



Cour II
B-273/2022

Arrêt du 26 janvier 2024

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
David Aschmann, Christian Winiger, juges,
Pascal Bovey, greffier.

Parties

A. _____ sàrl,
représentée par Maître David Parisod, avocat,
recourante,

contre

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

Objet

Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants.

Faits :**A.**

A.a Par formulaire daté du 8 juillet 2021, A. _____ sàrl (ci-après : la recourante) a adressé à l'Office fédéral des assurances sociales OFAS (ci-après : l'autorité inférieure) une demande d'aide financière pour une nouvelle structure d'accueil collectif de jour. La demande consistait en l'augmentation de l'offre d'une structure existante, soit la garderie-nurserie B. _____, exploitée par la recourante dans le quartier du Centre de Lausanne. Il s'agissait d'ouvrir un groupe supplémentaire comportant 20 places d'accueil préscolaire en plus des 51 places déjà disponibles au Flon. Le nouveau groupe ainsi créé était destiné à recevoir des enfants de 3 à 4 ans en leur offrant une pédagogie avec introduction à l'anglais et préparation à l'entrée à l'école au sein de la structure nouvellement créée à proximité immédiate de la garderie-nurserie B. _____. L'ouverture de C. _____ était prévue pour le 1^{er} août 2021. Les procédures administratives d'autorisation d'exploiter se sont prolongées et ladite autorisation n'a pu être obtenue qu'à partir du 1^{er} octobre 2021.

A.b Par courrier électronique du 14 octobre 2021, l'autorité inférieure a invité la recourante à présenter des renseignements complémentaires concernant sa demande d'aide financière.

A.c L'Office de l'accueil de jour des enfants du canton de Vaud (ci-après : l'OAJE) a rendu, le 19 octobre 2021, une décision autorisant l'accueil des enfants dans l'institution C. _____, pour un maximum de 20 places dès le 1^{er} octobre 2021.

A.d Par courrier électronique du 22 octobre 2021, la recourante a transmis ses remarques et ses arguments concernant sa demande d'aide financière à l'accueil extra-familial pour enfants. Dans ce document, elle a examiné la demande de places d'accueil en ville de Lausanne, en listant les différents établissements, leurs places disponibles ainsi que le public cible de ces établissements. Dans une section différente, elle a analysé la situation de son propre établissement et est arrivée à la conclusion que le projet d'agrandissement de sa structure, en l'espèce la création de 20 places supplémentaires répondait à une croissance nette de la demande des deux dernières années. Selon ses dires, une augmentation s'avérait nécessaire et correspondait bel et bien à un besoin de la population locale.

B.

Par décision du 2 décembre 2021, l'autorité inférieure a rejeté la demande d'aide financière du 12 juillet 2021 pour cause d'absence de besoin. Selon elle, il n'existe pas de besoin de places d'accueil supplémentaires pour les enfants en âge préscolaire dans le quartier du Centre. Pour étayer ses dires, l'autorité inférieure s'est fondée sur des arrêts du Tribunal administratif fédéral rendus en la matière concernant la ville de Zurich. Elle argumente que les autres offres se trouvant au même endroit doivent être incluses dans l'évaluation du besoin, y compris celles des prestataires de tiers, et que le taux de couverture doit se calculer par analogie avec le rapport de la ville de Zurich sur lequel s'est basé le Tribunal administratif fédéral. Selon l'autorité inférieure, comme l'augmentation de l'offre de la structure de la recourante se situe dans le quartier du Centre de Lausanne, les données de base pour le calcul du taux de couverture doivent donc porter sur ce quartier.

C.

Par écritures du 20 janvier 2022, la recourante a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, principalement à l'annulation de la décision de l'autorité inférieure du 2 décembre 2021 et au renvoi à l'autorité inférieure pour une nouvelle décision dans le sens des considérants. Subsidiairement, elle conclut à la réforme de la décision attaquée en ce sens que la demande d'aide financière pour la structure C. _____ est admise. À l'appui de ses conclusions, la recourante se plaint d'une mauvaise estimation du besoin concret par l'autorité inférieure. Selon elle, celle-ci estime à tort que les besoins concrets doivent uniquement être examinés en tenant compte de l'offre située dans le quartier du Centre. Procédant à un examen comparatif des villes de Zurich et Lausanne, la recourante arrive à la conclusion que la situation de ces deux agglomérations ne peut se comparer. Dans un second grief, elle remet en doute la méthode de calcul opérée par l'autorité inférieure. La recourante relève qu'elle ignore quelles sont les garderies que l'autorité inférieure a retenues pour calculer le nombre de places disponibles pour le quartier du Centre de Lausanne. Il en résulte à son avis que le calcul de l'autorité inférieure se fonde sur de simples déductions. Finalement, elle déplore le fait que l'autorité inférieure n'ait pas transmis la demande d'aide financière à l'autorité cantonale compétente alors qu'elle était la mieux à même de se prononcer sur le besoin de la ville de Lausanne en matière de places d'accueil.

