



Cour II
B-3567/2016

Arrêt du 7 septembre 2018

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Ronald Flury, David Aschmann, juges,
Yann Grandjean, greffier.

Parties

Association X. _____,
représentée par Maître Alexandre Guyaz, avocat,
recourante,

contre

Office fédéral des assurances sociales OFAS,
autorité inférieure.

Objet

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

Faits :**A.**

Par acte reçu le 17 juin 2014, l'association X._____ (ci-après : l'association ou la recourante) a déposé auprès de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS (ci-après : l'autorité inférieure) une demande d'aides financières portant sur l'ouverture, prévue en août 2014, de la structure d'accueil parascolaire dénommée « Unité d'accueil pour écoliers (UAPE) A._____ » (ci-après : A._____). Selon la demande, A._____ prévoyait d'y offrir 12 places d'accueil le matin, 36 à midi et 24 l'après-midi pour les enfants scolarisés de la 1^{ère} à la 6^{ème} primaire.

B.

Le 10 septembre 2014, l'association a obtenu de l'Office de l'accueil de jour des enfants du Canton de Vaud (ci-après : l'Office) l'autorisation d'exploiter A._____ durant le matin, la pause de midi et l'après-midi, jusqu'au 24 août 2019 en tant qu'institution d'accueil collectif de jour parascolaire, comportant un nombre maximal de 24 places.

C.

Par décision du 3 mai 2016, l'autorité inférieure a rejeté la demande d'aides financières de l'association pour la structure d'accueil A._____ au motif que celle-ci n'est pas nouvelle et qu'il n'y a pas d'augmentation de l'offre de places d'accueil. Selon cette décision, jusqu'à l'ouverture du A._____, les écoliers étaient accueillis durant midi à la cantine scolaire B._____ (ci-après : B._____) et le matin et l'après-midi au sein du jardin d'enfants X._____ (ci-après : X._____) également géré par l'association du même nom. Il s'agirait donc d'une nouvelle répartition des places d'accueil existantes dans le cadre d'une restructuration de l'offre d'accueil. De plus, l'autorité inférieure a constaté que, sur la base des statistiques de fréquentation du A._____ et de X._____ des années scolaires 2014/2015 et 2015/2016 (pièces A.1.9 du dossier de l'autorité inférieure), les 24 places pour l'accueil du midi, précédemment offertes par B._____, sont tout juste occupées au sein du A._____. Quant à la structure X._____, les places occupées auparavant par les écoliers seraient toujours inoccupées et, de ce fait, il s'agirait également d'un déplacement de l'offre.

D.

Par acte du 6 juin 2016, la recourante a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Elle conclut, avec suite de frais et dépens, principalement à la réformation

de la décision du 3 mai 2016 en ce sens que le subventionnement sollicité soit accordé à concurrence du montant découlant de l'application de la législation fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants et, subsidiairement, à l'annulation de la décision ainsi qu'au renvoi du dossier à l'autorité inférieure pour nouvelle décision.

E.

Dans sa réponse du 26 octobre 2016, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours au motif que, d'une part, A._____ n'est pas une nouvelle structure au sens de la loi fédérale et, d'autre part, que la recourante n'a créé aucune nouvelle place et a échoué à démontrer le besoin pour les places supplémentaires.

F.

Par réplique du 11 janvier 2017, la recourante a réitéré ses conclusions et a fait valoir des faits nouveaux. En effet, elle invoque qu'une nouvelle autorisation de l'Office a été délivrée à X._____ le 26 septembre 2016. L'autorisation a réduit les places offertes par le jardin d'enfant à 10 places et précise que celles-ci sont destinées à des enfants dès la naissance jusqu'à l'âge d'entrée en scolarité obligatoire.

G.

Par duplique du 15 février 2017, l'autorité inférieure a également réitéré ses conclusions précédentes.

Les autres faits et arguments de la cause seront examinés, pour autant que de besoin, dans les considérants en droit.

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 20017/6 consid.1).

1.2 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 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 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 fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu, RS 616.1).

Le Tribunal est dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

1.3 Selon l'art. 48 al. 1 PA, la qualité pour recourir 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.

En l'espèce, la qualité pour recourir doit être manifestement reconnue à la recourante.

1.4 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.

1.5 Le recours est ainsi recevable.

2.

Après avoir rappelé les règles jurisprudentielles concernant son pouvoir de cognition (consid. 3) et le système fédéral des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial (consid. 4), le Tribunal va examiner successivement si les aides financières pouvaient être allouées à la recourante, tant sous l'angle de la création d'une nouvelle structure (consid. 5) que sous celui d'une augmentation significative de l'offre (consid. 6).

