



---

Cour III  
C-2892/2013

## Arrêt du 9 mai 2014

---

Composition

Christoph Rohrer (président du collège),  
David Weiss, Daniel Stufetti, juges,  
Pascal Montavon, greffier.

---

Parties

**Commune A.** \_\_\_\_\_,  
recourante,

contre

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

---

Objet

Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial  
pour enfants (décision du 23 avril 2013).

**Faits :****A.**

**A.a** Par une demande d'aides financières pour les structures d'accueil parascolaire (sur formulaire type), adressée à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et enregistrée le 30 janvier 2013, la commune A.\_\_\_\_\_ requit un soutien financier pour "l'ouverture d'une nouvelle structure" parascolaire allant être effective au 1<sup>er</sup> mars 2013 offrant 20 places matin/midi/après-midi. Elle indiqua que la structure concernait le site "B.\_\_\_\_\_", qu'en tant que telle la structure existait déjà et allait ouvrir à nouveau après fermeture, qu'en l'occurrence la commune A.\_\_\_\_\_ reprenait une structure privée non subventionnée exploitée sous l'enseigne "C.\_\_\_\_\_". La demande ne donna pas d'information sur la structure préexistante outre la mention de 6 places et d'un bilan d'exploitation équilibré et indiqua pour la nouvelle structure des bilans prévisionnels bénéficiaires d'exploitation sur 6 années (y compris les contributions cantonales et communales) pour 26 places (annexe pce TAF 1).

**A.b** Sur demande de l'OFAS vu les données incomplètes quant à une éventuelle reprise de structure existante, la commune précisa sa demande par le dépôt d'une demande complétée reformulée datée du 14 mars 2013. Dans celle-ci la commune A.\_\_\_\_\_, qui regroupe 9 villages depuis 2009, fit état que depuis 2012 la Crèche communale de A.\_\_\_\_\_ comprenait les sites de D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_, qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012 les structures d'accueil pré- et para- scolaires devaient être séparées, qu'une structure d'accueil "C.\_\_\_\_\_" indépendante avait été sollicitée d'élargir son offre et qu'au vu des charges liées et de la nécessité d'un encadrement professionnel cette entité avait été intégrée au 1<sup>er</sup> mars 2013 aux structures d'accueil pré- et para- scolaires communales afin d'offrir des places para-scolaires, du fait que la Crèche communale n'offrait que des places pré-scolaires. La commune souligna qu'avec la création de 20 places elle répondait à la demande de parents qui dès le 1<sup>er</sup> mars 2013 n'aurait eu aucune possibilité de placement pour leurs enfants (annexe 3 pce TAF 5).

**A.c** A l'occasion d'un entretien téléphonique entre l'OFAS et Mme F.\_\_\_\_\_, collaboratrice communale, en date du 11 avril 2013, il fut précisé que 20 places d'accueil para-scolaire étaient offertes depuis le mois d'août 2012 par "C.\_\_\_\_\_", et que la gestion de cette offre de places

avait été transférée à la commune au 1<sup>er</sup> mars 2013 (cf. entretien relaté par l'OFAS, pce TAF 5 p. 2).

**B.**

Par décision du 23 avril 2013 l'OFAS rejeta la demande d'aides financières transmise le 30 janvier 2013 pour la structure d'accueil para-scolaire "B. \_\_\_\_\_" au motif que les 20 places annoncées offertes depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013 l'étaient déjà au mois d'août 2012 par "C. \_\_\_\_\_" et qu'en outre l'offre d'accueil n'avait été ni modifiée, ni augmentée, qu'en conséquence les conditions d'octroi d'une aide financière n'étaient pas remplies (annexe 2 pce TAF 5).

**C.**

Contre cette décision la Commune interjeta recours en date du 23 mai 2013 auprès du Tribunal de céans concluant au fond à l'octroi de l'aide financière requise pour les 20 places d'accueil parascolaire proposées par la crèche communale, subsidiairement au renvoi du dossier à l'OFAS pour nouvelle décision au sens des considérants. Dans son recours la Commune relata qu'en août 2012 "C. \_\_\_\_\_" offrait l'équivalent d'une douzaine de places d'accueil, que l'offre d'accueil parascolaire avait été élargie et elle fit valoir que c'était à tort que l'OFAS avait rejeté sa demande d'aides financières pour "B. \_\_\_\_\_" au motif qu'il n'y avait pas eu de nouvelles places créées. Elle indiqua que l'entité "C. \_\_\_\_\_" était toujours active et offrait un accueil du matin dans différents villages de la région, la cantine de midi sur E. \_\_\_\_\_ et les devoirs surveillés dans trois villages, que ses prestations étaient fondamentalement différentes de celles de la Crèche communale offrant l'accueil parascolaire complet d'une structure de jour, laquelle avait été augmentée de 20 nouvelles places d'accueil parascolaire (pce TAF 1).