D.

Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure conclut à son rejet

au terme de ses remarques responsives du 29 mars 2022. Elle reprend et précise la base du calcul du taux de couverture des structures d'accueil et fait expressément le lien avec le quartier du Centre en se fondant sur des relevés de l'Office fédéral des statistiques. Se prononçant sur le grief de la recourante selon lequel le canton de Vaud n'a pas pu se prononcer sur sa demande avant la décision négative prononcée, elle précise qu'étant donné que le besoin n'a pas pu être démontré avec succès lors de l'application du taux de couverture, elle avait renoncé à transmettre la demande au canton pour prendre position puisque la demande devait de toute manière se voir rejetée.

E.

Par ordonnance du 31 mars 2022, le tribunal de céans a transmis à la recourante un double de la réponse de l'autorité inférieure ainsi qu'une copie du bordereau de pièces et l'a invitée à prendre position jusqu'au 19 avril 2022.

F.

Sur demande de la recourante du 7 avril 2022, le Tribunal administratif fédéral lui a transmis une copie des pièces du dossier de l'autorité inférieure en date du 8 avril 2022.

G.

La recourante n'a pas déposé d'autres observations.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 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 à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions rendues par l'autorité inférieure concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants peuvent être contestées devant le Tribunal conformément à l'art. 33 let. d LTAF et à l'art. 35 al. 1 de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990 (LSu, RS 616.1).

1.2 La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

1.3 Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 11, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA), sont également respectées.

1.4 Le recours est ainsi recevable.

2.

2.1 Selon l'art. 1 al. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc, RS 861), la Confédération octroie, dans la limite des crédits ouverts, des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants afin de favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Il n'y a pas de droit à ces aides financières (cf. Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002, FF 2002 3925 ss, 3947 ; arrêts du TAF B-5102/2021 du 13 septembre 2022 consid. 2.2 ; B-3091/2016 du 8 février 2018 consid. 3 ; B-3544/2015 du 9 décembre 2016 consid. 4).

2.2 Les aides financières peuvent notamment être allouées aux structures d'accueil parascolaire pour enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire (art. 2 al. 1 let. b LAAcc ; art. 7 ss l'ordonnance du 25 avril 2018 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants [OAAcc, RS 861.1]) lorsqu'elles sont gérées par des personnes physiques, des cantons, des communes ou d'autres personnes morales (art. 3 al. 1 let. a LAAcc), que leur financement paraît assuré à long terme, pour une durée de six ans au moins (let. b) et qu'elles répondent aux exigences cantonales de qualité (let. c). Sont considérées comme des structures d'accueil parascolaire les structures qui accueillent des enfants d'âge scolaire en dehors du temps consacré à l'enseignement (art. 7 al. 1 OAAcc). En vertu de l'art. 7 al. 2 OAAcc, peuvent recevoir des aides financières les structures d'accueil parascolaire qui disposent d'au moins 10 places, sont ouvertes au moins quatre jours par semaine et 36 semaines scolaires par année et, enfin, qui accueillent les enfants pendant des blocs horaires qui durent au moins une heure le matin, au moins deux heures à midi ou toute la pause de midi (repas compris) ou au moins deux heures l'après-midi. Si les aides

financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles, elles peuvent être allouées également aux structures existantes qui augmentent significativement leur offre (art. 2 al. 2 LAAcc), c'est-à-dire augmentent d'un tiers le nombre de places d'accueil mais au minimum de 10 places ou étendent les heures d'ouverture par l'augmentation d'un tiers du nombre de blocs horaires mais au minimum de 50 blocs horaires par année (art. 7 al. 3 OAAcc).