3.

3.1 Le recours 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 dispose ainsi d'un plein pouvoir d'examen (arrêt du TAF B-3091/2016 du 8 février 2018 consid. 2 et C-976/2013 du 8 juillet 2014 consid. 2.2 et les références citées). 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 (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER,

Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2^e éd. 2013, p. 88 ss, n° 2.149 ss et les références citées ; JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, 2013, n° 180). Ainsi, le Conseil fédéral – compétent avant la création du Tribunal 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 (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 61.83, 59.5 et 55.17).

3.2 Le pouvoir d'appréciation de l'autorité qui les délivre est typique dans le domaine des subventions auxquelles la législation ne donne pas de droit, particulièrement lorsque, comme en l'espèce, il s'agit d'appliquer une disposition prévoyant des critères de priorité (arrêt du TAF B-1311/2017 du 11 juillet 2018 consid. 5.3., B-3091/2016 du 8 février 2018 consid. 2, B-5547/2014 du 17 juin 2015 consid. 2.1 et les références citées ; voir aussi les arrêts du TAF B-5202/2014 et B-7280/2014 du 2 novembre 2015 consid. 3.2 [arrêt partiel], B-5483/2014 et B-7516/2014 du 10 mars 2016 consid. 2.2, B-5269/2014 du 16 mars 2016 consid. 2.1, B-5438/2014 du 5 juillet 2016 consid. 2.2-2.3 et B-5474/2014 du 5 août 2016 consid. 2.2-2.3).

3.3 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 (ATF 106 Ia 1 et, parmi d'autres, JAAC 45.43 qui se réfère expressément à cette jurisprudence ; voir également MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 2.154 ss). Le Tribunal a adhéré à cette jurisprudence dans son arrêt du 30 novembre 2007 dans la cause C-2561/2007 (voir entre autres arrêts du TAF C-2892/2013 du 9 mai 2014 consid. 2.2 et C-2224/2013 du 11 décembre 2013 consid. 2.2).

4.

4.1

4.1.1 Au 1^{er} juillet 2018, la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861, ci-après : la loi fédérale) a subi une modification devenant à cette occasion la LAAcc (RO 2018 2247).

Les dispositions topiques de la loi fédérale n'ont pas subi de modifications à cette occasion.

4.1.2 A cette même date, l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RO 2003 258, ci-après : l'ancienne ordonnance) a été remplacée par l'ordonnance du 25 avril 2018 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (OAAcc, RS 861.1).

Toutefois, l'ancienne ordonnance reste valable en l'espèce. En effet, lorsqu'un changement de droit survient, comme ici, durant la procédure de recours et qu'aucune règle de droit intertemporel ne détermine le droit applicable, la jurisprudence admet qu'en principe une autorité de recours doit trancher le cas selon le droit en vigueur au moment du prononcé de la décision attaquée (ATF 129 II 497 consid. 5.3.2 et les références citées ; arrêt 2C_318/2012 du 22 février 2013 consid. 3.2 non publié dans l'ATF 139 II 121). Par ailleurs, il ressort du commentaire de l'OAAcc que les dispositions matérielles de l'ancienne ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants ne sont pas modifiées (Commentaire OAAcc, disponible sur le site de l'autorité inférieure, à l'adresse : https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/fr/dokumente/famille/gesetze/Erlaeuterungen_neue_Finanzhilfen.pdf.download.pdf/20180425%20Commentaire%20OAAcc.pdf, p. 6, consulté le 13 août 2018).

4.2 Selon l'art. 1 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 (voir actuellement art. 1 al. 2 let. a LAAcc).

Il n'y a pas de droit à ces aides financières (Initiative parlementaire, Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial : 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-3091/2016 du 8 février 2018 consid. 3, B-3544/2015 du 9 décembre 2016 consid. 4 et C-591/2010 du 23 mai 2012 consid. 6).