**D.**

Par décision incidente du 29 mai 2013 le Tribunal de céans requit de la Commune une avance sur les frais de procédure de 2'000.- francs, montant dont elle s'acquitta dans le délai imparti (pce TAF 2 s.).

**E.**

Par réponse au recours du 20 septembre 2013 l'OFAS conclut à son rejet. Il rappela les faits à sa connaissance et nota que selon l'entretien du 11 avril 2013 il avait été confirmé que la Commune avait repris au 1<sup>er</sup> mars 2013 l'accueil parascolaire des 20 places existantes de l'entité "C. \_\_\_\_\_" et qu'en conséquence il n'y avait pas eu de création de nouvelles places d'accueil. Il souligna que l'offre de place avait bel et bien

augmenté depuis août 2012 et qu'au 1<sup>er</sup> mars 2013 la Crèche communale avait repris les nouvelles places sans qu'il y ait eu à cette date augmentation de l'offre d'accueil parascolaire. Elle indiqua que le fait que "C.\_\_\_\_\_" poursuive son activité n'était pas déterminant dans la mesure où cette entité se concentrait dès lors sur ses activités et objectifs primaires (pce TAF 5).

#### **F.**

Par réplique du 21 octobre 2013 la Commune maintint ses conclusions. Elle souligna que les aides financières pouvaient également être accordées à des structures existantes qui augmentaient de manière significative son offre, qu'en l'occurrence l'offre de la structure "B.\_\_\_\_\_" à D.\_\_\_\_\_ offrait des prestations, de même type que l'accueil préscolaire, différentes de celles de "C.\_\_\_\_\_" et que de ce fait l'offre par rapport à cette dernière entité avait donc été significativement augmentée. Elle fit valoir que l'interprétation de la loi par l'OFAS était trop restrictive (pce TAF 7).

#### **G.**

Par duplique du 21 novembre 2013 l'OFAS maintint sa détermination. Il releva que l'offre d'accueil, proposée antérieurement par "C.\_\_\_\_\_", n'avait pas augmenté puisque la structure d'accueil "B.\_\_\_\_\_" continuait d'être ouverte 5 jours par semaine le matin, à midi et l'après-midi et disposait de 20 places. Il releva que la poursuite des activités de "C.\_\_\_\_\_" n'était pas déterminante (pce TAF 9).

Par une dernière détermination du 17 décembre 2013 la Commune maintint ses conclusions, soulignant l'augmentation de l'offre d'accueil par la création des 20 places en mars 2013. Elle nota que l'Office de l'accueil extra familial du Canton de Neuchâtel avait reconnu les places nouvellement créées au printemps 2013 ouvrant le droit pour la commune à une subvention cantonale pour les places créées (pce TAF 11).

### **Droit :**

#### **1.**

**1.1** Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal de céans, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA 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 qualité pour agir selon l'art. 48 al. 1 PA appartient à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire, est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La recourante doit être touchée directement, et non de manière indirecte ou médiate (ATF 135 I 43 consid. 1.4, ATF 135 II 145 consid. 6.2). La recourante a manifestement qualité pour agir.

**1.4** Déposé en temps utile et dans les formes requises par la loi (art. 50 et 52 al. 1 PA), et l'avance de frais de procédure requise ayant été effectuée dans le délai imparti, le recours est recevable.

## **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). Le Tribunal administratif fédéral n'est en aucun cas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA). Il peut s'écarter des considérants juridiques de la décision attaquée aussi bien que des arguments des parties.

**2.2** Selon une jurisprudence constante, une autorité peut 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 (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2<sup>ème</sup> éd. 2013, p. 88 ss, n° 2.149 ss et les réf. cit.; JÉROME CANDRIAN, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, 2013, n° 180). 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). 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 la 1 et, parmi d'autres, JAAC 45.43 qui se réfère expressément à cette jurisprudence; voir également MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER, op. cit., p. 90 s., n° 2.154 ss). L'autorité de céans a adhéré à cette jurisprudence dans son arrêt du 30 novembre 2007 dans la cause C-2561/2007.

### 3.

L'objet de la contestation est le bien-fondé de la décision de l'OFAS d'avoir rejeté la demande d'aides financières déposée par la Commune recourante en faveur de la structure d'accueil parascolaire "B.\_\_\_\_\_" du fait que cette structure avait repris au 1<sup>er</sup> mars 2013 les places d'accueil existantes de "C.\_\_\_\_\_" sans augmentation de places d'accueil.

### 4.

Le droit applicable est déterminé par les règles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminant se sont produits (ATF 137 V 105, consid. 5.3.1, ATF 136 V 24 consid. 4.3, ATF 131 V 9 consid. 1, ATF 130 V 445 consid. 1.2 et les réf.) sous réserve de dispositions transitoires contraires.

### 5.

**5.1** La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (ci-après: la loi fédérale; RS 861) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003. Sa validité arrêtée initialement au 31 janvier 2011 a été prolongée au 31 janvier 2015 (RO 2011 307).

Aux termes de l'art. 1<sup>er</sup> al. 1 de la loi fédérale, 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. Selon l'al. 2 les aides financières fédérales ne sont allouées que si les cantons, les collectivités locales de droit public, des employeurs ou d'autres tiers fournissent une participation financière appropriée.

De ces dispositions en combinaison avec les art. 2 al. 1 (bénéficiaires des aides) et 4 al. 1 et 3 (crédit d'engagement, moyens à disposition) de la loi fédérale, il appert que la 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).

**5.2** 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).

L'art. 5 de l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (ci-après: l'ordonnance; RS 861.1) énonce les conditions d'octroi des aides financières spécifiquement pour les structures d'accueil parascolaire. Selon son al. 3 est considérée comme une augmentation significative de l'offre des structures d'accueil parascolaire: a. une augmentation d'un tiers du nombre de place d'accueil, mais au minimum de 10 places, ou b. une extension des heures d'ouverture par l'augmentation d'un tiers du nombre de blocs horaires, mais au minimum de 50 blocs horaires par année.

L'art. 5 al. 4 de l'ordonnance énonce qu'une structure qui change d'organisme responsable ou qui ouvre à nouveau n'est pas considérée comme une nouvelle structure d'accueil parascolaire.

Les aides financières sont accordées pendant trois ans au plus (art. 5 al. 4 de la loi fédérale).

**5.3** L'art. 6 al. 1 de la loi fédérale dispose que les demandes d'aides financières doivent être adressées à l'OFAS. L'al. 2 prévoit que les structures d'accueil collectif 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 avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure, mais au plus tôt quatre mois auparavant.

Selon l'art. 11 al. 1 de l'ordonnance l'office transmet la demande d'aide financière à l'autorité compétente du canton dans lequel l'accueil doit être offert ou la mesure réalisée pour avis. L'autorité cantonale doit notamment répondre aux points énoncés par la disposition qui ont trait au concept et à la réalisation de la structure d'accueil.

Il n'apparaît pas du dossier que l'OFAS ait consulté l'autorité cantonale compétente. Mais cette consultation n'est pas requise si les conditions d'octroi des aides financières (par ex. nombre de places, critères de l'augmentation de l'offre) ne sont pas remplies déjà sur les plans quantitatifs.

**5.4** Aux termes de l'art. 12 de l'ordonnance, l'office statue par voie de décision sur le droit aux aides financières et sur leur durée.

En l'espèce l'OFAS, sur la base du dossier qui lui a été adressé par la Commune, a rejeté la demande au motif qu'il n'y avait pas augmentation significative de l'offre d'accueil extra-familial en raison de la reprise des 20 places d'accueil par la crèche communale, in casu "B. \_\_\_\_\_", au 1<sup>er</sup> mars 2013 alors que ces places étaient déjà existantes dans le cadre de "C. \_\_\_\_\_", entité qui nouvellement offre des prestations parallèles d'accueil parascolaire selon ses buts primaires.

## **6.**

**6.1** L'OFAS a rejeté la demande sur la base de la constatation que les 20 places d'accueil parascolaire offertes depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013 par la Commune sur le site "B. \_\_\_\_\_" à D. \_\_\_\_\_ étaient celles mêmes précédemment offertes par "C. \_\_\_\_\_" depuis la période transitoire mise en place en août 2012. Il n'appert toutefois pas du dossier des chiffres et des explications claires permettant de suivre l'évolution des structures d'accueil depuis 2012. Au contraire des informations paraissent contradictoires ou prêtent à confusion. Le dossier remis par la commune à l'appui de la demande d'aides financières comprend des chiffres non en adéquation avec les places effectives (par ex. 6 places antérieurement au 1<sup>er</sup> mars 2013 et 26 places d'accueil ultérieurement alors que 20 places semblent avoir été reprises selon les constatations de l'OFAS). Il ne permet pas de clarifier si effectivement depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013 il y a une augmentation effective de 20 places d'accueil parascolaire compte tenu également de la structure toujours active "C. \_\_\_\_\_" ou si éventuellement une augmentation de l'offre déterminante au sens de l'art. 5 al. 3 de l'ordonnance peut être retenue.

**6.2** L'OFAS fait principalement état d'un entretien téléphonique du 11 avril 2013 avec Mme F.\_\_\_\_\_, collaboratrice communale, comme élément déterminant ayant clarifié la situation de fait sur le vu du dossier insuffisamment documenté. Ce recours au contenu d'un entretien téléphonique relève certes de la constatation des faits prévue par l'art. 12 let. b et c PA et de l'obligation de l'administration d'entreprendre les recherches nécessaires que l'on peut raisonnablement exiger d'elle pour élucider la situation de fait (ATF 112 Ib 65, 67; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n° 1562). Il sied cependant de relever que l'administration ne saurait rendre une décision sur des faits qu'elle a établis sans au préalable solliciter de l'administré une prise de position sur ceux-ci car le mode de procéder revient à violer le droit d'être entendu de l'administré. Généralement l'apport oral d'éléments nouveaux doit faire l'objet d'un procès-verbal, d'une consignation écrite sur lequel/laquelle la partie intéressée et concernée est invitée à se prononcer si l'autorité entend en tirer un désavantage pour la partie intéressée et concernée. Il lui appartient en effet de participer à l'administration des preuves (MOOR/POLTIER, Droit administratif II, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, p. 298).

**6.3** En conséquence, il se justifie de renvoyer le dossier à l'OFAS afin qu'il invite la Commune à compléter clairement une nouvelle fois sa demande avec tous les éléments propres à rendre une décision en connaissance de cause (évolution des places d'accueil pré-scolaires et parascolaires / évolution de l'offre des entités "B.\_\_\_\_\_" et "C.\_\_\_\_\_" au 1<sup>er</sup> janvier 2012, au 1<sup>er</sup> août 2012, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, au 1<sup>er</sup> mars 2013).

## **7.**

Vu ce qui précède le recours est partiellement admis dans le sens du renvoi du dossier à l'autorité inférieure pour complément d'instruction (art. 61 PA), détermination, invitation éventuelle à la commune à se déterminer sur des constatations autres que celles présentées par la commune et nouvelle décision.

## **8.**

**8.1** Vu l'issue du recours il n'est pas perçu de frais de procédure et l'avance de frais de 2'000.- francs versée par la recourante lui est remboursée.

**8.2** Par le renvoi du dossier à l'autorité inférieure pour complément d'instruction il doit être considéré que la recourante a eu gain de cause, mais n'ayant pas agi en étant représentée par un mandataire professionnelle,

ni n'ayant eu des frais indispensables et relativement élevés, elle ne saurait se voir allouer une indemnité de dépens (art. 64 al. 1 PA a contrario).

**8.3** La présente décision n'est pas sujette à recours, la législation en la matière ne donnant pas un droit formel aux aides financières sollicitées (cf. supra 5; art. 83 let. k LTF; arrêt du TF 2A.95/2004 du 18 février 2004 consid. 2).

(le dispositif figure sur la page suivante)

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est admis en ce sens que la décision dont est recours est annulée et le dossier retourné à l'autorité inférieure pour complément d'instruction et nouvelle décision.

**2.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure et l'avance de frais de 2'000.- versée en cours de procédure est restituée à la recourante.

**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. \_ ; Recommandé)

Le président du collège :

Le greffier :

Christoph Rohrer

Pascal Montavon

Expédition :