2.3 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 de céans dispose ainsi d'un plein pouvoir d'examen (cf. arrêt du TAF C-976/2013 du 8 juillet 2014 consid. 2.2 et les réf. cit.). Selon une jurisprudence constante, une autorité fera toutefois preuve de retenue dans l'examen des appréciations de l'autorité de première instance lorsque la nature de l'objet du litige le justifie ou le commande (cf. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 3^e éd. 2022, n° 2.149 ss et les réf. cit. ; JÉRÔME CANDRIAN, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, 2013, n° 180). Ainsi, le Conseil fédéral – 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 (cf. *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC]* 61.83, 59.5 et 55.17). Nonobstant, 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 examinera les griefs soulevés avec pleine cognition, sous peine de déni de justice formel (cf. ATF 106 la 1 et, parmi d'autres, JAAC 45.43 qui se réfère expressément à cette jurisprudence ; voir également MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, *op. cit.*, 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 (voir également arrêt du TAF B-5755/2020 du 28 octobre 2021 consid. 3).

3.

Sur le plan formel la recourante reproche en substance à l'autorité inférieure de ne pas avoir transmis sa demande d'aide financière à l'autorité cantonale compétente, à savoir à l'OAJE. Elle argumente que cette autorité était la mieux à même de se prononcer sur le besoin de la ville de Lausanne en matière de places d'accueil.

Dans sa réponse, l'autorité inférieure décrit avoir informé la recourante par téléphone en date du 28 octobre 2021 que le nombre de places pris en considération repose sur l'addition des places mises à disposition par les structures d'accueil préscolaire dans le quartier du Centre de Lausanne. Elle continue en faisant valoir qu'étant donné que le besoin n'a pas pu être démontré lors de l'application du taux de couverture, elle a renoncé à transmettre la demande au canton de Vaud pour prendre position. L'autorité inférieure explique renoncer en général à transmettre les demandes au canton pour prise de position si les conditions d'octroi ne sont manifestement pas remplies, ce pour des raisons d'efficacité.

3.1 L'art. 13 al. 1 OAAcc dispose que l'OFAS transmet la demande d'aide financière, pour avis, à l'autorité compétente du canton dans lequel l'accueil doit être offert ou la mesure réalisée. L'autorité cantonale doit notamment indiquer : quelle appréciation le canton porte sur le projet dans son principe (let. a) ; si le canton estime que le projet soumis répond à un besoin (let. b) ; s'il estime qu'il satisfait aux exigences de qualité (let. c) ; s'il y a lieu de penser que l'autorisation requise, le cas échéant, au sens de l'ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants sera délivrée (let. d) ; quelle appréciation le canton porte sur le concept de financement quant à l'existence à long terme de la structure visée aux art. 4 et 7 OAAcc (let. e). Dans les arrêts B-5353/2021 du 28 février 2023 consid. 3 ss et B-28/2022 du 2 mars 2023 consid. 3 ss, le Tribunal administratif fédéral a jugé qu'on ne pouvait pas déduire de l'art. 13 al. 1 OAAcc que l'instance inférieure pouvait renoncer à demander l'avis du canton lorsqu'elle s'apprête à rendre une décision négative sur la base de son évaluation du taux de couverture. L'autorité compétente au niveau cantonal doit notamment pouvoir se prononcer sur les besoins liés au projet à évaluer (art. 13 al. 1 let. b OAAcc) et donc sur la méthode de calcul et les bases du taux de couverture. L'autorité inférieure ne peut donc pas anticiper ou éluder une prise de position du canton.

3.2 Dans le cas d'espèce, l'autorité inférieure n'a pas transmis le dossier de demande d'aide financière à l'OAJE. Il convient donc d'analyser si l'autorité inférieure a de bon droit statué sans demander l'avis du service cantonal compétent. Dans sa réponse, l'autorité inférieure explique avoir renoncé à transmettre la demande au canton pour prise de position parce que le besoin n'avait pas pu être démontré lors de l'application du taux de couverture. L'autorité inférieure allègue qu'elle a renoncé à demander cet avis pour des raisons d'efficacité. Selon ses dires, demander l'avis du canton ne modifierait pas la décision. La justification de l'autorité inférieure se révèle en porte-à-faux avec la jurisprudence précitée. En effet, il appert