4.3 Les aides financières concernent notamment les structures d'accueil parascolaire pour enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire (art. 2 al. 1 let. b de la loi fédérale ; art. 1 al. 1 let. a et art. 5 ss de l'ancienne ordonnance). 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. 5 al. 1 de l'ancienne ordonnance). Une structure parascolaire satisfait aux exigences si elle

dispose d'un nombre minimal de 10 places, si elle est ouverte au moins quatre jours par semaine et 36 semaines scolaires par année et, enfin, si elle accueille 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 (art. 5 al. 2 de l'ancienne ordonnance). 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 de la loi fédérale), 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. 5 al. 3 de l'ancienne ordonnance). Une structure nouvelle qui change d'organisme responsable ou qui ouvre à nouveau n'est pas considérée comme une nouvelle structure d'accueil parascolaire (art. 5 al. 4 de l'ancienne ordonnance).

5.

5.1

5.1.1 La recourante argue en premier lieu que A._____ serait une nouvelle structure d'accueil destinée à prendre en charge des enfants scolarisés avant et après l'école ainsi que durant la pause de midi. Elle souligne qu'elle n'aurait jamais perçu d'aide financière de la part de l'autorité inférieure jusqu'à présent. Dès l'ouverture du A._____ en été 2014, X._____ aurait continué d'offrir un accueil à des enfants préscolaires dans des locaux différents, de bénéficier d'une autorisation cantonale à part et d'employer un personnel distinct, sous réserve de la direction. La recourante conteste l'affirmation de l'autorité inférieure selon laquelle X._____ aurait accueilli une quinzaine d'écoliers. Elle affirme que cet accueil serait exceptionnel et que le nombre d'écoliers n'aurait jamais dépassé trois. Quant à la question de la baisse de fréquentation de X._____ depuis l'ouverture du A._____, elle explique que cela serait dû au fait que l'âge du début de la scolarité a été avancé d'une année depuis la réforme « Harnos » et qu'il y aurait une baisse de la natalité dans la région.

Par ailleurs, la recourante expose que la cantine de la structure A._____ ne serait pas une reprise de l'offre autrefois proposée par B._____. La première serait différente de la seconde sur plusieurs points jugés essentiels. Elle précise que la nouvelle cantine fait partie intégrante du A._____ en fournissant un encadrement par des éducateurs diplômés,

alors que B. _____ aurait été totalement indépendante d'une quelconque structure. Par ailleurs, la nouvelle cantine du A. _____ se trouve dans des locaux différents de B. _____ et emploie un autre personnel. La recourante déclare au surplus que la mise à disposition d'une cantine doit être considérée comme un service annexe et secondaire. Partant, la recourante estime qu'il serait arbitraire de considérer A. _____ comme le prolongement d'une activité préexistante du fait qu'un service de cantine aux enfants scolarisés avait déjà été proposé.

5.1.2 L'autorité inférieure, de son côté, retient que la structure d'accueil parascolaire A. _____ constituerait simplement une restructuration de l'offre auparavant proposée par la structure d'accueil collectif de jour X. _____ et la cantine B. _____. L'autorité inférieure affirme que, sur la base des pièces produites par la recourante (dossier de l'autorité inférieure, pce A.1.2), X. _____ accueillait déjà une quinzaine d'enfants scolarisés le matin et l'après-midi. Quant aux places d'accueil du midi offertes par la cantine B. _____ aux enfants scolarisés, elles seraient également reprises par la structure A. _____. En outre, elle expose que le fait que la recourante n'ait bénéficié d'aucune aide financière de la Confédération est sans importance dans la détermination de l'offre existante. Les arguments selon lesquels B. _____ ne proposait pas un encadrement professionnel, qu'elle n'était pas au bénéfice d'une autorisation d'exploitation, qu'elle employait un autre personnel, qu'il n'y avait pas de projet pédagogique ou encore qu'il ne s'agissait que d'un service annexe et secondaire ne sont pas non plus pertinents. En résumé, l'autorité inférieure estime que A. _____ remplace une structure déjà existante.

5.2

5.2.1 Le Tribunal a déjà eu l'occasion de relever que la loi fédérale ne précise pas ce qu'il faut entendre par « structure nouvelle » au sens de l'art. 2 al. 2 de la loi fédérale prescrivant que les aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles. Les travaux préparatoires de la loi fédérale (Initiative parlementaire, Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial : rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002 [FF 2002 3925 ss] et avis du Conseil fédéral du 27 mars 2002 [FF 2002 3970 ss]) ne contiennent pas non plus d'indices quant à l'interprétation à donner à cette disposition (arrêts du TAF B-3544/2015 précité consid. 5.1.1, B-2482/2013 du 10 avril 2015 consid. 5.1, C-6397/2010 du 24 octobre 2011 consid. 2.3.3, C-591/2010 du

