, Présidente, Lustenberger et Kernen. Greffière : Mme Moser-Szeless

Parties
I 224/05
Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud, avenue Général-Guisan 8, 1800 Vevey, recourant,

et

I 263/05
Office fédéral des assurances sociales, Effingerstrasse 20, 3003 Berne, recourant,

contre

Fondation X._____, intimée, représentée par Me Claude Bretton-Chevallier, avocate, place Claparède 3, 1205 Genève,

concernant S._____, agissant par son père A._____

Instance précédente
Tribunal des assurances du canton de Vaud, Lausanne

(Jugement du 22 décembre 2004)

Faits:
A.
S._____, né en octobre 2000 et domicilié initialement à O._____, est atteint d'épilepsie myoclonique et d'une infirmité motrice cérébrale. Le 24 juillet 2002, représenté par ses parents, il a demandé la prise en charge de mesures de formation scolaire spéciale, en particulier des frais d'école, des mesures pédago-thérapeutiques dispensées par le Jardin d'enfants X._____ et des frais de transport. L'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (ci-après : l'office AI) a, par décision du 7 mars 2003, accepté de prendre en charge les frais de déplacement, mais refusé les autres mesures requises. Cette décision a été communiquée à la Fondation X._____ qui gère le jardin d'enfants en question; celui-ci est au bénéfice d'une reconnaissance comme école spéciale au sens de l'assurance-invalidité depuis le 1er juillet 1993.

Les parents de S._____ ainsi que la Fondation ont formé opposition contre la décision du 7 mars 2003. Tandis que les premiers ont par la suite retiré leur opposition, l'office AI a, le 27 février 2004, refusé d'entrer en matière sur celle déposée par la Fondation, niant la qualité pour agir de cette institution. Par décision du

même jour, il a en outre mis un terme au remboursement des frais de transport avec effet au 31 mars 2004.
B.
Saisi d'un recours de la Fondation contre la décision de non-entrée en matière sur l'opposition, le Tribunal cantonal vaudois des assurances l'a admis; par jugement du 22 décembre 2004, il a annulé la décision entreprise et renvoyé le dossier de la cause à l'administration pour qu'elle entre en matière sur l'opposition de la Fondation et rende une nouvelle décision (sur opposition).
C.
L'office AI et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont chacun interjeté un recours de droit administratif contre ce jugement, dont ils demandent l'annulation.

