

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal amministrativ federal



Cour III
C-2070/2008

{T 0/2}

Arrêt du 5 janvier 2009

Composition

Francesco Parrino (président du collège), Alberto Meuli,
Elena Avenati-Carpani, juges,
Yann Hofmann, greffier.

Parties

Association A. _____, _____,
recourante,

contre

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

Objet

Aides financières à l'accueil extra-familial (décision du
7 mars 2008).

Faits :**A.**

La structure d'accueil collectif de jour "Garderie A. _____" (ci-après: garderie), sise à X. _____, est créée en 1986 par B. _____. Elle est exploitée sous la forme d'une entreprise individuelle. En 2007, la Commune de Y. _____ décide de soutenir le développement de ladite structure; elle exige, en contre-partie, la création d'une association à but non lucratif.

A compter du 27 août 2007, date de la rentrée scolaire, la garderie procède, pour une période test, à une augmentation de l'offre consistant dans un élargissement des horaires d'ouverture et du nombre de semaines offertes; dix places de garderie seraient concernées par ce changement (pces 1.5 pt. 3, 1.6 pt. 3.2, 2, l'acte de recours daté du 19 mars 2008 p. 2 in initio, préavis municipal du 10 septembre 2007 annexé à la réplique du 19 juin 2008 p. 2 pt. 3).

B.

Par acte du 28 septembre 2007 reçu le 1^{er} octobre 2007 par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), la garderie, représentée par C. _____, conseillère communale à X. _____, dépose une demande d'aide financière pour l'augmentation de l'offre auprès de l'OFAS (pces 1.2 s.). Selon le texte de la demande, l'augmentation serait effectivement prévue pour le 1^{er} janvier 2008 (pces 1.2 ss, 2). L'association joint à sa demande divers documents explicatifs (pces 1.5, 1.6, 1.16 s.), juridiques (pces 1.7 ss) et comptables (pces 1.12 ss).

Au 1^{er} janvier 2008, la garderie change de forme juridique (pces 1.2, 1.5 ss): elle prend la forme d'une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210) et adopte ses statuts en assemblée générale le 28 novembre 2007 (pces 1.4, 1.18). En date du 10 janvier 2008, elle passe la convention de subventionnement avec la Commune de Y. _____ (pces 1.4, 1.9).

C.

Par décision du 7 mars 2008, l'OFAS décide de ne pas entrer en matière sur la demande d'aide financière déposée par la garderie, motif pris que la demande, déposée à la poste le 28 septembre 2007, serait tardive. L'Office retient que l'augmentation de l'offre a pris effet

le 27 août 2007 avec la période de test et que la demande n'a dès lors pas été déposée dans les délais, à savoir douze semaines avant l'augmentation conformément à ce qu'exigent les dispositions légales topiques (pce 1.1).

Le 20 mars 2008 (date du timbre postal), l'"Association A. _____" dépose une demande de réexamen auprès de l'OFAS, subsidiairement un recours auprès du Tribunal administratif fédéral, en concluant à ce que ledit office entre en matière sur la requête d'aides financières déposée par la garderie le 28 septembre 2007. L'association expose qu'elle n'a elle-même jamais procédé à une phase de test, que la structure institutionnelle de l'association, son subventionnement et l'augmentation de l'offre n'ont été effectifs qu'au début du mois de janvier 2008 et que, dans cette mesure, la demande a été déposée à temps. Le 31 mars 2008, l'autorité inférieure transmet l'écriture du 20 mars 2008 de l'association au Tribunal administratif fédéral pour compétence.

D.

Invité à se prononcer sur le recours, l'OFAS, dans sa réponse du 30 avril 2008, avance que seul est déterminant le fait que les places d'accueil ont été offertes avec un temps d'ouverture augmenté depuis le 27 août 2007. L'Office estime ainsi que la demande a été déposée un mois après l'augmentation effective de l'offre et que c'est à juste titre qu'il a refusé d'entrer en matière. L'autorité inférieure conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision querellée.

Dans sa réplique du 19 juin 2008, l'"Association A. _____" réitère ses précédentes argumentation et conclusions. Elle fait en outre grief à l'OFAS de lui avoir fourni des informations erronées, à savoir qu'elle aurait pu attendre le 9 octobre 2007 pour déposer la requête. La demande de fin septembre 2007 ne serait dès lors pas tardive.