23 mai 2015 consid. 8.1). Il ressort toutefois de ces travaux préparatoires que le but de la loi fédérale tend à encourager la création de nouvelles places d'accueil pour enfants, en octroyant une aide complémentaire de départ pour financer de telles places là où beaucoup de projets ne peuvent aboutir faute d'un programme d'incitation ou échouent à cause d'un financement suffisant. Le législateur parle donc d'un programme d'incitation à la création de places d'accueil pour enfants (FF 2002 3925 ss, ch. 2.5.1 et ch. 2.5.2 ; arrêts du TAF B-3544/2015 précité consid. 5.1.1, B-2482/2013 du 10 avril 2015 consid. 5.1, C-6397/2010 du 24 octobre 2011 consid. 2.3.5, C-591/2010 du 23 mai 2015 consid. 8.1). Le Tribunal a alors noté que la législation fédérale vise à garantir que ce programme d'incitations profite à la création de nouvelles places d'accueil de sorte à en augmenter l'offre globale (arrêts du TAF B-3544/2015 consid. 5.1.1 du 9 décembre 2016, B-2482/2013 du 10 avril 2015 consid. 5.1, C-6397/2010 du 24 octobre 2011 consid. 2.3.6, C-591/2010 du 23 mai 2015 consid. 8.2). Le but ne réside donc pas à soutenir les structures existantes qui n'ont pas pour projet d'augmenter leur offre, ni de garantir leur maintien.

5.2.2 La deuxième phrase de l'art. 2 al. 2 de la loi fédérale, selon laquelle les aides financières peuvent également être allouées aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative, souligne cet objectif tendant au seul soutien de l'argumentation des places d'accueil. Afin d'éviter les abus, la même structure ne peut pas bénéficier de fait plusieurs fois des aides financières et pour une période supérieure à la durée maximale de trois ans (arrêts du TAF B-3544/2015 précité consid. 5.1, B-2482/2013 du 10 avril 2015 consid. 5.1, C-6397/2010 du 24 octobre 2011 consid. 2.3.6 et C-591/2010 du 23 mai 2015 consid. 8.2).

5.2.3 L'art. 5 al. 4 de l'ancienne ordonnance donne une définition négative de la notion de « structure nouvelle », disposant qu'une structure qui change d'organisme responsable ou qui ouvre à nouveau n'est pas considérée comme une nouvelle structure d'accueil parascolaire. Cette disposition a été modifiée avec effet au 1^{er} février 2011, la fin de la phrase – ajoutant « si son concept d'exploitation ne présente pas de changement important » – ayant été supprimé (RO 2011 189). Dans le commentaire du 10 décembre 2010 de l'ancienne ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (disponible sur le site internet de l'OFAS, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuing/rechtliche-grundlagen.html>, consulté le 13 août 2018), l'autorité inférieure explique que, dans la pratique, la notion de « changement important du concept d'exploitation » s'est révélée équivoque. Certains demandeurs ont pu penser qu'un changement de locaux ou de concept

pouvait permettre à une structure de bénéficier d'aides financières. Or, tel ne saurait être le cas, le programme d'impulsion ayant clairement pour objectif de promouvoir la création de nouvelles places et non pas de subventionner des places d'ores et déjà existantes. L'objectif de la disposition a par ailleurs toujours été d'éviter certaines formes d'abus, à savoir la fermeture d'une structure puis sa réouverture ou le changement d'organisme responsable en vue de bénéficier d'aides financières. Le Tribunal a jugé que cette disposition de l'ancienne ordonnance, dans sa version en vigueur du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2011 (RO 2003 238), excluant du programme fédéral d'aides financières les structures qui dans les faits poursuivent leur activité, s'avérait conforme à la loi puisque ces structures n'entreprennent pas une activité créatrice de nouvelles places d'accueil (arrêts du TAF B-3544/2015 précité consid. 5.1.1, B-2482/2013 du 10 avril 2015 consid. 5.1, C-3778/2010 du 4 juillet 2012 consid. 4, C-6397/2010 du 24 octobre 2011 consid. 2.3.6, C-591/2010 du 23 mai 2015 consid. 8.2). La disposition modifiée en vigueur depuis le 1^{er} février 2011 est également conforme à la loi, ne faisant que clarifier le but légal (arrêts du TAF B-3544/2015 précité consid. 5.1, B-2482/2013 précité consid. 5.1 et C-976/2013 du 8 juillet 2014 consid. 6.2).