La Fondation conclut au rejet des deux recours, tandis que S._____ ne s'est pas déterminé à leur sujet.
Considérant en droit:
1.
Les recours de droit administratif concernent des faits de même nature, portent sur des questions juridiques communes et sont dirigés contre le même jugement, de sorte qu'il se justifie de les réunir et de les liquider dans un seul arrêt (ATF 128 V 126 consid. 1 et les références; cf. aussi ATF 128 V 194 consid. 1).
2.
Le litige porte uniquement sur le point de savoir si l'intimée avait ou non qualité pour former opposition contre la décision de l'office AI du 7 mars 2003. La décision litigieuse n'a dès lors pas pour objet l'octroi ou le refus de prestations d'assurance, si bien que le Tribunal fédéral des assurances doit se borner à examiner si les premiers juges ont violé le droit fédéral, y compris par l'excès ou par l'abus de leur pouvoir d'appréciation, ou si les faits pertinents ont été constatés d'une manière manifestement inexacte ou incomplète, ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 132 en corrélation avec les art. 104 let. a et b et 105 al. 2 OJ).
3.
3.1 Selon l'art. 52 al. 1 LPGA, les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues (à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure). Conformément au principe de l'unité de la procédure, la qualité pour agir devant les autorités juridictionnelles cantonales dont les décisions sont sujettes à recours de droit administratif ne peut être subordonnée à des conditions différentes de celles qui régissent la qualité pour recourir au sens de l'art. 103 let. a OJ. Il en va de même en ce qui concerne la qualité pour former opposition (ATF 130 V 562 consid. 3.2; arrêt M. du 24 mai 2005, [U 18/05], prévu pour la publication dans le Recueil officiel).
3.2 Aux termes de l'art. 103 let. a OJ, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La jurisprudence considère comme intérêt digne de protection, au sens de cette disposition, tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée que peut faire valoir une personne atteinte par cette dernière. L'intérêt digne de protection consiste ainsi en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant ou, en d'autres termes, dans le fait d'éviter un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. L'intérêt doit être direct et concret; en particulier, la personne doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision; tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte ou médiate (ATF 130 V 202 consid. 3, 127 V 3 consid. 1b, 82 consid. 3a/aa).
4.
4.1 La juridiction cantonale a retenu qu'en sa qualité d'école habilitée à dispenser la scolarisation spéciale au sens de l'ancien art. 12 al. 1 let. b RAI, l'intimée facture à l'assurance-invalidité les journées que l'ensemble des enfants au bénéfice d'une décision d'octroi de prestations de formation scolaire spéciale a passées au Jardin d'enfants X._____, celle-ci lui versant directement les montants dus; la Fondation reçoit par ailleurs une subvention aux frais d'exploitation et d'équipement de la part de l'OFAS, dont l'étendue est directement en relation avec le nombre de journées pris en charge par l'assurance-invalidité. Au vu de ces éléments, les premiers juges ont considéré que l'intimée disposait d'un intérêt concret, direct et actuel à s'opposer à la décision de l'office AI, dès lors que l'admission du recours (recte de l'opposition) lui procurerait un avantage de nature économique.
4.2 L'office recourant reconnaît que l'intimée a, en tant qu'agent d'exécution intervenant dans le cadre de l'assurance-invalidité, un intérêt économique à voir la prestation en cause prise en charge par celle-ci; le refus d'une telle prise en charge aurait en effet des répercussions sur le montant des subventions au sens des art. 73 ss

LAI (prestations collectives). Il conteste en revanche que cet intérêt soit direct, sans toutefois étayer davantage son affirmation.

De son côté, se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances relative à la qualité pour recourir de tiers (arrêt K. du 11 octobre 2004, [I 226/04]), l'autorité de surveillance soutient que l'intimée n'est pas une destinataire indépendante de la décision litigieuse, si bien qu'un lien direct doit exister entre cette décision et le préjudice économique encouru par la Fondation. A son avis, l'intérêt de celle-ci n'est pas direct, puisqu'elle ne subirait que les effets secondaires du refus de la prise en charge des frais de formation scolaire spéciale, seuls l'assuré et ses parents étant directement touchés par la décision.
L'intimée, pour sa part, fait valoir être doublement et directement touchée par le refus de l'office recourant d'accorder les mesures requises à S._____. En premier lieu, elle ne recevrait pas les prestations individuelles reconnues à l'assuré, qu'elle facturerait à l'assurance-invalidité et qui lui seraient directement versées par celle-ci. En second lieu, la subvention dont elle bénéficie à titre de frais d'exploitation et d'équipement serait diminuée, puisqu'elle est calculée en fonction du nombre, puis du coût moyen «de la journée de séjour AI» et dépend dès lors du nombre d'enfants bénéficiant des prestations individuelles de l'assurance-invalidité qui fréquentent le jardin d'enfants en question.
5.
L'intimée n'est pas la destinataire formelle et matérielle de la décision incriminée, ni un tiers qui serait désavantagé par un avantage accordé au destinataire de la décision. La Fondation a formé opposition en tant que tierce personne, elle-même concernée par la décision prise au détriment présumé de son destinataire, qui entend appuyer la position de celui-ci. Dans une telle éventualité (on parle en allemand, dans la procédure de recours, de «Drittbeschwerde pro Adressat»; cf. Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zurich 2000, ch. 761 ss), sauf s'il a lui-même certains droits ou s'il est autorisé à recourir par une disposition spéciale, le tiers doit, selon la jurisprudence, bénéficier d'un intérêt propre et direct, soit d'un intérêt se trouvant, avec l'objet du litige, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; à défaut, sa qualité pour recourir (ou pour former opposition) doit être niée (ATF 130 V 564 consid. 3.5; arrêts M. du 24 mai 2005, [U 18/05], et K. du 11 octobre 2004, [I 226/04], cités; Gygi, Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege, in recht 1986, p. 10 sv.; cf. aussi Isabelle Häner, op. cit., ch. 766 ss; Benoît Bovay, Procédure
administrative, Berne 2000, p. 356).