que l'autorité inférieure ne pouvait pas se limiter à analyser elle seule le besoin sans donner la possibilité au service cantonal compétent de se prononcer, alors même que ce dernier est invité expressément par l'art. 13 al. 1 let. b OAAcc à le faire. Il convient dès lors de constater qu'en n'ayant pas transmis la demande d'aide financière à l'autorité cantonale compétente, l'autorité inférieure a violé l'ordonnance précitée. Cependant, la question de savoir si la violation de l'art. 13 al. 1 OAAcc constitue un vice de procédure suffisamment grave devant entraîner l'annulation de la décision attaquée peut toutefois rester ouverte puisque la décision querellée doit être annulée pour d'autres motifs (cf. infra consid. 4 ; arrêts B-5353/2021 consid. 3.4 ; B-28/2022 consid. 3.5).

3.3 Sur le vu de ce qui précède, le grief de la recourante est partiellement admis. La question de la gravité du vice de procédure constaté et des conséquences en découlant demeure cependant ouverte puisque la décision attaquée doit de toute manière être annulée pour d'autres motifs.

4.

Dans un second grief, la recourante fait valoir que l'autorité inférieure aurait violé le droit fédéral en estimant que les besoins concrets doivent être examinés uniquement en tenant compte de l'offre située dans le quartier du Centre de Lausanne et sur la base de la liste des institutions d'accueil collectives de jour des enfants autorisées dans le canton de Vaud.

Dans ses remarques responsives, l'autorité inférieure se réfère à la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral concernant la ville de Zurich et applique ces critères à la demande de la recourante. Elle explique en substance qu'afin de garantir l'égalité de traitement des demandes, le taux de couverture des structures d'accueil pour enfants en âge préscolaire doit être calculé selon les mêmes critères dans toute la Suisse.

4.1 Conformément à l'art. 6 LAAcc, les demandes d'aides financières doivent être adressées à l'OFAS (al. 1) ; 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 (al. 2). L'art. 12 al. 1 let. b OAAcc précise que la demande d'aide financière pour les structures d'accueil collectif de jour et les structures parascolaires doit comprendre non seulement un budget détaillé et un concept de financement qui s'étend sur six ans au moins mais également la preuve du besoin concret avec une liste des inscriptions. Le Tribunal administratif fédéral s'est déjà prononcé à plusieurs reprises sur les exigences en matière de preuve du besoin concret. Selon sa jurisprudence constante, un besoin en nouvelles places

d'accueil est une condition indispensable à l'octroi d'une aide financière pour la création de places d'accueil extra-familial pour enfants. Cela découle du but de l'art. 1 LAAcc et du principe selon lequel les aides financières doivent être aussi efficaces que possibles (cf. arrêts du TAF B-28/2022 consid. 4.2 ; B-5102/2021 consid. 4.1 ; B-2629/2018 du 26 mars 2019 consid. 8.2 ; B-5932/2018 du 18 mars 2019 consid. 5.4.3 ; B-3091/2016 du 8 février 2018 consid. 4.4). S'agissant de la preuve du besoin concret au sens de l'art. 12 al. 1 let. b OAAcc, tant les listes d'inscriptions contraignantes que les offres proposées dans le « même lieu » peuvent et doivent être prises en considération (cf. arrêt B-5102/2021 consid. 4.2). Ainsi, les aides financières ne doivent soutenir que les projets répondant à un besoin avéré sur le territoire à prendre en compte pour le calcul du marché local. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, il faut entendre par les termes « même lieu » la région dans laquelle les parents sont prêts à accepter le trajet respectif pour obtenir une place d'accueil libre. La zone déterminante n'est donc pas nécessairement identique à la limite de la commune ou du quartier concerné (cf. arrêts du TAF B-45/2022 du 28 février 2023 consid. 3.6 ; B-359/2022 du 28 février 2023 consid. 3.6 ; B-5102/2021 consid. 6 ; B-4828/2021 du 13 septembre 2022 consid. 5.1 ; B-171/2020 consid. 5.4.2 ; B-6727/2019 du 5 août 2020 consid. 5.5.2). Il n'était par exemple pas approprié de se baser sur l'ensemble du territoire de la ville de Zurich pour déterminer le besoin dans le même lieu (cf. arrêts B-171/2020 consid. 5.4 ; B-6727/2019 consid. 5.5). Il ressort de ces arrêts que le critère du « même lieu » – lequel ne figure ni dans la loi ni dans l'ordonnance – n'est a priori pas adapté à la situation d'une ville comme Zurich. Cet écart par rapport à la jurisprudence en la matière repose sur le fait que la densification de la ville de Zurich empêche de se rendre d'une extrémité de la ville à l'autre dans un délai raisonnable. Une réflexion globale sur l'ensemble de la zone urbaine ne se révèle donc pas pertinente. Dans le cas de la ville de Zurich, il faut ainsi considérer l'offre quartier par quartier (cf. arrêt B-6727/2019 consid. 5.5.4). À l'inverse, le Tribunal administratif fédéral a estimé qu'il fallait prendre en compte une offre globale de prise en charge dans les communes rurales voisines de Bonstetten et de Wettswil comme correspondant à la notion du même lieu (cf. arrêt du TAF B-4279/2020 du 19 janvier 2022 consid. 5.4.2). Il en a fait de même dans un arrêt concernant la ville de Winterthur dans lequel il prend en compte l'offre de toute la ville (cf. arrêt B-5102/2021 consid. 6). Il ressort de ces arrêts que cet examen doit être effectué au cas par cas. Une liste des inscriptions contraignante peut également fournir des indications sur la distance que certains parents sont prêts à parcourir pour obtenir une place d'accueil.

