



Cour II
B-4537/2021

Arrêt du 2 mai 2022

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Stephan Breitenmoser, Martin Kayser, juges,
Yann Grandjean, greffier.

Parties

Association X. _____,
recourante,

contre

Office fédéral des assurances sociales OFAS,
autorité inférieure.

Objet

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

Faits :**A.**

En date du 16 juillet 2021 (timbre postal), l'Association X. _____ (ci-après : l'intéressée ou la recourante) a déposé auprès de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS (ci-après : l'autorité inférieure) une demande d'aides financières pour la structure d'accueil parascolaire (...). La demande précise qu'il s'agit d'une augmentation du nombre de places d'accueil de 12 le matin, 36 à midi et 24 l'après-midi à 24 places le matin, 48 à midi et 36 l'après-midi.

B.

Par décision du 23 septembre 2021, l'autorité inférieure a rejeté cette demande d'aides financières au motif que l'augmentation du nombre de places était insuffisante. Selon cette décision, la législation applicable exige une augmentation d'un tiers du nombre de places, mais de 10 places au minimum. Dans ses constatations, l'autorité inférieure relève qu'une augmentation de l'offre avait eu lieu à la rentrée scolaire 2020 pour 5 places supplémentaires à midi, faisant passer l'offre ancienne de 36 à 41 places pour ce bloc horaire. L'autorité inférieure explique encore que l'occupation effective des places constatée, avant l'augmentation de l'offre, était de 21 places le matin (et non 12) et de 35 l'après-midi (et non 24). Il en résulte une offre ancienne de 21 places le matin, 41 à midi et 35 l'après-midi (moyenne de 32.33 places) à une offre nouvelle, selon la demande, de 24 places le matin, 48 à midi et 36 l'après-midi (moyenne de 36 places), ce qui serait une augmentation insuffisante au regard du droit applicable.

C.

Par acte du 14 octobre 2021, complété notamment le 26 octobre 2021, l'intéressée a déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Elle conclut implicitement à l'octroi des aides financières demandées. Elle explique que l'autorité cantonale compétente l'a autorisée à augmenter ses capacités d'accueil au mois d'août 2020 à 36 places le matin, 48 places à midi, respectivement 36 le mercredi, et 36 l'après-midi. Elle fait valoir que l'augmentation de l'offre ancienne constatée par l'autorité inférieure en 2020 (jusqu'à 41 places à midi) résulte d'une autorisation exceptionnelle de l'autorité cantonale compétente en raison de la pandémie liée à la COVID-19. Elle reproche à l'autorité inférieure de ne pas avoir tenu compte du caractère exceptionnel de cette situation. Elle explique que, sans cette crise, elle aurait gardé sa capacité d'accueil de 36 places, inchangée depuis 25 ans.

D.

Au terme de sa réponse du 15 décembre 2021, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours. A l'appui de ses conclusions, elle explique qu'il ressort du dossier que la capacité d'accueil a augmenté dès la rentrée scolaire 2020 jusqu'à la fin du mois de juillet 2021. Elle explique, en s'appuyant sur la jurisprudence en la matière, que le fait que l'augmentation ait été faite dans un premier temps de manière temporaire n'est pas déterminant. Elle conteste, là aussi sur la base de la jurisprudence, que la pandémie puisse constituer une exception aux règles légales applicables.

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 examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

1.1 Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal, 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.

1.2 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).

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 manifestement être 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. La directrice de l'association a justifié de ses pouvoirs de représentation de la recourante en produisant une procuration dûment signée par les personnes habilitées en date du 26 octobre 2021.

1.5 Le recours est dès lors recevable.

2.

2.1 Selon l'art. 1 de loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc, RS 861), la Confédération entend favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation (al. 1). Dans ce but, elle octroie, dans la limite des crédits ouverts, des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants (al. 2 let. a), à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants, à condition que les frais à la charge des parents pour la garde des enfants par des tiers puissent ainsi être réduits (let. b) et aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents (let. c). Il n'y a pas de droit à ces aides financières (entre autres, arrêts du TAF B-4608/2013 du 16 juin 2015 consid. 3 et B-2482/2013 du 10 avril 2015 consid. 4 et les références citées).

2.2 Les aides financières concernent notamment les structures d'accueil parascolaire jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire (art. 2 al. 1 let. b LAAcc ; art. 7 ss de l'ordonnance du 25 avril 2018 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants [OAAcc, RS 861.1]). 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).

2.3

2.3.1 L'art. 6 al. 2 LAAcc dispose que :

"² 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. 12 al. 2 OAAcc quant à lui prévoit que :

"² Les demandes d'aides financières complètes doivent être présentées à [l'autorité inférieure] avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure, mais au plus tôt quatre mois auparavant."

