

# **BVGer B-5875/2023 vom 4. September 2024**

Bundesverwaltungsgericht, 2024-09-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-5875\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-5875_2023)

FR: TAF B-5875/2023 du 4 septembre 2024

IT: TAF B-5875/2023 del 4 settembre 2024

## **Regeste**

Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 7 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021] ; ATAF 2007/6 consid. 1).

#### **E. 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 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Aux termes de l'art. 46a PA, le recours est recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire.

#### **E. 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).

#### **E. 1.3**

La qualité pour recourir doit manifestement être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 PA).

#### **E. 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.

#### **E. 1.5**

Le recours est dès lors recevable.

### **E. 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. 3.1 et B-2482/2013 du 10 avril 2015 consid. 4 et les références citées).

## **E. 2.2**

Les aides financières concernent notamment les structures d'accueil collectif de jour (art. 2 al. 1 let. a LAAcc ; art. 3 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 collectif de jour les structures qui accueillent des enfants d'âge préscolaire (art. 4 al. 1 OAAcc).

## **E. 2.3**

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. 4 al. 3 OAAcc, qui concerne les structures d'accueil collectif de jour, se lit de son côté ainsi : "3 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 d'un tiers des heures d'ouverture, mais au minimum de 375 heures par année."

### **E. 2.4.1**

La notion de besoin figure à l'art. 12 al. 1 OAAcc qui prévoit quant à lui que : "1 La demande d'aide financière doit comprendre : a. 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 ; b. pour les structures d'accueil collectif de jour et les structures d'accueil parascolaire, un budget détaillé, un concept de financement qui s'étend sur six ans au moins et la preuve du besoin concret avec une liste des inscriptions ; c. pour les mesures réalisées par les structures coordonnant l'accueil familial de jour, un budget détaillé et un concept de financement ainsi que, pour la formation et la formation continue, un programme annuel et le nombre de familles de jour occupées."

### **E. 2.4.2**

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 2012 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. f4.5). 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 précité consid. 5.3 ; voir également sur l'ensemble : arrêt du TAF B-4537/2021 du 2 mai 2022 consid. 2.4.2).

### **E. 2.4.3**

Selon sa jurisprudence, le recours à cette notion est rendu nécessaire par le but même de la loi fédérale. Il serait contraire au dessein exprès du législateur d'accorder des aides financières à des structures d'accueil qui n'ont pas leur raison d'être ou d'encourager la création de places d'accueil qui ne seront pas occupées (arrêt du TAF B-198/2018 du 30 janvier 2019 consid. 10.1 et les références citées). L'examen du besoin d'une augmentation de l'offre d'une structure d'accueil ne saurait reposer sur le seul nombre de places d'accueil parascolaire nouvellement créées (arrêt B-1311/2017 précité consid. 5.3 et les références citées). On relèvera ainsi qu'en principe, la détermination du besoin par l'autorité inférieure ne peut être le résultat d'un calcul exact ; elle doit bien plus résulter d'une évaluation appropriée des circonstances du cas particulier. L'autorité inférieure dispose à cet égard d'une importante marge d'appréciation dont elle doit faire usage de manière conforme à la Constitution et à la loi (arrêt B-1311/2017 précité consid. 5.3 et la référence citée). Il convient en outre de tenir compte du fait que, selon l'art. 2 al. 2 LAAcc, les aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles ; elles ne sont allouées qu'en second lieu aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative (sur l'ensemble : arrêt du TAF B-5755/2020 précité consid. 6.1).

### **E. 2.4.4**

La jurisprudence a aussi insisté sur l'objectif fixé par la loi tendant à augmenter l'offre globale en places d'accueil. En d'autres termes, le but ne réside pas à soutenir les structures existantes qui n'ont pas pour projet d'augmenter leur offre, ni de garantir leur maintien, mais de soutenir l'augmentation des places d'accueil (arrêts du TAF B-549/2019 du 26 mai 2020 consid. 6.1 et B-4608/2013 précité consid. 4.2 et les références citées).

## **E. 3**

0 juin 22 30.43

### **E. 3.1**

Il ressort du dossier que, pour la période allant de mai 2022 (augmentation de l'offre) à mars 2024, l'occupation effective était la suivante : Mois Occupation selon les pièces au dossier  
Nombre de places entières occupées en plus par rapport à l'ancienne offre (26) Nombre de jours où l'occupation est 36 Occupation réelle mai 22 29.01

### **E. 3.2**

En l'espèce, l'offre ancienne était de 26 places. La recourante n'explique pas à quoi correspond le chiffre de 24 places effectives mentionné dans sa demande. Quoi qu'il en soit, cet écart de 2 places ne changerait rien à l'issue de la cause. Au regard de l'art. 4 al. 3 let. a OAAcc précité (consid. 2.3), une augmentation significative devrait se monter à 10 places au moins, le tiers de 26 n'étant que de 9 places entières. Par conséquent, le nombre de places occupées après l'augmentation de l'offre devrait être d'au moins 36. En soi, l'augmentation annoncée par la recourante de 11 places remplit la condition posée par l'art. 4 al. 3 let. a

OAAcc, à savoir la création d'au moins 10 places d'accueil supplémentaires. Reste à examiner si cette augmentation significative correspondait bien à un besoin, c'est-à-dire si ces places ont été effectivement occupées après l'augmentation de l'offre (arrêts du TAF B-1311/2017 précité consid. 5.1 et B-3091/2016 précité consid. 4.3).