4.2 Il convient d'analyser à ce stade si la jurisprudence qui s'applique à la ville de Zurich doit être suivie et appliquée à la ville de Lausanne ou, comme le soutient la recourante dans ses écritures, s'il convient de s'en écarter. La question à trancher porte sur le territoire qui doit être pris en compte afin de définir le besoin concret.

Pour délimiter l'espace pertinent, l'autorité inférieure a circonscrit cette notion au seul quartier du Centre de Lausanne. Elle retient dans sa décision que le taux de couverture du quartier du Centre de Lausanne est de 94.6 %, de sorte qu'elle estime superflu d'inclure les quartiers voisins dans son analyse. La recourante rétorque à l'appui d'une liste des familles inscrites qu'elle a toujours accueilli des familles provenant de tout quartier de la ville ainsi que des agglomérations alentours.

4.2.1 La ville de Lausanne jouit d'une superficie de 41 km² pour une population permanente d'environ 149'000 habitants (cf. Ville de Lausanne – Portrait statistique 2023, p. 2 ; <www.lausanne.ch/officiel/statistique/portrait-statistique/aperçu-statistique.html>, consulté le 24.01.2024). Le Service de l'urbanisme lausannois a découpé la ville en 18 quartiers et 81 sous-secteurs. Selon les outils de détermination d'itinéraires en voiture et en transports en commun, il est possible de rejoindre le nord de la ville au sud (Epalinges à Lausanne-Ouchy) en vingt minutes en transports publics et 24 minutes en voiture (cf. <www.tel.search.ch/map>, consulté le 24.01.2024). La durée en véhicule privé ne tient cependant pas compte des heures de pointe, durant lesquelles ce trajet peut atteindre jusqu'à 40 minutes (pour un trajet de Lausanne-Ouchy à Epalinges à 17h30, cf. <www.google.ch/maps>, consulté le 24.01.2024). En revanche, le territoire pertinent aux limites de la commune politique de la ville de Zurich s'articule sur une superficie de plus du double de celle de Lausanne, soit près de 90 km², et d'une population d'environ 400'000 habitants. Le temps de trajet entre deux extrémités de la ville de Zurich, par exemple entre Witikon et Rütihof, est de 57 minutes en transports publics ; en véhicule privé, il est de 37 minutes en temps normal (cf. <www.tel.search.ch/map>, consulté le 24.01.2024). Pendant les heures de pointe, ce temps peut atteindre une heure (de 40 à 60 minutes pour un trajet entre Rütihof et Witikon avec un départ à 17h30, cf. <www.google.ch/maps>, consulté le 24.01.2024 ; voir également arrêt B-6727/2019 consid. 5.5.3 s'agissant du temps de trajet entre Seebach et Wollishofen, du nord au sud de la ville de Zurich, estimé à environ une heure également).