5.2.4 A titre d'exemples, le Tribunal a eu l'occasion de préciser que les structures constituées dans la continuité d'un établissement déjà existant – comme lors d'un rachat ou d'une fusion – et se fondant, au moment de la reprise ou de la réouverture, sur des éléments essentiels de la structure préexistante, tels que l'infrastructure, les collaborateurs employés et le personnel dirigeant, n'ont pas droit à des aides financières sur la base des dispositions citées. Il en est de même, en cas de faillite, lorsque les personnes à l'origine de la nouvelle structure sont les mêmes que celles de l'institution en faillite (arrêts du TAF B-3544/2015 précité consid. 5.1.1, B-2482/2013 du 10 avril 2015 consid. 5.1, C-6397/2010 du 24 octobre 2011 consid. 2.3.6, C-591/2010 du 23 mai 2015 consid. 8.3).

5.2.5 Dans l'arrêt C-3778/2010 du 4 juillet 2012, le Tribunal a estimé qu'il y a eu reprise d'un accueil parascolaire par l'école primaire en cause qui a précédemment collaboré et financièrement soutenu l'association privée dissoute, l'offre de l'école étant restée identique, visant le même cercle d'enfants et se déroulant dans les anciens locaux, même si ceux-ci ont dû être aménagés en raison des directives cantonales, notamment. En substance, seuls le soutien financier et les heures d'ouverture avaient changé (consid. 4.3 et 4.4). Dans l'arrêt B-2482/2013 du 10 avril 2015, le Tribunal a certes retenu plusieurs différences entre l'ancienne et la nouvelle structure, notamment quant à leur fonctionnement et leur

infrastructure (locaux et personnel distincts, fixation des tarifs respectifs différente). Il a toutefois exposé de nombreux liens entre la recourante et la structure préexistante ainsi que l'implication notable de la première dans le financement de la seconde ; la commune exerçait en outre une forte influence sur l'existence même de la structure préexistante ainsi que sur des aspects essentiels de son fonctionnement. Le Tribunal a donc également nié l'existence d'une nouvelle structure.

5.2.6 En revanche, le Tribunal a considéré, dans l'affaire C-6397/2010 du 24 octobre 2011, que si une structure d'accueil collectif de jour cesse son activité et que d'autres personnes ou collectivités en profitent pour créer leur propre structure d'accueil, indépendante de l'établissement précédent, il ne s'agit ni d'une reprise ni d'une réouverture ; l'investissement nécessaire à la création de cette toute nouvelle structure – que ce soit pour la location des locaux, l'obtention d'un permis de construire, l'achat du mobilier ou l'engagement et la formation du personnel – est alors bien plus important qu'en cas de reprise d'une exploitation préexistante (consid. 2.3.6). Il a relevé que, *in casu*, le lien entre l'abandon de l'offre précédente d'un côté et la création de l'établissement de la recourante de l'autre ne s'avérait qu'indirect et que les places projetées par la nouvelle structure devaient être qualifiées de nouvelles puisque celles proposées précédemment étaient sinon appelées à disparaître sans être remplacées (consid. 2.4).

5.2.7 Dans l'affaire C-591/2010 du 23 mai 2012, le Tribunal a considéré que l'on ne peut pas conclure qu'il y a eu reprise d'une structure existante du seul fait que la nouvelle structure, sans lien avec la précédente, s'installe dans des locaux auparavant loués par celle-ci ; il a souligné que, *in casu*, la fermeture de l'ancienne structure se révélait un événement sur lequel la structure nouvelle n'avait aucune emprise. De plus, celle-ci avait, au demeurant, dû entreprendre des travaux d'aménagement et des investissements et n'a pas pu reprendre l'infrastructure précédente (consid. 9.1).

5.2.8 Dans l'affaire C-976/2013 du 8 juillet 2014, le Tribunal a remarqué que la comparaison des structures ancienne et nouvelle ne se limitait pas à la forme juridique mais qu'il s'agissait également d'examiner si, de fait, la structure recourante avait repris l'activité de la précédente. Il a en outre relevé que le fait que la recourante occupe des nouveaux locaux, ayant nécessité des travaux d'aménagement importants et qu'elle ait dû acheter du mobilier neuf, ne saurait permettre de conclure qu'elle forme une structure nouvelle au sens de la loi et de la jurisprudence. Il a souligné que

toute structure, qu'elle soit existante, nouvelle ou qu'elle déménage, doit supporter des charges de rénovation et d'aménagement de sorte que de telles dépenses ne sauraient conduire à admettre l'existence d'une structure nouvelle au sens de la loi et de la jurisprudence (consid. 7.1.2).