E.

Par duplique du 23 juillet 2008, l'OFAS refute avoir donné des renseignements erronés à la recourante dans la période qui a précédé la décision et conclut, derechef, au rejet du recours et à la confirmation de la décision entreprise. L'Office précise qu'il partait de l'idée que l'offre aurait été élargie le 1^{er} janvier 2008 seulement et non le 27 août 2007 comme il s'est avéré.

F.

Par décision incidente du 29 juillet 2008, 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 18 août 2008, savoir dans le délai imparti.

Par écriture ampliative du 30 septembre 2008, l'"Association A. _____" expose encore que les charges de la garderie étaient de Fr. 283'240.- (loyer compris) en 2006 et de Fr. 296'870.- (loyer compris) en 2007 et qu'elles ont passé à Fr. 324'454.- (loyer compris) en 2008, ce qui attesterait du fait que l'offre n'a effectivement augmenté qu'en 2008.

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 Le 31 mars 2008, l'autorité inférieure a transmis l'écriture du 20 mars 2008 de la recourante à l'autorité de céans pour compétence. Ladite écriture doit dès lors être traitée comme un recours,

conformément à la conclusion subsidiaire de la recourante. A cet égard, il convient de préciser qu'une demande de réexamen est en principe subsidiaire par rapport à la voie de recours et non l'inverse, comme le prétend la partie recourante.

Dans la mesure où l'écriture a été introduite 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 / M. BEUSCH / L. KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2008, p. 73 ss, n. 2.149 ss et réf. cit.). 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 A. MOSER / M. BEUSCH / L. KNEUBÜHLER, op. cit., p. 74 s., n. 2.154 ss).

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 a adhéré à cette jurisprudence dans son arrêt du 30 novembre 2007 dans la cause C-2561/2007.

3.

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 1^{er} 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.

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).

4.

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).

En vertu de l'art. 4 al. 1 de l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial (ci-après: l'ordonnance, RS 861.1), 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.

5.

5.1 L'art. 6 al. 1 de la loi fédérale dispose que les demandes doivent être adressées à l'OFAS. L'al. 2 prévoit que les structures d'accueil

collectifs de jour et d'accueil parascolaire doivent déposer leur demande avant l'ouverture de la structure ou l'augmentation de l'offre.

L'art. 10 al. 2 de l'ordonnance précise que 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. 10 al. 2 seconde phrase de l'ordonnance).

5.2 En l'occurrence, aucune demande de dérogation n'a été présentée par la garderie. La requête tendant à l'octroi d'une aide financière, déposée par cette dernière auprès de l'OFAS en date du 28 septembre 2007, doit dès lors respecter le délai de douze semaines prévu à l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance.

Il est le lieu de préciser qu'il n'y a pas de formalisme excessif à refuser d'accorder des subventions, au motif que le requérant a débuté la réalisation du projet sans autorisation ou omis de déposer sa demande dans le cadre du délai légal (cf. ATF 130 V 177 consid. 5.4).

5.3 Pour pouvoir procéder à la computation du délai de l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance, il faut préalablement déterminer à quelle date sont intervenues l'ouverture de la nouvelle structure, l'augmentation de l'offre existante ou la réalisation de la mesure. Il s'agit donc, dans la présente espèce, de savoir si l'augmentation de l'offre de la garderie a pris effet au 27 août 2007, comme le soutient l'OFAS, ou si elle n'a été effective qu'au 1^{er} janvier 2008, comme l'avance la recourante.

Il sied de relever que la loi fédérale a pour seul but d'encourager la création de places d'accueil pour enfants par l'octroi d'une aide financière complémentaire (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). Ceci ressort notamment de l'esprit de l'art. 2 al. 4 de l'ordonnance. Cette norme dispose en effet qu'une structure qui change d'organisme responsable ou qui ouvre à nouveau n'est pas considérée comme une nouvelle structure d'accueil collectif de jour si son concept d'exploitation ne présente pas de changement important; une telle structure ne saurait prétendre une aide financière, parce qu'elle ne crée pas de nouvelles places d'accueil. Il en va de même

