Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-2561/2007

{T 0/2}

Arrêt du 30 novembre 2007

Composition

Francesco Parrino (président du collège),
Johannes Frölicher, Franziska Schneider, juges,
Yann Hofmann, greffier.

Parties

Commune A._____, _____,
représentée par Me Philippe Vogel, avenue Juste-Olivier 17, case postale 540, 1001 Lausanne,
recourante,

contre

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

Objet

la décision du 13 mars 2007.

Faits :

A.
En date du 30 juin 2004, la Commune A._____ dépose une demande d'aide financière pour la structure d'accueil collectif de jour B._____, en raison de l'augmentation de l'offre existante à compter du 1er octobre 2004 (pce 1.23, 1.5). Elle verse en cause le budget 2005 de ladite structure d'accueil (pce 1.22 à 1.13), un complément au formulaire A de la demande d'aide financière (pce 1.11), son autorisation d'exploiter du _____ obtenue du Département de la prévoyance sociale et des assurances du Canton de Vaud (pce 1.9), le barème des centres d'accueil de la Commune A._____ (pce 1.8) et le règlement communal des garderies (pce 1.7).

Dans son avis du 22 juin 2005, le canton de Vaud expose que les conditions d'octroi des subventions sont remplies et, ainsi, donne son aval (pce 1.2).

Le 19 juillet 2005, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) reconnaît à l'organisme "Commune A._____" un droit à l'aide financière à compter du 1er octobre 2004 pour une durée de deux ans, en raison de la création de 22 places d'accueil supplémentaires dans la structure d'accueil collectif de jour B._____ (pce 1.1).

Le 29 décembre 2005, la Commune A._____ transmet à l'OFAS le formulaire pour le décompte de l'aide financière pour la première année de contribution, avec les comptes annuels et les statistiques relatives au taux d'occupation (pce 2.2 à 2.6).

Par décision du 9 janvier 2006, l'OFAS octroie une aide financière de Fr. 61'127.25 pour la première année de contribution (pce 2.1). Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

B.
Le 28 novembre 2006, la Commune A._____ transmet le formulaire pour le décompte de l'aide financière pour la seconde année de contribution, contenant les comptes annuels arrêtés ainsi que les statistiques sur le taux d'occupation de la structure d'accueil collectif de jour B._____ (pce 3.2 à 3.8). Il en ressort que ladite structure d'accueil a totalisé 170'907 heures d'accueil, a ouvert 3000 heures d'exploitation et, dès lors, que 56.969 places ont été occupées en

moyenne durant l'année (170'907 / 3000) (pce 3.3 p. 12).

Par décision du 13 mars 2007, l'OFAS expose que pour que des subventions ne soient pas accordées indirectement pour des places qui existaient déjà, celles-ci sont considérées comme occupées pour le calcul du taux d'occupation des nouvelles places; l'occupation complète de l'offre existante est considérée comme acquise pour le calcul de l'occupation de l'offre additionnelle. L'Office retient une offre à plein temps (3000 heures > 2025 heures) et 2.969 nouvelles places occupées (56.969 [nombres d'heures occupées, 170'907 / nombres d'heures d'exploitation par année, 3000] 54) pour appliquer la formule de calcul de la contribution forfaitaire de l'année 2. Il octroie ainsi à la Commune A._____ Fr. 14'845.- (1 x 2.969 x Fr. 5000.-) d'aide financière pour l'année de contribution 2 (pce 3.1).

C.
Par acte du 10 avril 2007, la Commune A._____ interjette recours contre la décision de l'OFAS du 13 mars 2007 et produit à l'appui de celui-ci le règlement communal des garderies pour la ville de Vevey (pce 1.7). Elle expose qu'il est irréaliste de considérer que les places existantes avant l'augmentation de l'offre étaient occupées à 100% et qu'elle a souhaité développer une offre sociale prévoyant un certain nombre de places pour des placements irréguliers. La Commune A._____ procède notamment au calcul suivant: Nombre d'heures occupées (49'456) / nombre d'heures d'exploitation par année (66'000) = 0.749 pour une place, 16.5 pour 22 places. Elle conclut ainsi à l'octroi d'une aide financière pour l'année 2 de Fr. 82'390.- (16.478 x Fr. 5'000.-).

Dans sa réponse du 8 mai 2007, l'OFAS relève que la Commune A._____ n'a pas contesté sa décision du 9 janvier 2006, accordant une aide financière de Fr. 61'127.25 pour l'année de contribution 1. L'Office aurait alors utilisé la même méthode de calcul que pour l'année de contribution 2. L'OFAS précise que, eu égard au taux d'occupation des places très élevé dans la structure B._____, les places actuellement réservées pour des placements irréguliers ont vraisemblablement été créées après l'augmentation du nombre de places. De plus, pour les calculs des aides financières, les dispositions légales pertinentes ne distingueraient pas les places attribuées pour des placements irréguliers de celles pour des placements réguliers, à

telle enseigne que l'organisation de la structure d'accueil, son système tarifaire et l'intention politique sous-jacente ne jouent aucun rôle.