### **E. 3.3**

Comme le Tribunal l'a exposé plus haut (consid. 2.4.2), le besoin peut être attesté rétroactivement par un contrôle des places effectivement occupées après l'augmentation de l'offre. La lecture du tableau d'occupation ci-dessus amène les constatations suivantes. Durant les premiers mois suivant l'augmentation de l'offre, à savoir de mai à octobre 2022, 3 ou 4 places supplémentaires ont été occupées en moyenne sur les 11 créées. Durant cette période, on ne compte que 3 ou 4 jours par mois où la nouvelle offre correspondait au minimum requis (36). Par la suite, à savoir de novembre 2022 à juillet 2023, on constate une augmentation du nombre de places occupées (4 à 7 de plus par rapport à l'ancienne offre), mais cette occupation moyenne restait inférieure à l'augmentation minimale requise. Le nombre de jours où le besoin correspondait pleinement à la nouvelle offre augmente aussi, avec un pic à 15 jours en novembre 2022. Cependant, par la suite, dès avril 2023, on remarque un repli sensible de l'occupation allant même jusqu'à 26 places, c'est-à-dire l'offre ancienne, en août 2023. Logiquement, la nouvelle offre n'est alors que rarement, voire jamais, sollicitée en totalité. Entre le 1er mai 2022 et le 31 août 2023, le nombre de places occupées a atteint ou dépassé 36 seulement durant 105 jours sur les 338 jours ouvrés entre ces deux dates, c'est-à-dire bien moins du tiers de la période considérée. Une lecture généreuse pour la recourante permettrait au mieux de dire que l'offre a en partie rencontré une demande entre novembre 2022 à mars 2023. Durant ces cinq mois, mais seulement à cette période, l'offre nouvellement proposée était nécessaire un jour sur deux environ tout au plus. L'augmentation de l'offre n'avait ainsi rien de durable. Par conséquent, les places nouvellement créées répondaient très partiellement à un besoin, mais à un niveau inférieur au nombre de places exigées par la législation pour bénéficier des aides financières de la Confédération (10 places ; dans ce sens : arrêts du TAF B-5932/2018 du 18 mars 2019 consid. 5.4.7 ou B-3091/2016 précité consid. 4.2).

### **E. 3.4**

Les autres arguments de la recourante ne sont pas de nature à renverser cette appréciation.

#### **E. 3.4.1**

En effet, la recourante affirme dans un premier temps que l'occupation est structurellement plus faible en août et en septembre. En l'espèce, même si l'on ôtait du calcul ces deux mois de l'année, les mois restants n'atteindraient pas le minimum requis (consid. 3.1). Par ailleurs, la baisse de fréquentation est visible surtout en août et septembre 2023. Durant les mêmes mois de l'année 2022, l'on n'a pas assisté à la même baisse, sans que la recourante ne l'explique. Cet argument se révèle à lui seul trop aléatoire pour emporter la conviction.

#### **E. 3.4.2**

Comme cela a été exposé plus haut (consid. 2.4.2), les contrats d'accueil déjà conclus, mais pas encore exécutés, ne sont pas une donnée aussi fiable que l'occupation effectivement constatée (consid. 3.1). Cet argument aussi ne saurait être retenu.

#### **E. 3.4.3**

La recourante invoque enfin une "nouvelle tendance sociétale", à savoir le travail à temps partiel et le télétravail, plutôt le vendredi, dont il faudrait tenir compte dans l'appréciation du besoin. Cet argument n'a pas à être traité plus avant. En effet, même si l'on ôtait les vendredis des statistiques d'occupation, comme le suggère la recourante, cela n'augmenterait pas le nombre de jours où 36 places ou plus ont été effectivement occupées après l'augmentation de l'offre. Cela reviendrait uniquement à gonfler artificiellement la moyenne des places occupées. Autrement dit, les autres jours que les vendredis ne connaissent pas non plus d'occupation suffisante et cela empêcherait d'atteindre une augmentation suffisante à long terme de la structure d'accueil en question. Or, le Tribunal a déjà constaté que ce nombre est clairement insuffisant et que l'occupation n'est pas remontée même après la décision attaquée, c'est-à-dire après septembre 2023 (consid. 3.3 in fine).

### **E. 3.5**

En conclusion, l'appréciation de l'autorité inférieure selon laquelle le besoin de places supplémentaires n'est pas réalisé sur le long terme et de manière durable est parfaitement soutenable (dans ce sens : arrêts du TAF B-4279/2020 du 19 janvier 2022 consid. 5.4.4 et B-198/2018 précité consid. 10.2 in fine). Il n'est pas inutile de rappeler ici que le but de la législation fédérale n'est pas de soutenir une structure d'accueil déjà existante, mais bien de créer, de manière significative, de nouvelles places pour atteindre les buts de la LAAcc (consid. 2.4.4). 4.