5.2.9 Quant à l'accueil parascolaire, il se définit comme l'accueil des enfants d'âge scolaire en dehors du temps consacré à l'enseignement (art. 5 al. 1 de l'ancienne ordonnance). Ni la loi fédérale ni l'ancienne ordonnance ne fournissent d'indication plus précise sur ce qu'il convient d'entendre par cette notion. Dans son rapport du 22 février 2002, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a toutefois relevé que les structures d'accueil parascolaire sont variées et offrent un encadrement plus ou moins étoffé ; elle a déclaré que les structures parascolaires pouvant être prises en compte sont les écoles à horaires continus, différentes formes d'accueil pour écoliers en dehors des heures d'enseignement, y compris les cantines de midi et les devoirs surveillés (FF 2002 3925 ss, 3933 s., 3947 ; arrêt du TAF B-3544/2015 précité consid. 5.1.2).

5.3 Appelé à statuer, le Tribunal se prononce comme suit.

5.3.1 La position de la recourante, selon laquelle la structure A._____ ne doit pas être considérée comme la continuité de la structure X._____, ne saurait être suivie.

La recourante indique, dans son recours, que la structure X._____ n'aurait jamais accueilli une quinzaine d'écoliers, qu'elle n'aurait offert un tel accueil que de manière exceptionnelle et que leur nombre n'aurait jamais dépassé trois. Or, le Tribunal constate le contraire dans le document intitulé « Description détaillée du projet » préparé par la recourante lors de la demande d'aides financières (dossier de l'autorité inférieure, pce A.1.2). En effet, il est clairement indiqué, sous le point « Justification et preuve du besoin en places d'accueil », la phrase qui suit : « Actuellement une quinzaine d'enfants sont accueillis en parascolaire par le jardin d'enfants qui ne peut plus assumer cet accueil ». Au surplus, la recourante signale dans ses écritures que la raison de la création du A._____ serait pour faire face à la demande grandissante s'agissant de l'accueil parascolaire (recours p. 3). Cela correspond d'ailleurs à l'autorisation cantonale délivrée le 30 septembre 2013 à la recourante qui prévoit un nombre de 15 places au maximum (dossier de l'autorité inférieure, pce A.1.5). Il apparaît donc, en tenant compte de ce qui est mentionné dans les documents précités, que la création du A._____ avait pour but de soulager la structure

X._____ dans l'accueil des enfants scolarisés. Le fait que la recourante a indiqué que « [X._____] ne peut plus assumer cet accueil » montre bien la continuité entre cette structure et celle pour qui la demande est faite. Partant, le Tribunal retient que la structure X._____ offrait déjà la prise en charge des enfants scolarisés avant l'ouverture du A._____ et cela fait déjà obstacle à la qualification du A._____ en tant que nouvelle structure.

5.3.2 Le Tribunal souligne que, conformément à la notion d'accueil parascolaire telle que délimitée ci-dessus (consid. 5.2.9), la mise à disposition d'une cantine doit être considérée comme une structure à part entière. Elle ne doit donc pas être considérée comme un service annexe et secondaire à l'accueil préscolaire ou parascolaire. Ainsi, les prestations de cantine offertes par B._____ à des enfants scolarisés constituent également une structure d'accueil parascolaire au sens de la législation fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Le Tribunal relève que les contrats de travail des collaborateurs de B._____ étaient déjà passés avec l'association recourante (recours, pces 7 et 8), ce qui démontre là aussi une continuité.

5.3.3 Le Tribunal constate également que la date de la fermeture de la cantine B._____ coïncide pratiquement avec celle de l'ouverture de la structure A._____. En effet, il ressort du dossier que B._____ a été fermée en juin 2014 (réplique p. 3) et au mois d'août de la même année, A._____ a ouvert ses portes (réplique p. 3 ; autorisation de l'exploitation du A._____ [dossier de l'autorité inférieure, pce A.1.4]). La recourante a souligné à plusieurs reprises que A._____ offre également un service de cantine à midi pour les enfants scolarisés (recours p. 3, réplique p. 4, dossier de l'autorité inférieure, pces A.1.2, A.2.2) et que celui-ci, à la différence de B._____, bénéficie d'un encadrement professionnel. Or, le Tribunal constate qu'il ne s'agit que d'un déplacement de l'offre dans la mesure où le service de cantine auparavant proposé par B._____ est désormais assuré par celle de la structure A._____. La recourante l'admet implicitement lorsqu'elle explique que « [B._____] a été supprimée et les repas des enfants se prennent maintenant uniquement dans le cadre de [X._____] » (dossier de l'autorité inférieure, pce A.2.2 [mail n° 2 ; voir aussi mail n° 8]). Il s'agit donc d'une offre identique et cela même si B._____ n'offrait pas un service de midi encadré par des éducateurs.