Dans le cas d'un recours de tiers «pro destinataire», le fait qu'une personne est créancière du destinataire de la décision ne suffit pas à fonder un intérêt digne de protection et, partant, sa qualité pour recourir. Si un intérêt de fait (économique) à la modification de la décision existe, la proximité nécessaire du rapport avec l'objet du litige n'est en revanche donnée que lorsque la décision litigieuse entraîne un préjudice direct pour le tiers. A cet égard, la qualité de créancier ne suffit pas à elle seule (ATF 130 V 564 sv. consid. 3.5 et les arrêts cités). Dans ce sens, le Tribunal fédéral des assurances a nié la qualité pour recourir d'un agent d'exécution (in casu, une institution gérant un centre d'ergothérapie) contre la décision par laquelle l'office AI avait rejeté la prise en charge des frais de l'entraînement aux travaux du ménage effectué dans ledit centre; si l'agent d'exécution était touché par la décision administrative, son intérêt n'était pas digne de protection dès lors qu'il ne se trouvait pas en relations étroites avec l'assurée dont le droit à la prestation avait fait l'objet de la décision litigieuse (RCC 1979, p. 124).
6.
6.1 Au vu des faits retenus par les premiers juges, il est incontesté que l'intimée a un intérêt économique à demander l'annulation de la décision de l'office recourant du 7 mars 2003. Admettre son opposition reviendrait en effet à lui éviter un préjudice de nature économique, dans la mesure où elle bénéficierait du versement des subsides accordées à S._____ à titre de mesures de formation scolaire spéciale par l'assurance-invalidité et que la subvention allouée par celle-ci tiendrait compte de la prise en charge des frais de formation scolaire spéciale de l'assuré.
6.2 Il reste à examiner si cet intérêt se trouve dans un rapport suffisamment étroit et direct avec l'objet du litige pour admettre la qualité pour former opposition de l'intimée.
6.2.1 Le litige au fond porte sur le droit de l'assuré à des mesures de formation scolaire spéciale au sens de l'art. 19 LAI (dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2003). Comme dans le cas publié dans la RCC

1979, p. 124, l'intimée est un agent d'exécution qui, en cas de reconnaissance de ce droit, se verrait directement verser les subsides accordés à l'assuré qu'elle facturerait à l'assurance-invalidité. On ne saurait toutefois en déduire que la Fondation est directement concernée par l'issue de la procédure au fond. Dans l'éventualité d'une décision négative de l'assurance-invalidité, l'intimée dispose de la possibilité de faire valoir les coûts des mesures de formation dispensées par le Jardin d'enfants X._____ auprès des parents de l'assuré, auxquels il incomberait alors d'assumer la totalité des frais de formation de leur enfant. Dans cette mesure, la Fondation ne subirait aucun préjudice lié aux prestations fournies. De ce point de vue, son intérêt à ce que les prestations soient allouées à l'assuré n'est dès lors qu'indirect et se limite à la garantie, par ce biais, du versement des subsides par l'assurance-invalidité en lieu et place du paiement des coûts de formation de la part des parents de l'assuré.
6.2.2 En ce qui concerne l'intérêt économique de l'intimée, tiré du lien entre le montant des subventions accordées par l'assurance-invalidité et le nombre d'enfants dont les frais de formation scolaire spéciale sont pris en charge par celle-ci, il est constant que la Fondation a été mise au bénéfice d'une subvention aux frais d'exploitation et d'équipement au sens de l'art. 73 al. 1 et 2 let. a LAI, notamment pour les années 2001, 2002 et 2003. L'allocation d'une telle subvention dépend de conditions - prévues aux art. 73 ss LAI et 105 ss RAI - qui sont foncièrement différentes et indépendantes de celles qui prévalent en matière d'octroi de prestations individuelles aux assurés. Le droit à des subventions et leur étendue font l'objet d'une procédure distincte dans laquelle le requérant peut faire valoir un droit propre à des subventions d'exploitation découlant de la législation fédérale, même si le texte de l'art. 73 LAI paraît donner une liberté d'appréciation à l'administration (ATF 124 V 266 consid. 1).