### **E. 4**

oct. 22 32.12

#### **E. 4.1**

La recourante se plaint encore d'un déni de justice formel dans la mesure où l'autorité inférieure aurait mis 17 mois à statuer sur sa requête. Elle demande que ce retard injustifié soit constaté par le Tribunal en vue d'une future procédure en responsabilité dirigée contre la Confédération.

#### **E. 4.2**

Selon la jurisprudence et la doctrine, un recours pour déni de justice est irrecevable une fois que la décision attendue a été rendue (entre autres : ATAF 2010/53 consid. 1.2.3 et 2010/29 consid. 1.2.2 et les références citées ; François Bellanger, in : CORO PA, 2024, art. 46a PA no 8 ; Uhlmann/Wälle-Bär, in : VwVG - Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3e éd. 2023, art. 46a PA no 6). En l'espèce, la décision sur le fond a été notifiée à la recourante le 2 octobre 2023. Ses griefs reposant sur un éventuel déni de justice sont donc en soi irrecevables.

#### **E. 4.3**

Par surabondance, le Tribunal relève que la sanction du dépassement du délai raisonnable ou adéquat consiste d'abord dans la constatation de la violation du principe de célérité, qui constitue une forme de réparation pour celui qui en est la victime. Cette constatation peut également jouer un rôle sur la répartition des frais et dépens dans l'optique d'une réparation morale (ATF 144 I 318 consid. 7.3.2 et 129 V 411 consid. 1.3 et les références citées). Il est vrai que, dans certaines circonstances, si les conditions de la responsabilité civile de la Confédération ou des cantons pour acte illicite sont réalisées, le paiement de dommages-intérêts pour le retard à statuer peut, au moins en théorie, être envisagé (ATF

130 I 312 consid. 5.3 ; Uhlmann/Wälle-Bär, op. cit., art. 46a PA no 46 ; Rhinow et al., Öffentliches Prozessrecht - Grundlagen und Bundesrechtspflege, 4e éd. 2021, no 293). En l'espèce, la recourante n'a cependant aucun intérêt pratique à faire constater un éventuel retard injustifié par le Tribunal dans l'optique d'une procédure en responsabilité contre l'Etat. En effet, l'art. 12 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité ; LRFC ; RS 170.32) dispose que la légalité des décisions, d'arrêtés et de jugements ayant force de chose jugée ne peut pas être revue dans une procédure en responsabilité. Cette disposition a pour but d'éviter que le destinataire d'une décision qui lui est défavorable, mais qui est entrée en force, utilise la voie d'une action en responsabilité pour l'attaquer à nouveau. Celui qui a recouru sans succès contre une décision jusque devant les instances supérieures ou qui n'a pas recouru ou alors qui a déposé un moyen irrecevable ne peut la contester une nouvelle fois et faire vérifier le bien-fondé de cette décision dans un procès en responsabilité (ATF 129 I 139 consid. 3.1, 126 I 144 consid. 2a et 119 Ib 208 consid. 3c et les références citées ; ATAF 2009/57 consid. 2.3.3 ; arrêt du TAF A-7063/2007 du 28 mai 2008 consid. 4.2.1 et arrêt du TAF A-1829/2007 du 28 novembre 2007 consid. 3.3 ; Nadine Mayhall, Aufsicht und Staatshaftung, 2008, p. 229) ; Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2e éd., 2001, p. 353 s.). Or, le Tribunal a constaté - de manière définitive (consid. 7) - que c'est à raison que l'autorité inférieure a refusé d'accorder les aides financières convoitées par la recourante (consid. 3.5). Par conséquent, la recourante ne pourra se plaindre d'aucun dommage et elle ne pourra soulever aucune illégalité en l'espèce dans une procédure en responsabilité (art. 3 LRFC), quand bien même le traitement de sa cause aurait subi un retard injustifié. 5. La décision de l'autorité inférieure rejetant la demande d'aides financières déposée par la recourante se révèle conforme au droit. Partant, le recours, mal fondé, doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité. 6.

## **E. 6**

4 nov. 22 33.07

### **E. 6.1**

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, 1ère 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 2'500 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront prélevés sur l'avance de frais d'un même montant déjà versée.

### **E. 6.2**

Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA) et l'autorité inférieure non plus (art. 7 al. 3 FITAF). 7. 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]).

## **E. 7**

15 déc. 22 31.49 5

**E. 10**

janv. 23 31.19 5 7 févr. 23 32.65 6

**E. 12**

mars 23 32.80 6

**E. 13**

avr. 23 32.33 6 8 mai 23 30.46 4 8 juin 23 31.79 5 8 juil. 23 31.74 5 8 août 23 26.74 0 0  
Décision attaquée sept 23 26.43 0 0 oct. 23 28.58 2 0 nov. 23 28.75 2 0 déc. 23 29.37 3 0  
Occupation prévisionnelle (A22) janv. 24 28.53 2 4 févr. 24 28.30 2 4 mars 24 26.76 0 0 Le  
tableau se base sur le contrôle des présences fourni par la recourante, y compris après la  
décision attaquée (pces A18, A19, A20, A21 et A22).

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