5.3.4 Quant à l'argument des locaux distincts qu'avance la recourante, le Tribunal constate, sur la base du dossier ainsi que du site internet de la

recourante et de la Commune de C. _____, que les locaux utilisés par les différentes structures se trouvent tous au même emplacement, à savoir le [adresse à C. _____] (pour la structure X. _____ et A. _____ : [site internet] / ; quant à la salle polyvalente communale où se trouvait B. _____ [recours p. 3] : [site internet], tous consultés le 13 août 2018). Quant à B. _____, la recourante indique elle-même dans son recours celle-ci « a été ouverte par la recourante dans la salle polyvalente communale [...] » (recours p. 3).

5.3.5 S'agissant du personnel du A. _____, le Tribunal remarque que, s'il est incontestable que les employés ne sont pas les mêmes dans les différentes structures, il en va différemment de la direction. La recourante reconnaît elle-même que la direction est restée la même (recours p. 3). De plus, l'autorisation de l'exploitation cantonale de X. _____ et du A. _____ ont été délivrées à la recourante comme association (pces 4 et 9). Quant à elle, la demande d'aide financière pour la structure A. _____ a été introduite par la même personne de référence (dossier de l'autorité inférieure, pce A.1.1). Partant, le Tribunal retient qu'il n'existe aucun changement lié à la direction des structures et que seule la recourante détient le pouvoir décisionnel quant aux différentes structures.

5.3.6 Au surplus, la recourante avance que A. _____ et X. _____ sont au bénéfice chacun d'une autorisation d'exploitation et que, de ce fait, il y aurait lieu de considérer A. _____ comme une nouvelle structure. Or, la recourante ne peut rien déduire en sa faveur du fait qu'elle détient des autorisations cantonales pour chacune des deux structures. En effet, l'octroi d'une subvention fédérale en matière d'accueil extra-familial s'examine seulement à la lumière de la législation fédérale (arrêts du TAF B-3544/2015 du 9 décembre 2016 consid. 5.2, B-2482/2013 du 10 avril 2015 consid. 5.2.1 et C-976/2013 du 8 juillet 2014 consid. 7.1.1). De ce fait, la question est de savoir si l'on peut considérer la structure A. _____ comme nouvelle ou non au regard du droit fédéral ; il importe donc peu si elle est au bénéfice d'une autre autorisation cantonale que X. _____.

5.4 Au vu de ce qui précède, le Tribunal considère que la structure d'accueil parascolaire A. _____ n'est pas une structure nouvelle au sens de la loi fédérale. Elle est, de fait, une continuité de l'offre qui vise le même cercle d'enfants auparavant proposée par X. _____ et B. _____.

6.

Il reste donc encore à examiner s'il existe une augmentation significative de l'offre au sein de l'ancienne structure et si la subvention fédérale pouvait ou non être accordée à la recourante sur ce fondement.

6.1 Selon l'art. 2 al. 2 de la loi fédérale, les aides financières peuvent être allouées également aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative. Une augmentation significative de l'offre existe si la structure parascolaire a augmenté d'au moins un tiers le nombre de places d'accueil, mais au minimum 10 places (art. 5 al. 3 de l'ancienne ordonnance).

6.2 La recourante indique que la structure X. _____ n'a jamais accueilli plus de 3 enfants scolarisés et que le service de cantine auparavant assuré par B. _____ ne doit pas être retenu pour apprécier le caractère significatif de l'augmentation de l'offre d'accueil aux enfants scolarisés. Par conséquent, du fait que l'offre serait passée de 3 à 24 places, il conviendrait de constater que la condition exigée par l'art. 5 al. 3 let. a de l'ancienne ordonnance serait remplie.

Elle ajoute que le Tribunal devrait arriver à la conclusion identique, même si l'on avait tenu compte de l'offre du service de cantine assuré par B. _____ dans l'appréciation de l'augmentation de l'offre. Selon la recourante, dans ce cas de figure, il faudrait tenir compte non pas de la capacité d'accueil autorisée par l'autorité cantonale, à savoir 24 places, mais de la capacité maximale d'accueil, c'est-à-dire 36 places. Partant, la recourante estime qu'il existait une augmentation significative de 24 à 36 places, à savoir une hausse de 12 places. La condition de l'art. 5 al. 2 de l'ancienne ordonnance serait remplie (recours p. 7).