4.2.2 Un rapport d'étude de la ville de Lausanne intitulé « Évaluation des besoins en matière de places d'accueil des enfants à Lausanne à 5 et 10

ans – Étude menée sur mandat du Service de la petite enfance de la Ville de Lausanne, daté de mars 2021 et publié par la Ville de Lausanne (ci-après rapport d'étude, <www.lausanne.ch/apps/actualites/Next/serve.php?id=12805>, consulté le 24.01.2024; ce rapport fait partie de la réponse apportée à un postulat politique approuvé par le conseil communal de la Ville de Lausanne en date du 10 octobre 2023, <www.lausanne.ch/apps/actualites/index.php?actu_id=68050>, consulté le 24.01.2024) met en évidence la mobilité résidentielle qui caractérise les enfants en âge préscolaire dont les plus jeunes en particulier avec seulement 50% des effectifs qui ne se déplacent pas et occupent des places de crèche dans leur quartier de résidence (cf. rapport d'étude, p. 8).

4.2.3 S'agissant de la ville de Lausanne, il convient de constater, sur la base des données géographiques et démographiques précitées, qu'elle ne se compare pas avec la ville de Zurich quant aux termes « même lieu ». Tout d'abord, la structure de la ville de Lausanne et les possibilités de transports en commun permettent, comme indiqué ci-dessus, de rallier les extrémités de la ville en environ 20 minutes alors qu'un temps d'une heure environ a été retenu pour la ville de Zurich. Par ailleurs, le bassin de population de Lausanne est clairement inférieur à celui de Zurich. En outre, le rapport d'étude – disponible en libre accès sur internet – signale qu'environ 50 % des enfants en âge préscolaire occupent des places de crèche dans des quartiers différents de leur quartier de résidence. Ainsi, la ville de Lausanne se rapproche plutôt des caractéristiques d'une ville de la taille de Winterthur, dont la superficie est certes de 68 km² mais dont la population s'élève à 116'610 personnes (cf. Statistiques de la ville de Winterthur (« Kurzportrait » du 3 mai 2023), <www.stadt.winterthur.ch/themen/die-stadt/winterthur/statistik>, consulté le 24.01.2024. Or, le tribunal de céans a déjà eu l'occasion d'indiquer que, s'agissant de Winterthur, il convenait de prendre en considération l'offre de toute la ville (cf. arrêt B-5102/2021). En analogie avec le raisonnement opéré dans l'arrêt précité, il peut être parti du principe qu'en présence d'une structure située à proximité du centre-ville de Lausanne, les parents des quartiers environnants seront prêts à accepter le trajet respectif pour obtenir une place d'accueil libre. Cela se voit corroboré par les listes fournies par la recourante, d'où il ressort que la garderie dont il est question accueille des familles provenant non uniquement du quartier du Centre mais également de quartiers environnants. Par conséquent, compte tenu des observations qui précèdent, il apparaît que le raisonnement de l'autorité inférieure ne peut pas être suivi dans le cas d'espèce. Vu les circonstances précitées, la ville de Lausanne doit se qualifier de « même lieu » dans le sens défini plus avant pour déterminer le droit aux aides financières sollicitées par la

recourante pour la structure concernée, compte tenu de sa situation proche du centre-ville de Lausanne. Cela a pour conséquence que, in casu, le taux de couverture et le besoin doivent être examinés de manière globale pour toute la ville. En rejetant la demande de la recourante en se fondant uniquement sur les données relatives au quartier du Centre, l'autorité inférieure a abusé de son pouvoir d'appréciation et donc violé le droit fédéral.

4.3 Sur le vu de ce qui précède, le recours se révèle bien fondé et doit être admis pour ce motif déjà. Partant, la décision attaquée est annulée.

5.

Il convient désormais de déterminer la suite à donner à la procédure.

5.1 Selon l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. Un renvoi est compatible avec le principe de l'instruction et le principe d'une procédure simple et rapide, pour autant qu'il existe des motifs objectifs. Le renvoi est notamment motivé par une clarification insuffisante des faits par l'instance précédente, à laquelle il ne peut être remédié sans une administration plus complexe des preuves. L'instance précédente connaît mieux les faits et est donc généralement mieux à même de procéder aux clarifications nécessaires. De même, un renvoi est indiqué lorsque l'instance inférieure dispose d'un pouvoir d'appréciation que le tribunal s'impose de contrôler avec retenue. Enfin, en cas de renvoi, la partie concernée conserve les voies de recours prévues par la loi (cf. ATF 131 V 407 consid. 2.1.1 ; ATAF 2012/21 consid. 5.1 ; arrêt du TAF A-3269/2020 du 5 août 2021 consid. 8.2).