D.
Dans sa réplique du 20 juin 2007, la Commune A._____, nouvellement représentée par Me Philippe Vogel, avocat à Lausanne, insiste sur le fait que le calcul de l'OFAS implique que l'on concentre toutes les places occupées sur la structure existante, ce qui constituerait une façon de faire dépourvue de base légale et de logique. La Commune dépose, à l'appui de son écriture, un document expliquant le fonctionnement des aides financières et qui se trouve sur le site internet de l'OFAS. Elle maintient au demeurant ses conclusions.

Par acte du 6 juillet 2007, la Commune A._____ renonce à déposer une écriture ampliative et confirme derechef ses conclusions.

E.
Par ordonnance du 12 juillet 2007, le Tribunal administratif fédéral fixe l'avance pour les frais présumés à Fr. 1'000.- et octroie à la recourante un délai de 30 jours pour la verser. L'avance est payée le 31 juillet 2007, savoir dans le délai imparti.

Par ordonnance du 8 novembre 2007, le Tribunal administratif fédéral informe les parties de la composition du collège. Aucune demande de récusation n'est présentée.

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 aux art. 33 et 34 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, est 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.
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).

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 / P. UEBERSAX, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle 1998, n. 2.59 s., avec les renvois). Cependant, dans la mesure où le recourant conteste l'interprétation et l'application de prescriptions légales ou s'il se plaint de vices de procédure, l'autorité de recours doit examiner les griefs soulevés avec pleine cognition, sous peine de déni de justice formel (ATF 106 Ia 1 et, parmi d'autres, JAAC 45.43 qui se réfère expressément à cette jurisprudence; voir également BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 3e éd., Bâle / Francfort-sur-le-Main 1988, n° 614, p. 111 et n° 635, p. 114).

Le Conseil fédéral qui était compétent avant la création du Tribunal administratif fédéral pour juger en dernière instance des causes en matière de subventions auxquelles la législation ne donne pas un droit avait pour pratique constante de n'examiner la décision de l'administration qu'avec une certaine retenue (JAAC 61.83, 59.5 et 55.17). L'autorité de céans peut adhérer à cette jurisprudence.

3.

3.1 La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (ci-après: loi fédérale; RS 861) est entrée en vigueur le 1er février 2003 et a effet jusqu'au 31 janvier 2011. Aux termes de son art. 1 al. 1, la Confédération octroie, dans la limite des crédits ouverts, des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation.

De cette disposition de la loi fédérale en combinaison avec les art. 2 al. 1 et 4 al. 1 et 3, il appert que ladite législation ne donne pas de droit formel à ces aides financières, les demandes ne pouvant être admises que dans la limite du crédit voté.

3.2

3.2.1 Les aides financières 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 demandes doivent être adressées à l'OFAS (art. 6 al. 1 de la loi fédérale).

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 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).

3.2.2 Est considérée comme une augmentation significative de l'offre une augmentation d'un tiers du nombre de places d'accueil, mais au minimum de 10 places, ou une extension d'un tiers des heures d'ouverture, mais au minimum de 375 heures par année (art. 2 de l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial [ci-après: l'ordonnance, RS 861.1]).

En vertu de l'art. 4 al. 1 de l'ordonnance, les aides financières allouées pour les structures d'accueil collectif de jour sont versées sous forme de contributions forfaitaires. Pour les structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative, seules sont déterminantes les nouvelles places et les heures d'ouverture supplémentaires.

3.2.3 Les contributions forfaitaires sont calculées selon les prescriptions de l'Annexe 1 (art. 4 al. 2 de l'ordonnance). La contribution forfaitaire pour une offre à plein temps s'élève à Fr. 5'000.- par place et par an. Une offre à plein temps correspond à une durée d'ouverture annuelle d'au moins 225 jours à raison de 9 heures par jour, ce qui représente au moins 2025 heures d'exploitation par année. Pour les offres ayant des durées d'ouverture plus courtes, la contribution est réduite en proportion (facteur temps "t") (Annexe 1 de l'ordonnance, 1.1 à 1.3).

La formule de calcul pour l'année de contribution 1 est la suivante: (a + b) / 2 x t x Fr. 5'000.-. Pour l'année de contribution 2: b x t x Fr. 5'000.-; "a" correspond au nombre de places crées, "b" à la moyenne des places effectivement occupées au cours de l'année pour laquelle la contribution est allouée ("nombres d'heures occupées" divisé par "nombre d'heures d'exploitation par année", inférieur ou égal à "a") et "t" au facteur temps ("nombre d'heures d'exploitation par année" divisé par "2025 heures" [offre à plein temps] inférieur ou égal à 1) (Annexe 1 de l'ordonnance, 2).

4.