A cet égard, le seul fait que le nombre de journées de séjour déterminantes (à savoir celles pour lesquelles sont facturées des contributions de l'assurance-invalidité) constitue un des facteurs dont il est tenu compte dans le calcul de la subvention (cf. Circulaire de l'OFAS sur les subventions aux frais d'exploitation des centres de réadaptation [CSCR], version valable dès le 1er janvier 2002) et influe sur l'étendue de la subvention, ne permet pas de retenir une relation directe avec le litige portant sur le droit individuel aux prestations de l'assuré concerné. Les prestations individuelles prévues à l'art. 19 LAI ont pour but d'encourager, par des subsides, la formation scolaire spéciale des assurés visés, voire l'application de mesures destinées à développer soit l'habileté manuelle, soit l'aptitude à accomplir les actes ordinaires de la vie ou établir des contacts des assurés mineurs qui sont incapables ou peu capables d'assimiler les disciplines scolaires élémentaires. Elles ont été instaurées dans le seul intérêt des assurés, indépendamment du point de savoir si l'activité de l'agent d'exécution sera ou non entièrement couverte par les subsides versés. Le rôle de l'assurance-invalidité dans le cadre des mesures de
formation scolaire spéciale se limite en effet à fournir des contributions pour l'activité en cause qui ne doivent pas forcément couvrir la totalité des frais effectifs (ATF 131 V 22 consid. 5, 114 V 26 sv. consid. 2d et les arrêts cités). On ne saurait donc déduire du droit de l'assuré à des subsides pour la formation scolaire spéciale et des conditions qui régissent cette prétention, un lien étroit et concret avec l'intérêt (économique) d'une institution d'utilité publique, telle l'intimée, au financement le plus complet possible - par le biais de subsides ou de subventions - de son activité par l'assurance-invalidité. Du point de vue de l'intimée, la diminution des subventions au regard du nombre de journées déterminantes n'apparaît dès lors que comme une conséquence indirecte du refus de l'allocation des prestations individuelles qui ne touche immédiatement que l'assuré.
6.2.3 En conséquence de ce qui précède, il convient de nier à l'intimée la qualité pour former opposition. Partant, les recours se révèlent bien fondés.
7.
Vu la nature du litige, qui porte sur un point de nature formelle, la procédure est onéreuse (art. 134 OJ a contrario). Succombant, la Fondation en supportera les frais.
Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:
1.
Les causes I 224/05 et I 263/05 sont jointes.
2.
Les recours sont admis et le jugement du Tribunal cantonal des assurances du canton de Vaud du 22 décembre 2004 est annulé.
3.

Les frais de la cause, d'un montant de 500 fr., sont mis à la charge de l'intimée.
4.
L'avance de frais versée par l'Office AI pour le canton de Vaud, par 500 fr., lui est remboursée.
5.
Le présent arrêt sera communiqué aux parties, à l'assuré et au Tribunal cantonal vaudois des assurances.
Lucerne, le 29 septembre 2005
Au nom du Tribunal fédéral des assurances
p. la Présidente de la IIIe Chambre: La Greffière: