



Cour II
B-7257/2017

Arrêt du 23 octobre 2018

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
David Aschmann, Hans Urech, 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.**

A.a Par acte du 12 juin 2016, reçu le 15 juin 2016, l'Association X. _____ (ci-après : la requérante ou la recourante) a déposé une demande d'aides financières pour les structures d'accueil parascolaire auprès de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS (ci-après : l'autorité inférieure). Sa demande concernait la structure dénommée « UAPE X. _____ ».

Une première phase d'instruction s'en est suivie.

A.b Par acte du 6 février 2017, reçu le lendemain, la requérante a déposé une demande d'aides financières pour les structures d'accueil préscolaire auprès de l'autorité inférieure. Sa demande concernait la structure dénommée « X. _____ – préscolaire ».

B.

B.a Par courriel du 24 juillet 2017, l'autorité inférieure a demandé à la requérante de produire le contrôle des présences effectives pour l'accueil préscolaire (« Crèche ») et de mettre à jour celui de l'accueil parascolaire (« UAPE ») d'ici au 31 août 2017.

B.b Le 6 septembre 2017, la requérante a informé l'autorité inférieure de certaines difficultés internes, à savoir que l'un des responsables avait cessé son activité au sein de la structure, faute de titre reconnu, et une autre personne avait été licenciée avec effet immédiat pour fautes graves.

B.c Le 12 septembre 2017, l'autorité inférieure a relancé par courriel la requérante.

B.d Le 27 septembre 2017, l'autorité inférieure a, suite à un contact téléphonique avec la requérante, imparti par courriel un nouveau délai au 4 octobre 2017 pour compléter son dossier.

B.e Le 4 octobre 2017, l'autorité inférieure a, suite à un contact téléphonique avec la requérante, détaillé sa demande de compléter le dossier des demandes et imparti un nouveau délai pour cela au 16 octobre 2017.

B.f Le 16 octobre 2017, la requérante a demandé une nouvelle prolongation de délai pour produire les documents demandés.

B.g Par courriers recommandés du 25 octobre 2017, reçus le surlendemain, l'autorité inférieure a adressé à la requérante une mise en demeure de transmettre jusqu'au 15 novembre 2017 une série d'informations et de documents au sujet des demandes d'aides financières, notamment un plan de financement sur 6 ans, des informations sur la couverture des déficits, le contrôle des présences depuis la date d'ouverture jusqu'à ce moment-là, ainsi que la planification de l'occupation pour les prochains mois. Ces courriers avertissaient la requérante que, si les informations demandées ne lui étaient pas transmises dans le délai imparti, l'autorité inférieure se verrait obligée de rendre une décision de non-entrée en matière pour chacune des deux demandes d'aides financières.

B.h Sans réponse de la part de la requérante, l'autorité inférieure a, par deux décisions du 23 novembre 2017, prononcé la non-entrée en matière sur les deux demandes d'aides financières (extrascolaire et préscolaire).

C.

Par acte daté du 22 décembre 2017 et déposé le 26 décembre 2017 (timbre postal), la requérante a déposé un recours contre ces deux décisions. Elle explique à l'appui de son recours que la directrice de la structure a quitté son poste au 29 août 2017 suite à un licenciement pour fautes graves ; l'intéressée exerçait sa fonction sur la base d'un faux diplôme. Un autre collaborateur ne répondant pas aux exigences requises a également été licencié au 31 juillet 2017. Il s'avère que ces personnes auraient mal géré les « données d'information » qui se sont ainsi révélées manquantes ou incomplètes. Leur successeur n'aurait guère fait mieux. La requérante dépose, avec son recours, un certain nombre de pièces, notamment des tableaux des présences pour les deux structures pour la période d'octobre 2016 à décembre 2017. Sur ce fondement, elle conclut à l'annulation des décisions attaquées et à l'octroi des aides financières demandées.

D.

Dans sa réponse du 3 mai 2018, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. Après avoir rappelé les dispositions légales applicables, l'autorité inférieure estime que le recours porte uniquement sur une demande de restitution de délai et non sur le contenu de la demande. A ce titre, elle estime que les circonstances qui, selon la recourante, auraient empêché la livraison des informations dans les délais impartis sont de nature organisationnelle et ne sauraient constituer un motif de restitution de délai.

E.

Dans sa réplique du 28 mai 2018, complétée le 1^{er} juin 2018, la recourante a réitéré ses arguments précédents et les conclusions qui les accompagnaient.

F.

Dans sa duplique du 26 juin 2018, l'autorité inférieure a elle aussi réitéré ses conclusions précédentes.

G.

La recourante a encore déposé une détermination spontanée le 25 juillet 2018.

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 au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 22a al. 1 let. c, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA), sont également respectées.

1.5 Le recours est ainsi recevable.

2.

2.1 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).

2.2 Néanmoins, lorsque, comme en l'espèce, 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 la 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).

3.

3.1 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.

3.2 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 du TF 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/familie/gesetze/Erlaeuterungen_neue_Finanzhilfen.pdf.download.pdf/20180425%20Commentaire%20OAAcc.pdf, p. 6, consulté le 8 octobre 2018).

4.

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).

5.

Lorsque le recours porte sur une décision d'irrecevabilité ou, comme en l'espèce, de non-entrée en matière, l'objet du litige est limité à la question de savoir si c'est à bon droit que l'autorité inférieure n'est pas entrée en matière. S'il admet le recours, le Tribunal annule la décision et renvoie le dossier à l'autorité inférieure pour qu'elle entre en matière et se prononce sur le fond de l'affaire (ATF 138 III 46 consid. 1.2 ; WEISSENBERGER/HIRZEL, in : Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 61 PA n° 19).

Ainsi, les conclusions de la recourante sont irrecevables dans la mesure où elles tendent à l'octroi des aides financières demandées.

6.

6.1 Selon l'art. 11 al. 2 LSu, le requérant est tenu de fournir à l'autorité compétente tous les renseignements nécessaires. Il doit l'autoriser à consulter les dossiers et lui donner accès aux lieux (voir aussi art. 13 PA).

6.2 Force est de constater que la recourante admet ne pas avoir déposé les pièces requises dans le délai imparti (recours p. 2 s.), ce qui doit être vu comme un défaut de collaboration de sa part. Sa soi-disant parfaite collaboration au cours des années précédentes (notamment réplique p. 1) est dénuée de toute pertinence pour la période considérée en l'espèce.

7.

7.1 Sous le titre « Demande d'aide financière », l'art. 10 al. 1 let. a de l'ancienne ordonnance dispose que la demande d'aide financière doit comprendre 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.

7.2 L'art. 3 de l'ancienne ordonnance exige que les structures d'accueil collectif de jour exposent de manière plausible que leur financement à long terme paraît assuré pour une durée de 6 ans au moins.

7.3 Selon la pratique constante, l'octroi d'aide financière en matière de structure pour l'accueil extra-familial des enfants est conditionné au critère du besoin, qui s'apprécie notamment au regard de l'occupation effective des places créées (arrêts du TAF B-1311/2017 du 11 juillet 2018 consid. 5.3, B-3091/2016 du 8 février 2018 consid. 4.4 et 4.5 et les références citées et B-5387/2015 du 31 janvier 2017 consid. 4.1 et 4.3,

B-2376/2014 du 16 juin 2015 consid. 6, C-2554/2010 du 18 avril 2012 consid. 3.4.1 et C-6288/2008 du 15 juin 2009 consid. 5.3).

7.4 Le Tribunal constate qu'au dossier ne figurent des indications sur l'occupation effective de la structure parascolaire que jusqu'au mois d'octobre 2016 ; pour la période allant jusqu'en octobre 2017 (fin de l'année de contribution), les données fournies n'étaient que des prévisions faites des mois auparavant (voir courriels des 27 juin et 19 juillet 2017). Aucune donnée fiable n'a été produite, alors que les mises en demeure du 25 octobre 2017 demandaient une actualisation jusqu'à cette date, qui correspondait à la fin de l'année de contribution. Aucune indication sur l'occupation effective n'existait au sujet de la structure préscolaire. En l'absence des pièces permettant d'établir l'occupation effective de la structure d'accueil jusqu'au mois d'octobre 2017, il était impossible d'évaluer le critère du besoin.

Par ailleurs, toutes les informations financières (en lien avec le financement à long terme de la structure préscolaire) et organisationnelles demandées manquaient également.

7.5 Il en résulte que l'autorité inférieure n'avait aucun moyen de statuer sur les demandes d'aides financières de la recourante. La production, même éventuellement complète, au stade de la procédure de recours n'en est pas moins tardive.

8.