2.3.2 Selon une jurisprudence constante, le délai prévu à l'art. 6 al. 2 LAAcc et à l'art. 12 al. 2 OAAcc doit être qualifié de péremptoire dans la mesure où cette réglementation a pour but de soutenir la création de nouvelles places d'accueil dans leur phase de démarrage uniquement. Par ailleurs, ce délai se trouve soumis à la règle de l'art. 22 al. 1 PA ; il ne peut donc pas être prolongé (arrêts du TAF B-549/2019 du 26 mai 2020 consid. 6.1, B-1012/2015 du 8 février 2017 consid. 5.1, B-4608/2013 du 15 juin 2015 consid. 4.2, C-2224/2013 du 11 décembre 2013 consid. 8, C-8087/2010 du 12 février 2013 consid. 4.1 et C-2070/2008 du 5 janvier 2009 consid. 5.2).

2.4

2.4.1 Selon l'art. 2 al. 2 LAAcc, les aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles. Elles peuvent être allouées également aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative.

L'art. 7 al. 3 OAAcc se lit de son côté ainsi :

"³ L'existence d'une augmentation significative de l'offre se détermine par une comparaison avec l'offre existante prise dans sa globalité. Est considérée comme une augmentation significative de l'offre :

- a. une augmentation d'un tiers du nombre de places 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."

2.4.2 Dans l'arrêt à 5 juges B-600/2021 du 5 avril 2022 consid. 5.9, le Tribunal a jugé la première phrase de l'art. 7 al. 3 let. a OAAcc contraire aux art. 1 et 2 al. 2, 2^e phrase LAAcc. Ce faisant, il a confirmé que l'évaluation du besoin ne saurait être le résultat d'un calcul tenant compte de l'occupation de tous les blocs horaires concernés ; il convient bien plus de déterminer le besoin pour chacun des blocs horaires de manière séparée puisque les blocs horaires du matin, de midi et de l'après-midi peuvent chacun faire l'objet d'une demande et être subventionnés. Par conséquent, si l'existence d'un besoin n'est pas attestée pour l'un des blocs horaires, mais qu'il l'est pour un autre, l'autorité inférieure ne peut pas rejeter entièrement la demande en se fondant sur un seul calcul tenant compte de tous les blocs horaires ; elle doit au contraire examiner séparément chaque bloc horaire. Il en découle qu'une augmentation de l'offre d'au moins 10 places dans l'un des blocs horaires du matin, de midi ou de l'après-midi est significatif au sens de l'art. 2 al. 2 LAAcc en lien avec l'art. 7 al. 3, 2^e phrase OAAcc. Ces 10 places doivent cependant en même temps constituer un tiers des places existant avant l'augmentation pour que l'augmentation de l'offre soit significative au sens de l'art. 7 al. 3 let. a OAAcc (voir aussi arrêts du B-3091/2016 du 8 février 2018 consid. 4.9, B-3819/2017 du 3 mai 2018 consid. 4.4.2, B-1311/2017 du 11 juin 2018 consid. 5.5 ou encore B-198/2018 du 30 janvier 2019 consid. 10.1).

2.5 La notion de besoin figure à l'art. 12 al. 1 OAAcc qui dispose que la demande d'aides financières pour les structures d'accueil parascolaire doit comprendre, d'une part, un descriptif détaillé du projet à soutenir, notamment des informations sur le but et le besoin, ainsi que tous les renseignements nécessaires concernant les personnes participant au projet (let. a) ; d'autre part, elle doit être accompagnée d'un budget détaillé, d'un concept de financement qui s'étend sur six ans au moins et de la preuve du besoin concret avec une liste des inscriptions (let. b). Pour évaluer le besoin, la jurisprudence antérieure à l'introduction de l'art. 12 al. 1 OAAcc précité et qui s'applique toujours retient que pour déterminer si les places d'accueil existant déjà avant l'augmentation de l'offre sont effectivement occupées (arrêts du TAF B-5755/2020 du 28 octobre 2021 consid. 6.1, B-1311/2017 du 11 juillet 2018 consid. 5.3 et C-2554/2010 du 18 avril 2010 consid. 3.4.1). De plus, l'occupation effective des places nouvellement créées atteste (rétroactivement) qu'il y avait, à tout le moins pour ces places, un besoin préalable (arrêts du TAF B-1311/2017 précité consid. 5.3 et B-8232/2015 du 19 août 2016 consid. 6.1 et les références citées). Si, lors du prononcé de la décision, il existe déjà des chiffres sur l'occupation effective des places après l'augmentation de l'offre, ces chiffres renseignent sur le besoin durant ces périodes de manière plus

fiable que des évaluations précédentes sur la base de listes et de contrats conclus avec les parents (arrêts du TAF B-1311/2017 précité consid. 5.3 et B-3091/2016 du 8 février 2018 consid. 4.5). En revanche, le nombre total d'enfants inscrits, le nombre de places offertes, la surface des locaux ou encore le personnel engagé au sein de la structure ne constituent pas des critères valables pour évaluer le besoin (arrêts du TAF C-2554/2010 précité consid. 3.4.1 et C-6288/2008 du 15 juin 2009 consid. 5.3 ; voir cependant arrêt du TAF B-3091/2016 précité consid. 4.5). En effet, le Tribunal rappelle que l'offre ne saurait servir à déterminer la demande (arrêt du TAF C-6288/2008 du 15 juin 2009 consid. 5.3).

