

BGer I 76/02 vom 28. Januar 2003

Bundesgericht, 2003-01-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_I_76_02

FR: TF I 76/02 du 28 janvier 2003

IT: TF I 76/02 del 28 gennaio 2003

Regeste

Assurance-invalidité

Erwägungen

E. 1

La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000 (LPGA) est entrée en vigueur le 1er janvier 2003, entraînant la modification de nombreuses dispositions légales dans le domaine de l'assurance-invalidité. Cependant, le cas d'espèce reste régi par les dispositions de la LAI en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002, eu égard au principe selon lequel les règles applicables sont celles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits (ATF 127 V 467 consid. 1). En outre, le Tribunal fédéral des assurances apprécie la légalité des décisions attaquées, en règle générale, d'après l'état de fait existant au moment où la décision litigieuse a été rendue (ATF 121 V 366 consid. 1b).

E. 2

Le Tribunal fédéral des assurances connaît en dernière instance des recours de droit administratif contre les décisions du DFI au sens des art. 97 et 98 let. b OJ , en matière d'assurances sociales (art. 128 OJ). Selon l' art. 129 al. 1 let . c OJ , ne sont pas recevables des recours contre des décisions concernant l'octroi ou le refus de prestations pécuniaires auxquelles la législation fédérale ne confère pas un droit.

E. 2.1

Selon l' art. 74 al. 1 LAI , l'assurance alloue aux associations centrales de l'aide privée aux invalides et aux organismes formant des spécialistes de la réadaptation professionnelle des subventions pour l'exercice des activités suivantes, en particulier : a. Conseiller et aider les invalides; b. Conseiller les proches d'invalides; c. Favoriser et développer l'habileté des invalides en organisant des cours spéciaux à leur intention; d. Former et perfectionner le personnel enseignant et spécialisé dans l'assistance, la formation et la réadaptation professionnelles des invalides. Les subventions continuent à être versées lorsque les invalides concernés ont atteint l'âge ouvrant le droit à la rente de vieillesse de l'AVS (art. 74 al. 2 LAI). Conformément à l' art. 75 al. 1 LAI , il appartient au Conseil fédéral de fixer le montant de ces subventions; il peut en subordonner l'octroi à d'autres conditions encore ou à l'accomplissement de certaines obligations. Se fondant sur cette délégation de compétence, le Conseil fédéral a adopté les art. 108 à 114 RAI. Selon l' art. 108 al. 1 RAI (dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000), ont droit aux subventions les associations centrales de l'aide privée aux invalides, y compris les organisations reconnues d'utilité publique qui leur sont affiliées et qui se consacrent entièrement ou dans une large mesure à l'aide aux invalides (première phrase); des subventions ne sont accordées que si le

besoin pour une offre de prestations de services au sens de l'art. 109, premier et deuxième alinéas, et 109bis est prouvé; l'office fédéral édicte des directives à cet égard.

Conformément à l' art. 109 RAI (version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000), les subventions sont notamment accordées à raison des salaires déterminants au sens de la LAVS et les charges sociales pour les spécialistes qui conseillent ou aident les invalides et conseillent leurs proches (let. e). Enfin, d'après l' art. 110 RAI (toujours dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000), l'office fédéral détermine le mode de calcul et le montant des subventions (al. 1). Les subventions s'élèvent au plus aux quatre cinquièmes des frais pris en considération (al. 2).

E. 2.2

Pour que l'on puisse dire de la législation fédérale qu'elle confère un droit, il faut qu'elle définisse de façon exhaustive les conditions dont dépend l'octroi de la subvention, et que la décision ne soit pas laissée à l'appréciation de l'autorité administrative. Les termes utilisés par le législateur ne sont pas toujours décisifs. La jurisprudence a reconnu à de nombreuses reprises l'existence d'un droit découlant de la législation fédérale, même si le texte légal employait le mot «peut» qui implique, a priori, une liberté d'appréciation (ATF 118 V 19 consid. 3a, 116 V 319 consid. 1c et les références; cf. également Barbara Schaerer, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, thèse Zurich 1992, p. 175 sv.). Peu importe par ailleurs que les conditions dont dépend l'octroi de la subvention figurent dans une loi ou dans une ordonnance ou qu'elles résultent de plusieurs textes, telles une loi fédérale et son ordonnance d'application (ATF 117 Ib 227 consid. 2a). Dans le cas des subventions aux associations centrales et aux organismes formant des spécialistes, selon les 73 LAI et 108 ss RAI, le Tribunal fédéral des assurances a jugé que la législation fédérale conférait un droit aux prestations visées (arrêt Stiftung A. du 4 octobre 2000 [I 193/98]). Le tribunal s'est fondé sur le texte des dispositions en cause et sur la jurisprudence relative à d'autres dispositions semblables ou analogues, en matière de contributions de l'assurance-invalidité (voir notamment ATF 118 V 19 consid. 3b [à propos de l' art. 73 al. 2 let. c LAI]; ATF 117 V 140 consid. 5a et RCC 1989 p. 37 ss [à propos de l' art. 155 LAVS]; ATF 106 V 96 consid. 1a [à propos de l' art. 73 al. 2 let. a LAI]). Le tribunal s'est également référé au message du Conseil fédéral relatif à un projet de loi sur l'assurance-invalidité ainsi qu'un projet de loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants du 24 octobre 1958, d'où il ressort que les conditions d'octroi des subventions prévues devaient être définies par voie d'ordonnance et ne pouvaient être laissées à l'appréciation des organes d'application de la loi (FF 1958 II 1245 ss et 1306 sv.; voir à ce sujet ATF 118 V 19 sv. consid. 3b). Cette situation n'a pas été modifiée dans l'intervalle. Dès lors qu'on ne se trouve pas dans l'hypothèse visée par l' art. 129 al. 1 let. c OJ, il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 3

Selon la jurisprudence, les litiges en matière de subventions selon les art. 73 ss LAI ne concernent pas des prestations d'assurance au sens des art. 132 et 134 OJ (ATF 124 V 267 consid. 2, 106 V 98 consid. 3; RCC 1983 p. 438 consid. 4; arrêt Stiftung A., précité). Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances est dès lors défini par les art. 104 et 105 OJ . Le tribunal doit ainsi examiner si l'autorité intimée a violé le droit fédéral, y compris par l'excès ou par l'abus de son pouvoir d'appréciation (art. 104 let. a OJ) ou si elle a constaté de manière inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 104 let. b OJ). Comme le recours n'est pas dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire (art. 105 al. 2

OJ), le tribunal peut revoir d'office les constatations de fait (art. 105 al. 1 OJ ; ATF 106 V 98 consid. 3). Par ailleurs, il ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 114 al. 1 OJ a contrario, en corrélation avec l' art. 132 OJ ; sur la notion de contributions publiques au sens de l' art. 114 al. 1 OJ , voir Grisel, Traité de droit administratif, p. 135).

E. 4

La décision attaquée se réfère à une pratique de l'OFAS selon laquelle les «prestations nouvelles» ne sont accordées que pour la période qui suit le dépôt de la demande. Le DFI en déduit que la recourante ne peut prétendre un élargissement du subventionnement qu'à partir de l'année 2000, dès lors qu'elle a présenté ses deux demandes en 1999. La recourante ne conteste pas ce point de la décision attaquée. Dans son recours, elle déclare au contraire admettre le bien-fondé de la pratique citée de l'OFAS et ne requérir les subventions qu'à partir de l'année 2000. Le litige porte donc sur le point de savoir si, à partir de cette date, la recourante a droit à un élargissement du subventionnement en vertu de l' art. 74 LAI , 108 ss aRAI pour un poste à 100 pour cent (région de Y. _____) et deux demi-postes de travail (pour les régions de V. _____ et de T. _____).

E. 5.1

La décision attaquée se fonde sur le ch. 1002 de la circulaire de l'OFAS sur les subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides (valable dès le 1er janvier 1990), qui précise ce qu'il faut entendre par l'expression «dans une large mesure» figurant à l'art. 108 aRAI (voir aussi l' art. 108 al. 1 RAI dans sa version en vigueur depuis le 1er janvier 2001) : les organisations qui ne se consacrent pas exclusivement à l'aide aux handicapés ont droit à des subventions, à condition que la moitié au moins de leur «clientèle» soit constituée de personnes handicapées ou que la moitié au moins des heures de travail concernent les handicapés et/ou des prestations de service en faveur des personnes handicapées. Sur la base des données fournies par la recourante, le DFI constate que celle-ci offre des prestations à 93 personnes (invalides; proches d'invalides; handicapés ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une rente de l'AVS; autres personnes et leurs proches). Le nombre de personnes invalides et de leurs proches est de 38. Le DFI constate, par ailleurs, que l'association prend en charge trois personnes ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une rente de l'AVS et qui étaient précédemment invalides au sens de la LAI. Même si l'on prend en considération ces trois personnes, conformément à l' art. 74 al. 2 LAI , le taux de 50 pour cent prévu par les directives n'est pas atteint.

E. 5.2

Les directives précitées de l'OFAS ont en l'occurrence la valeur de simple ordonnance administrative, qui ne contient aucune règle de droit et dont le juge peut s'écarter s'il l'estime contraire à la loi ou à l'ordonnance (voir par ex. ATF 124 V 261 consid. 6b); il en tient compte dans la mesure où elles permettent une application correcte des dispositions légales dans un cas d'espèce (ATF 123 II 30 consid. 7, 123 V 72 consid. 4a et les références). L'expression «dans une large mesure» («in wesentlichem Umfang», «in larga misura», selon les versions allemande et italienne) signifie dans une grande proportion ou dans une proportion importante. En prévoyant que la moitié au moins des personnes intéressées soit des personnes handicapées (ou des proches de celles-ci), la directive citée n'est dès lors pas contraire à l'ordonnance. Dans d'autres domaines d'ailleurs, il est admis que l'expression «dans une large mesure» fait référence à une proportion de 50 pour cent. Par exemple, en droit fiscal, l' art. 35 al. 1 let. a LIFD (qui reprend pour l'essentiel le contenu de l' art. 25 al.

1 let . c AIFD, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1994) ne subordonne pas l'octroi de la déduction pour enfant à la condition que le contribuable assure dans une large mesure l'entretien de l'enfant; il suffit qu'il en assure l'entretien. La jurisprudence admet que la déduction peut ainsi être accordée même si le contribuable participe pour moins de 50 pour cent aux frais d'entretien de l'enfant (arrêt du 29 mai 2000, 2A.536/2001; Peter Locher, Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, Therwil/Bâle 2001, ad art. 35 LIFD , note 20, p. 871; voir aussi ATF 94 I 233 consid. 1). Dans ces conditions, on ne voit pas de motif de mettre en doute la légalité de la directive administrative en question, en ce qui concerne l'exigence de la moitié au moins de personnes invalides (et leurs proches). Dès lors, sur la base des données chiffrées ci-dessus - et non contestées par la recourante - on doit admettre que celle-ci ne remplit pas les conditions légales et réglementaires pour obtenir un élargissement du subventionnement.

E. 6

La recourante se place toutefois sur un autre terrain.

E. 6.1

Au début du mois d'avril 1998, Mme la conseillère fédérale Ruth Dreifuss, cheffe du DFI, a adressé aux départements cantonaux compétents en matière d'ateliers et de homes pour handicapés et aux supports juridiques des ateliers et homes une lettre dont il ressort notamment que, devant les difficultés rencontrées par l'OFAS dans la mise en place d'un système de preuve de l'invalidité et afin de ne pas menacer l'existence de certaines institutions pour les personnes dépendantes, la cheffe du DFI avait décidé de faire une concession limitée aux institutions pour des personnes dépendantes : concernant les exercices 1997 et 1998, des subventions à l'exploitation de l'assurance-invalidité seraient accordées par l'OFAS pour les personnes prises en charge dont l'invalidité est prouvée, indépendamment du fait que l'institution en question atteigne ou non le seuil de 50 pour cent de personnes handicapées; cette concession était limitée à deux années de subventions et exigeait des institutions concernées qu'elles fournissent effectivement les preuves convaincantes de l'invalidité. Cette lettre se rapporte aux institutions subventionnées selon l'art. 73 LAI (établissements, ateliers et homes). Toutefois, dans une circulaire d'octobre 1998, adressée aux associations faîtières de l'aide privée aux invalides, l'OFAS - pour des raisons tirées du droit à l'égalité de traitement - a décidé que cette solution transitoire était également applicable aux associations subventionnées au sens de l'art. 74 LAI et prenant en charge des personnes toxicodépendantes. Par ailleurs, en avril/mai 2000, un échange de correspondance eut lieu entre le président de la CRIAD et la conseillère fédérale Dreifuss. Le président de la CRIAD, dans une lettre du 10 avril 2000, demandait à la cheffe du DFI de prolonger «la mesure de suspension du taux minimum de 50 pour cent d'handicapés pour les années 1997 et suivantes, jusqu'à l'introduction définitive d'un nouveau modèle de financement». La cheffe du DFI a répondu à cette lettre le 15 mai 2000 en indiquant que cette mesure spéciale (les institutions qui s'occupent de personnes dépendantes peuvent provisoirement accueillir moins de 50 pour cent de personnes handicapées tout en continuant à bénéficier de subventions d'assurance-invalidité) resterait en vigueur tant que le nouveau modèle de financement pour les institutions qui s'occupent des problèmes liés aux dépendances ne serait pas «fonctionnel». Elle précisait que la mise en place de ce nouveau système était prévue pour l'année 2001, de sorte que les mesures transitoires resteraient en vigueur jusqu'à la fin de l'exercice 2000. Aussi bien la recourante se prévaut-elle de ces diverses correspondances, ainsi que de la circulaire susmentionnée de

l'OFAS, pour en conclure qu'un subventionnement pour l'année 2000 devrait en tout cas lui être accordé.

E. 6.2

La recourante ne peut toutefois rien déduire en sa faveur de cette solution transitoire. Comme cela ressort de la lettre d'avril 1998, l'absence d'une telle solution aurait pu menacer dans leur existence même certaines institutions pour les personnes dépendantes. Le dispositif adopté vise donc, par principe, les subventions déjà allouées à des institutions ou associations. A cet égard, il convient également de se référer à la lettre de la cheffe du DFI du 15 mai 2000, selon laquelle les institutions qui s'occupent de personnes dépendantes peuvent provisoirement accueillir moins de 50 pour cent de personnes handicapées tout en continuant à bénéficier de subventions d'assurance-invalidité. La solution transitoire ne prévoit donc aucunement un élargissement du subventionnement en faveur d'institutions ou d'associations qui ne satisferaient pas aux exigences légales et réglementaires pour les obtenir.

E. 7.1

La recourante fait encore valoir que, dans un premier temps, l'OFAS a requis des services résidentiels (art. 73 LAI) la production de certificats médicaux afin d'établir l'existence de l'invalidité des personnes suivies. Il se proposait de procéder de la même manière pour les services ambulatoires, avant d'y renoncer, dit la recourante, pour des raisons pratiques insolubles. A ce propos, la recourante expose que l'OFAS a alors adopté avec la Coordination romande des associations d'action pour la santé psychique (CORAASP) un système particulier : pour les personnes qui ne bénéficient pas d'une rente de l'assurance-invalidité, l'OFAS se contenterait de la délivrance d'un certificat d'incapacité de travail de longue durée établi, non par un médecin, mais par un assistant social. La recourante se prétend dès lors victime d'une inégalité de traitement, dans la mesure où elle serait soumise à des exigences plus sévères en matière de preuve de l'invalidité des personnes dont elle a la charge.

E. 7.2

L'existence d'une invalidité au sens de l' art. 74 al. 1 LAI et 108 RAI ne suppose pas une invalidité ouvrant droit à une rente en vertu des art. 28 et 29 LAI . La notion d'invalidité qui est visée ici est la même que celle définie à l' art. 4 al. 1 LAI , selon lequel l'invalidité est la diminution de la capacité de gain, présumée permanente ou de longue durée, qui résulte d'une atteinte à la santé physique ou mentale, provenant d'une infirmité congénitale, d'une maladie ou d'un accident (voir, à propos de l' art. 73 LAI , ATF 124 V 268 consid. 3c, 118 V 24 consid. 6d). Selon la jurisprudence constante concernant les dépendances comme l'alcoolisme, la pharmacodépendance et la toxicomanie, une telle dépendance ne constitue pas en soi une invalidité au sens de la loi. En revanche, elle joue un rôle dans l'assurance-invalidité lorsqu'elle a provoqué une maladie ou un accident qui entraîne une atteinte à la santé physique ou mentale, nuisant à la capacité de gain, ou si elle résulte elle-même d'une atteinte à la santé physique ou mentale qui a valeur de maladie (ATF 124 V 268 consid. 3c; VSI 1996 p. 317, 320 et 323). On peut ainsi se demander s'il n'est pas justifié de se montrer plus strict dans la preuve de l'incapacité de travail et de gain à l'égard des associations s'occupant des personnes victimes de l'alcoolisme, par rapport à d'autres associations qui prennent en charge des personnes victimes d'atteintes à la santé physique ou psychique. Cette question n'a toutefois pas à être examinée plus avant, les assertions de

la recourante n'étant étayées par aucun élément concret qui permettrait d'admettre qu'en matière de preuve l'administration ne traite pas de manière identique les associations de l'aide privée. Au demeurant, la recourante ne démontre pas en quoi un système plus souple en matière de preuve de l'invalidité conduirait en l'occurrence à la reconnaissance d'un taux de 50 pour cent au moins de personnes réputées invalides.

E. 8

Il suit de là que le recours est mal fondé. Vu la nature du litige, la procédure n'est pas gratuite (art. 134 OJ a contrario). Succombant, la recourante supportera les frais de la procédure (art. 156 al. 1 OJ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.