La recourante reproche par ailleurs à l'autorité inférieure d'avoir perdu de vue le fait que l'augmentation de la fréquentation du A. _____ ne serait pas immédiate mais bien progressive. Pour étayer cet argument, elle signale que la structure A. _____ accueillerait une vingtaine d'enfants en parascolaire le vendredi après-midi (pce 23). En outre, elle affirme qu'en réalité la fréquentation de cette structure serait encore plus importante que ce que montrerait son planning (pce 23), car celui-ci ne tiendrait pas compte des nombreux dépannages survenant régulièrement (réplique p. 4 s.).

6.3 L'autorité inférieure rappelle en premier lieu que si la recourante voulait que ce soit la capacité d'accueil maximale du A. _____ qui soit prise en

compte, à savoir 36 places, il lui appartiendrait d'obtenir une autorisation d'exploitation cantonale en ce sens. Quant à la hausse de fréquentation du vendredi après-midi soulevée par la recourante, l'autorité inférieure considère qu'il s'agit seulement d'un pic de fréquentation qui n'est pas représentatif de l'occupation globale de la structure. Partant, elle estime que le besoin des places supplémentaires n'a pas été démontré par la recourante.

6.4 Quant au Tribunal, il retient ce qui suit.

6.4.1 Dans la mesure où la loi fédérale a pour but une augmentation de l'offre globale de places d'accueil dans leur phase de démarrage (phase d'impulsion ; consid. 5.2.1), il n'y a pas de raison de distinguer en l'espèce l'offre pour l'accueil préscolaire de X._____ de l'offre parascolaire de B._____. Cette conclusion se justifie d'autant plus que l'autorisation cantonale pour X._____ concernait des enfants « jusqu'à la fin de la 2^{ème} primaire » ; il s'agissait donc d'une offre qui avait déjà une dimension parascolaire.

6.4.2 Dans le cas d'espèce, le Tribunal a déjà établi, sur la base du document intitulé « Description détaillée du projet » (dossier de l'autorité inférieure, pce A.1.2) et de l'autorisation cantonale (pce A.1.5), que la structure X._____ accueillait déjà à l'époque une quinzaine d'enfants en âge scolaire (consid. 5.3.1). Il n'y a donc pas lieu d'examiner à nouveau cette question.

Quant à la cantine B._____, la recourante a admis que celle-ci accueillait durant la pause de midi entre 18 et 23 enfants en âge scolaire pour la tranche horaire de midi (dossier de l'autorité inférieure, pces A.1.9 et A.2.2 [mail n° 14] ; dans le recours [p. 3], on parle de 24 places pour des enfants scolarisés).

La structure A._____, dépendant de l'association recourante, a une autorisation pour 24 places (dossier de l'autorité inférieure, pce A.1.4). La capacité d'accueil de 36 places alléguée par la recourante ne ressort nullement du dossier.

Par conséquent, même si l'on retient la lecture du dossier la plus favorable à la recourante, à savoir le passage de 15 à 24 places, l'augmentation n'est pas au minimum de 10 places.

6.4.3 Le Tribunal estime, compte tenu de ce qui précède, qu'il n'existe pas d'augmentation significative au sens de l'art. 5 al. 3 let. a de l'ancienne ordonnance. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner si cette augmentation répond à un besoin effectif (arrêts du TAF B-1311/2017 du 11 juillet 2018 consid. 5.1 *a contrario* et B-3091/2016 du 8 février 2018 consid. 4.3 *a contrario*).

7.

Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, la décision attaquée doit être confirmée et, partant, le recours doit être rejeté.

8.

8.1 Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours doivent être mis à la charge de la recourante 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 succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure fixés à 2'500 francs doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés avec l'avance de frais d'un même montant versée durant l'instruction.

8.2 Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens. Il en est de même de l'autorité inférieure (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 *a contrario* et al. 3 FITAF).

9.

Le présent arrêt est définitif, la loi fédérale ne donnant pas un droit formel à ces aides financières (consid. 4.2 *in fine* ; 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 2'500 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais d'un même montant versée durant la procédure d'instruction.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (recommandé ; annexes : pièces en retour)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; recommandé ; annexe : dossier en retour)

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

Expédition : 13 septembre 2018