2.6 Seule la date de la mise en service effective est déterminante pour l'évaluation de l'offre existante. Une augmentation provisoire avec une ouverture définitive à une date ultérieure n'est pas pertinente à cet égard (arrêts du TAF B-4145/2016 du 3 mars 2017 consid. 4.4 et C-459/2007 du 4 octobre 2007 consid. 3.5).

3.

3.1 En l'espèce, la recourante ne réfute pas les faits constatés par l'autorité inférieure au sujet de ses capacités d'accueil avant l'augmentation de l'offre, à savoir 21 places le matin (et non 12) et 35 l'après-midi (et non 24). Les 41 places à midi n'étaient pas remises en cause. Les chiffres qu'elle évoque dans son recours, faute de pièces venant démontrer que ces places sont réellement occupées, ne sont pas pertinents au vu du droit applicable (consid. 2.5).

3.2 Il reste donc seulement à voir si les capacités d'accueil nouvelles résultent d'une augmentation suffisante par rapport aux capacités anciennes.

La situation se présente ainsi :

	Ancienne offre	Nouvelle offre	Différence
Matin	21	24	+3 (+14.3%)
Midi	41	48	+7 (+17.1%)
Après-midi	35	36	+1 (+2.9%)
Moyenne	32.33	36.00	+3.67 (+11.4%)

Le Tribunal doit nier une augmentation significative de l'offre en l'espèce et donc confirmer la décision attaquée. En effet, l'accroissement constaté ne remplit pas la condition d'une augmentation d'un tiers de l'offre, mais d'au moins 10 places de l'offre. Ce constat est le même quel que soit le bloc horaire considéré (consid. 2.4). A midi, l'augmentation de l'offre n'est que de 7 places, ce qui représente une hausse de 17.1% seulement. La conclusion est par conséquent la même sur l'ensemble de la journée, où l'augmentation de l'offre constatée est de 3.67 places (+11.4%).

3.3 La recourante estime qu'il y aurait lieu de faire une exception à cette règle en raison de la situation exceptionnelle née de la pandémie liée à la COVID-19.

Cet argument ne résiste pas à l'analyse. En effet, la demande de la recourante est postérieure à l'augmentation de l'offre en places d'accueil qui a eu lieu en août 2020. Elle est donc tardive (consid. 2.3). Dans cette configuration, la recourante aurait pu formellement demander une restitution de délai (art. 24 al. 1 PA). Or, le Tribunal a déjà jugé que la pandémie ne constituait pas un motif de restitution de délai en matière d'accueil extra-familial (arrêts du TAF B-3966/2021 du 1^{er} mars 2022 et B-5945/2020 du 8 octobre 2021 consid. 3, not. consid. 3.7). Le Tribunal estime par conséquent qu'il n'y a pas de raison d'arriver ici à un autre résultat. On ne saurait pas admettre que la pandémie puisse justifier l'augmentation, même provisoire, de l'offre avant le dépôt de la demande d'aides financières.

Sur un autre plan, le but de la LAAcc est d'octroyer une aide financière complémentaire pour financer la création de *nouvelles* places d'accueil (Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, FF 2002 3925 ss, 2.5.1 et 2.5.2 ; arrêts du TAF B-549/2019 du 26 mai 2020 consid. 6.1 et B-3567/2016 du 7 septembre 2018 consid. 5.2.1). Quel que soit le motif pour lequel ces places d'accueil ont été créées, dès le mois d'août 2020, la recourante disposait, avec les moyens à sa disposition, de l'infrastructure et du personnel pour créer ces nouvelles places et accueillir le nombre d'enfants correspondant. Elle l'a admis dans son courriel 10 septembre 2021 (pce A.2.2 du dossier de l'autorité inférieure). Pour ce motif aussi, elle échappe au dispositif fédéral en matière d'aides financières pour l'accueil extra-familial des enfants (consid. 2.6).

4.

Il ressort de tout ce qui précède que la décision attaquée est conforme au droit fédéral. Mal fondé, le recours doit donc être rejeté.

5.

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, et 4 FITAF).

En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 3'500 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils sont compensés par l'avance de frais de 3'500 francs déjà versée.

Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA).

6.

Cet arrêt n'est pas sujet à recours, la loi fédérale ne donnant pas un droit formel à ces aides financières (art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

(Le dispositif figure à la page suivante.)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 3'500 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée du même montant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

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

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

Expédition : 10 mai 2022

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)