8.1 En termes de procédure, l'art. 13 al. 2 PA dispose que l'autorité peut déclarer irrecevables les conclusions prises dans une procédure lorsque les parties refusent de prêter le concours nécessaire qu'on peut attendre d'elles. L'application de l'art. 13 al. 2 PA précité obéit au prescrit de l'art. 23 PA selon lequel l'autorité qui impartit un délai signale en même temps les conséquences de l'inobservation du délai ; en cas d'inobservation, seules ces conséquences entrent en ligne de compte (arrêts du TAF B-4760/2015 du 14 février 2017 consid. 4.1.2 et les références citées et B-4865/2014 du 22 mars 2016 consid. 2.1 ; PATRICIA EGLI, in : Praxikommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 23 PA n° 9 s).

8.2 Par courriers recommandés du 25 octobre 2017, notifiés le surlendemain, la recourante avait été dûment avertie des conséquences de son défaut de collaboration, à savoir la non-entrée en matière. La recourante n'a pas jugé bon de réagir à ces mises en demeure. Les

règles procédurales ont été respectées sans aucunement constituer un cas de formalisme excessif comme le soutient la recourante dès lors qu'au moins un délai de grâce lui a été accordé (CLEMENCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, 2008, n° 385 et les références citées).

9.

Pour ces motifs déjà, le Tribunal doit constater que les décisions attaquées ont été rendues conformément au droit.

10.

Même si l'on devait, comme l'autorité inférieure, considérer son recours comme une demande de restitution de délai, cela ne saurait influencer l'issue du litige.

10.1 Aux termes de l'art. 24 al. 1 PA, si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé, celui-ci est restitué pour autant que, dans les trente jours à compter de celui où l'empêchement a cessé, le requérant ou son mandataire ait déposé une demande motivée de restitution et ait accompli l'acte omis. La restitution d'un délai absolu est exceptionnelle et ne pourra intervenir qu'en cas d'impossibilité objective insurmontable de l'intéressé sans sa faute d'avoir pu accomplir l'acte n'ayant pas été effectué dans le délai imparti (ATF 136 II 187 consid. 6 ; 125 V 262 consid. 5c ; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 253 ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e éd. 2011, p. 304).

10.2 Outre qu'une demande valable de restitution de délai aurait dû être déposée devant l'autorité inférieure et non devant le Tribunal, force est de constater que les erreurs ou les manquements commis par les anciens collaborateurs de la recourante et leur successeur constituent des défauts organisationnels. Dans ses explications pour le moins nébuleuses (par exemple, le courrier du 6 septembre 2017 taisait que la directrice ne disposait pas d'un diplôme adéquat), la recourante reconnaît elle-même que ces personnes ont « mal géré » les questions administratives (recours p. 2). Or, la jurisprudence a jugé qu'un surcroît de travail, un manque de temps ou encore une insuffisance organisationnelle ne constituaient justement pas des empêchements excusables pour obtenir une restitution de délai (ATF 99 II 349 consid. 4 ; arrêt du TF 2C_847/2013 du 18 septembre 2013 consid. 2.2 ; arrêt du TAF B-1012/2015 du 8 février 2017 consid. 6.1.2 et C-6945/2013 du 17 mars 2014 consid. 2.1).

10.3 Par ailleurs, il ressort du procès-verbal du comité spécial de la recourante qui s'est tenu le 28 août 2017 que les organes de la recourante étaient conscients, au moins depuis cette date, des graves dysfonctionnements dont ils se prévalent devant le Tribunal. Ils avaient donc largement le temps de fournir les documents demandés ou, à tout le moins, d'expliquer mieux sa situation à l'autorité inférieure. Le comité de la recourante, en sa qualité d'organe responsable, aurait en toute hypothèse dû réagir aux mises en demeure du 25 octobre 2017, ce qu'il n'a pas fait.

11.

Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, le recours doit être rejeté et les décisions attaquées intégralement confirmées.

12.

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 des conclusions de son recours qui confine à la témérité. En conséquence, les frais de procédure fixés à 4'000 francs doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés avec l'avance de frais d'un même montant versée durant l'instruction.

13.

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).

14.

Le présent arrêt est définitif, la loi fédérale ne donnant pas un droit formel à ces aides financières (consid. 4 *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 dans la mesure de sa recevabilité et les décisions attaquées sont confirmées.

2.

Les frais de procédure de 4'000 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^{os} de réf. [...] et [...] ; recommandé ; annexe : dossier en retour)

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

Expédition : 25 octobre 2018