5.2 En l'espèce, les parties ne sont pas d'accord sur la définition de la notion du « même lieu » utilisée pour calculer le besoin. L'autorité inférieure s'est fondée uniquement sur le quartier du Centre de Lausanne pour calculer le besoin, ce qui se révèle contraire à la jurisprudence en la matière. De plus, d'un point de vue procédural, elle n'a pas transmis le dossier à l'OAJE contrairement à ses obligations. L'affaire doit ainsi se voir renvoyée à l'instance inférieure pour une nouvelle appréciation de la preuve du besoin et une nouvelle décision dans le sens des considérants. Cette dernière est invitée à établir sa propre pratique en matière de délimitation du même lieu en tenant compte des principes de l'État de droit et qu'elle applique cette pratique au cas d'espèce ou, si une telle pratique existe déjà, qu'elle l'expose. Si une pratique doit d'abord être définie, elle pourrait éventuellement s'inspirer de manière appropriée des critères de

délimitation du marché local prévus par le droit des cartels (cf. arrêt du TAF B-4828/2021 consid. 7.2 ; B-171/2020 consid. 5.4.2 ; B-6727/2019 consid. 5.5.2). Par ailleurs, il appartiendra à l'autorité inférieure d'examiner la question du taux de couverture en examinant et prenant position notamment sur les données publiées dans le rapport d'étude. Enfin, l'autorité inférieure aura à se prononcer sur la justification de l'obtention de données plus récentes portant sur le besoin concret relatif à la recourante, en sollicitant par exemple des listes d'inscriptions actualisées.

5.3 Sur le vu de ce qui précède, l'affaire est renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

6.

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1, 1^{ère} phrase FITAF). En l'espèce, la recourante a obtenu entièrement gain de cause. En conséquence, il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure. L'avance sur les frais de procédure présumés de 2'000 francs versée par la recourante durant l'instruction lui sera restituée.

L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement obtenu gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA). La partie qui obtient gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 7 al. 1 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Les frais de représentation comprennent notamment les honoraires d'avocat (art. 9 al. 1 let. a FITAF) lesquels sont calculés en fonction du temps nécessaire à la défense de la partie représentée (art. 10 al. 1 FITAF) ; le tarif horaire des avocats est de 200 francs au moins et de 400 francs au plus (art. 10 al. 2 FITAF). Les parties qui ont droit aux dépens doivent faire parvenir au tribunal, avant le prononcé, un décompte détaillé de leurs prestations, à défaut duquel le tribunal fixe l'indemnité sur la base du dossier (art. 14 al. 1 et 2 FITAF). In casu, la défense de la recourante a nécessité les services d'un avocat dûment mandaté par procuration à cet effet et impliqué plusieurs écritures. Aucun décompte n'a été transmis au tribunal de céans. En tenant compte

du barème précité, de la complexité de l'affaire et de l'issue du recours, une indemnité fixée ex aequo et bono à 3'500 francs lui est équitablement allouée à titre de dépens pour la procédure de recours. Ces dépens sont mis à la charge de l'autorité inférieure (art. 64 al. 2 PA).

7.

Conformément à l'art. 83 let. k LTF, le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est exclu contre les décisions concernant des subventions auxquelles il n'existe aucun droit. Les aides financières dont il est question en l'espèce constituent des subventions discrétionnaires auxquelles il n'existe aucun droit (cf. arrêt B-4828/2021 consid. 9). En conséquence, le présent arrêt est définitif.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis.

2.

La décision de l'autorité inférieure du 2 décembre 2021 est annulée. Partant, l'affaire est renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision au sens des considérants.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de 2'000 francs versée par la recourante lui est restituée.

4.

Un montant de 3'500 francs à titre de dépens est alloué à la recourante et mis à la charge de l'autorité inférieure.

5.

Le présent arrêt est adressé à la recourante et à l'autorité inférieure.

Le président du collège :

Le greffier :

Jean-Luc Baechler

Pascal Bovey

Expédition : 31 janvier 2024

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (recommandé ; annexes : pièces en retour et formulaire « adresse de paiement ») ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; recommandé ; annexes : dossier en retour).