d'une structure d'accueil réformant son système de financement ou modifiant sa forme juridique. Cela étant, il est irrelevant que la garderie sous sa forme actuelle n'existe que depuis le 1^{er} janvier 2008 (pces 1.2 ss), qu'elle ait passé la convention de subventionnement avec la Commune de Y. _____ le 10 janvier 2008 seulement (pces 1.4, 1.9) et que ses charges ont augmenté en 2008 (cf. supra F). Contrairement à ce que prétend la recourante, l'augmentation de l'offre est ainsi le seul critère qui puisse entrer en considération en l'occurrence pour la computation du délai. Le texte univoque des art. 6 al. 2 de la loi fédérale et 10 al. 2 de l'ordonnance confirme cette assertion, qui ne saurait dès lors prêter le flanc à la critique.

A compter du 27 août 2007, date de la rentrée scolaire, la garderie a procédé, pour une période test, à l'élargissement des horaires d'ouverture et du nombre de semaines offertes pour dix de ses places. Cet état de fait est patent et incontesté (cf. pces 1.5 pt. 3, 1.6 pt. 3.2, 2, l'acte de recours daté du 19 mars 2008 p. 2 in initio, préavis municipal du 10 septembre 2007 annexé à la réplique du 19 juin 2008 p. 2 pt. 3; supra A). Force est donc pour l'autorité de céans de constater que l'offre a été concrètement augmentée à compter du 27 août 2007. Le fait qu'il ne s'agissait alors que d'une période de test n'a pas vocation à modifier cette appréciation. Cette question a déjà été tranchée par l'autorité de céans (arrêt du 4 octobre 2007 en la cause C-459/2007 consid. 3.5). Admettre le contraire, obligerait l'OFAS à octroyer une aide financière à toute structure qui en remplit les conditions matérielles et se prévaut d'une phase test, ce qui, potentiellement, générerait des inégalités crasses et viderait de sa substance la règle de droit contenue aux art. 6 al. 2 de la loi fédérale et 10 al. 2 de l'ordonnance. Ces normes procèdent d'ailleurs du même esprit que l'art. 26 LSu, également applicable au cas d'espèce (cf. supra 3), qui prévoit que le requérant ne peut mettre en chantier des travaux de construction ou préparer des acquisitions d'une certaine importance que si l'aide ou l'indemnité lui a été définitivement allouée par voie de décision ou en vertu d'un contrat, que si elle lui a été accordée provisoirement ou encore que si l'autorité compétente l'y a autorisé. La législation en matière d'aides financières ne vise pas à récompenser la création de places d'accueil déjà existantes, mais bien à inciter la création de nouvelles places.

Eu égard à ce qui précède, l'autorité de céans considère que la garderie a augmenté son offre à partir du 27 août 2007.

5.4 Par voie de conséquence, la demande aurait dû être déposée par la garderie au plus tard le 3 juin 2007, savoir douze semaines avant la rentrée scolaire. La demande du 28 septembre 2007 est donc tardive.

6.

Dans son écriture de réplique, la recourante fait encore grief à l'OFAS de lui avoir fourni des informations erronées, sans étayer plus avant sa critique.

L'autorité de céans considère que, sur le vu des documents versés aux actes (notamment pce 2 du dossier et pce 5 annexée à la réplique), l'OFAS, à chaque étape, a répondu au mieux aux questions qui lui étaient posées par ses interlocuteurs. La qualité des réponses était inévitablement fonction des informations dont l'Office disposait. A titre d'exemple, on peut relever que l'OFAS a certes indiqué, dans son e-mail du 23 août 2007, que la demande complète devait lui parvenir avant le 9 octobre 2007. Cette information se basait toutefois sur le fait, qui s'est par la suite révélé inexact, que la garderie augmenterait son offre au 1^{er} janvier 2008 seulement. Le grief de la recourante doit ainsi être rejeté.

7.

C'est dès lors à bon droit que l'OFAS a refusé d'entrer en matière sur la demande d'aides financières déposée par la recourante. Le recours doit, partant, être rejeté et la décision du 7 mars 2008 confirmée.

8.

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]).

9.

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 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 (Acte judiciaire)

Le président du collège :

Le greffier :

Francesco Parrino

Yann Hofmann

Expédition :