4.1 En l'occurrence, il n'est pas contesté que la recourante remplisse les conditions auxquelles la loi fédérale et l'ordonnance subordonnent l'octroi d'aides financières, notamment qu'elle ait procédé à une augmentation significative de son offre (22 places supplémentaires) au sens de l'art. 2 al. 3 de l'ordonnance. Elle ne dispose toutefois pas, comme cela a déjà été relevé, d'un droit formel à l'octroi de ces aides financières (cf. supra 3.1). Il est admis, au demeurant, que la structure d'accueil de jour B._____ a totalisé 170'907 heures d'accueil, a ouvert 3'000 heures d'exploitation et, dès lors, que 56.969 places ont été occupées en moyenne durant l'année (170'907 / 3'000) (cf. supra B.). Le cas d'espèce concerne la seconde année de contribution. Il

convient dès lors de lui appliquer la formule "b x t x Fr. 5'000.-" (cf. supra 3.2.3). Le "t" équivaut à 1, puisqu'avec 3'000 heures d'exploitation, la structure d'accueil a atteint une offre à temps plein (cf. supra 3.2.3). Demeure par voie de conséquence l'inconnue "b".

4.2 L'OFAS considère que pour que des subventions ne soient pas accordées indirectement pour des places qui existaient déjà, celles-ci doivent être considérées comme occupées pour le calcul du taux d'occupation des nouvelles places, l'occupation complète de l'offre existante étant ainsi considérée comme acquise pour le calcul de l'occupation de l'offre additionnelle. L'Office déduit donc 54 (nombres de places existantes avant l'augmentation de l'offre) de 56.969 (nombres d'heures occupées, 170'907 / nombres d'heures d'exploitation par année, 3000) et conclut que "b" vaut 2.969. Il octroie finalement à la Commune A._____ Fr. 14'845.- (1 x 2.969 x Fr. 5000.-) d'aide financière pour l'année de contribution 2 (cf. supra B.).

La recourante, pour sa part, estime que le calcul de l'OFAS est dépourvu de base légale et de logique, étant donné qu'il revient à concentrer toutes les places occupées sur la structure existante. Il serait plus juste et réaliste, à son sens, de considérer que les nouvelles places (22) ont été occupées dans la même proportion que l'entier des places (76), par le truchement d'une règle de trois (22 x 56,969 / 76 = 16.49), puis de multiplier le résultat obtenu par Fr. 5'000.-. Elle conclut, partant, à l'octroi d'une aide financière de Fr. 82'390.- (cf. supra C.).

5.

5.1 Il sied de relever à titre liminaire que lors même que la recourante n'a pas contesté la décision du 9 janvier 2006 octroyant Fr. 61'127.25 pour la première année de contribution (cf. supra A.), son recours contre la décision du 13 mars 2007 est recevable. Il s'agit en effet de deux décisions formellement distinctes.

5.2 La règle litigieuse appliquée par l'OFAS, consistant à considérer l'occupation complète de l'offre existante comme acquise pour le calcul de l'occupation de l'offre additionnelle, ne ressort explicitement ni de la loi fédérale, ni de l'ordonnance ou de ses annexes. Il s'agit d'une pratique de l'administration et il convient d'analyser si ce faisant celle-ci a violé le droit ou excédé son pouvoir d'appréciation.

La loi fédérale se voulait un véritable programme d'impulsion à la création de places d'accueil pour enfants, certaines régions connaissant de fortes pénuries. Le principe est d'octroyer une aide financière complémentaire pour financer la création de places d'accueil. L'aide est destinée en priorité aux structures qui se créent. Toutefois, à la différence de ce que prévoyait initialement le texte de l'initiative parlementaire Jacqueline Fehr, celles qui existent et augmentent leur offre peuvent également recevoir le soutien financier de la Confédération (Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, in: FF 2002 3925 ss, 2.5.1 et 2.5.2). L'art. 4 al. 1 i.f. dispose que pour les structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative, seules les nouvelles places sont déterminantes, par quoi il faut entendre les nouvelles places effectivement crées ("nur die effektiv neu geschaffenen Plätze", Rapport explicatif de l'ordonnance par l'OFAS, ad art. 4). Force est pour l'autorité de céans de constater que l'OFAS s'est fondé sur ces textes et, à travers sa méthode de calcul, s'est efforcé de ne financer que des nouvelles places. La méthode de calcul choisie par l'OFAS poursuit ainsi la volonté du législateur et ne sort manifestement pas du cadre fixé par l'ordonnance et son Annexe 1. Il ne saurait dès lors y avoir violation du droit ou excès du pouvoir d'appréciation. En effet, lorsque la loi laisse des incertitudes, des lacunes, il appartient à l'administration de les combler en exerçant son pouvoir d'appréciation. L'OFAS n'a fait que choisir entre plusieurs méthodes de calcul celle qui lui semblait respecter au mieux la volonté du législateur. Or, l'autorité de céans, avec la retenue dont elle doit faire preuve (cf. supra 2.), doit respecter les choix, conformes au droit, de l'administration. L'autorité de céans considère somme toute qu'il n'est pas justifié de substituer sa propre appréciation à celle de l'OFAS, en adoptant une autre méthode de calcul de la subvention, alors que celle choisie par l'OFAS n'est pas contraire à la loi.

5.3 Le recours doit, partant, être rejeté.

6.

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.

Il n'est pas alloué de dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

7.
Cette décision n'est pas sujette à recours, la loi fédérale ne donnant pas un droit formel à ces aides financières (cf. supra 3.1; 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 la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée de Fr. 1000.--.

3.
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

Expédition :