

BVGer C-2224/2013 vom 11. Dezember 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-12-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2224_2013

FR: TAF C-2224/2013 du 11 décembre 2013

IT: TAF C-2224/2013 del 11 dicembre 2013

Regeste

Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

Erwägungen

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 de céans, 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 aux art. 33 et 34 LTAF. En particulier, les décisions rendues par l'OFAS concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral conformément à l'art. 33 let. d LTAF, celui-ci étant dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

E. 1.2

La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

E. 1.3

La qualité pour agir selon l'art. 48 al. 1 PA 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. La recourante doit être touchée directement, et non de manière indirecte ou médiate (ATF 135 I 43 consid. 1.4, ATF 135 II 145 consid. 6.2). La recourante a manifestement qualité pour agir.

E. 1.4

Déposé en temps utile et dans les formes requises par la loi (art. 50 et 52 al. 1 PA), et l'avance de frais de procédure requise ayant été effectuée dans le délai imparti, le recours est recevable.

E. 2.1

Le recours de droit administratif 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 administratif fédéral n'est en aucun cas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA). Il peut s'écarter des considérants juridiques de la décision attaquée aussi bien que des arguments des parties.

E. 2.2

Selon une jurisprudence constante, une autorité peut limiter sa cognition et examiner avec retenue les appréciations de l'autorité de première instance, pour autant que la nature de l'objet du litige s'oppose à un examen illimité de la décision attaquée (A. Moser / M. Beusch / L. Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2008, p. 73 ss, n° 2.149 ss et les réf. cit.; Jérôme Candrian, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, Bâle 2013, n° 180). Le Conseil fédéral - qui était compétent avant la création du Tribunal administratif fédéral 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 (JAAC 61.83, 59.5 et 55.17). Cependant, 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 doit examiner 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.*, p. 74 s., n° 2.154 ss). L'autorité de céans a adhéré à cette jurisprudence dans son arrêt du 30 novembre 2007 dans la cause C-2561/2007.

E. 3

L'objet de la contestation est le bien-fondé de la décision de l'OFAS de ne pas être entré en matière sur la demande d'aides financières déposée tardivement par la Commune

A. _____ recourante en faveur de la structure d'accueil extra-familial B. _____ du fait du dépôt de la demande en date du 18 décembre 2012 alors que l'activité de la structure avait débuté au 1er décembre précédent et que le dépôt de la demande devait selon la réglementation avoir été effectué avant l'ouverture de l'entité d'accueil.

E. 4

Le droit applicable est déterminé par les règles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminant se sont produits (ATF 137 V 105, consid. 5.3.1, ATF 136 V 24 consid. 4.3, ATF 131 V 9 consid. 1, ATF 130 V 445 consid. 1.2 et les réf.) sous réserve de dispositions transitoires contraires.

E. 5

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (ci-après: loi fédérale; RS 861) est entrée en vigueur le 1er février 2003. Sa validité arrêtée initialement au 31 janvier 2011 a été prolongée au 31 janvier 2015. Aux termes de l'art. 1er al. 1 de la loi, 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. Selon l'al. 2 les aides financières fédérales ne sont allouées que si les cantons, les collectivités locales de droit public, des employeurs ou d'autres tiers fournissent une participation financière appropriée. De ces dispositions de la loi fédérale en combinaison avec les art. 2 al. 1 et 4 al. 1 et 3, il appert que la législation ne donne pas de droit formel à ces aides financières, les demandes ne pouvant être admises que dans la limite du crédit voté. Les dispositions de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu; RS 616.1) s'appliquent au surplus au cas d'espèce (art. 2 al. 1 LSu).

E. 6

Les aides financières peuvent être allouées aux structures d'accueil de jour, aux structures d'accueil parascolaire pour enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, ainsi qu'aux

structures coordonnant l'accueil familial de jour (art. 2 al. 1 de la loi fédérale). Les aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles, mais elles peuvent être allouées également aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative (art. 2 al. 2 de la loi fédérale). Les aides financières sont accordées pendant trois ans au plus (art. 5 al. 4 de la loi fédérale). L'art. 2 al. 4 de l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861.1), dans sa version en vigueur révisée au 1er février 2011, énonce qu'une structure qui change d'organisme responsable ou qui ouvre à nouveau n'est pas considérée comme une nouvelle structure d'accueil collectif de jour.

E. 7.1

L'art. 6 al. 1 de la loi fédérale dispose que les demandes d'aides financières doivent être adressées à l'OFAS. L'al. 2 prévoit que 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. 10 al. 2 de l'ordonnance précise que les demandes d'aide financière complètes doivent être présentées à l'OFAS avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure, mais au plus tôt quatre mois auparavant.

E. 7.2

Selon l'art. 11 al. 1 de l'ordonnance l'office transmet la demande d'aide financière à l'autorité compétente du canton dans lequel l'accueil doit être offert ou la mesure réalisée pour avis. L'autorité cantonale doit notamment répondre aux points énoncés par la disposition qui ont trait au concept et à la réalisation de la structure d'accueil. Il appert de la disposition précitée que le canton est requis par l'OFAS de se déterminer sur le projet de structure dans le cadre de la demande d'aide financière, qu'en d'autres termes le dossier n'est pas transmis à l'OFAS par le canton, mais est transmis par l'OFAS au canton pour prise de position.

E. 7.3

Aux termes de l'art. 12 de l'ordonnance, l'office statue par voie de décision sur le droit aux aides financières et sur leur durée.

E. 8.1

La loi fédérale a pour but d'encourager la création de places d'accueil pour enfants par l'octroi d'une aide financière complémentaire (art. 1er al. 2 de la loi; Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, in: FF 2002 3925 ss, 2.5.1 et 2.5.2). Elle procède de l'esprit de l'art. 26 LSu, également applicable au cas d'espèce (cf. supra 3), qui prévoit que le requérant d'une aide ne peut mettre en chantier des travaux de construction ou préparer des acquisitions d'une certaine importance que si l'aide ou l'indemnité lui a été définitivement allouée par voie de décision ou en vertu d'un contrat, que si elle lui a été accordée provisoirement ou encore que si l'autorité compétente l'y a autorisé. La législation en matière d'aides financières ne vise pas à soutenir la création de places d'accueil déjà existantes, mais bien à inciter la création de nouvelles places.

E. 8.2.1

Eu égard aux faits non contestés de la cause, le Tribunal de céans constate que la structure d'accueil a offert ses services à compter du 1er décembre 2012 et que, par voie de conséquence, vu les dispositions idoines, la demande aurait dû être déposée par la Commune A. _____ au plus tard le 30 novembre 2012 auprès de l'OFAS. La demande du

18 décembre 2012 adressée à l'OFAS, lequel office n'a eu connaissance du projet qu'à cette date, est donc de lege lata tardive.

E. 8.2.2

Certaines règles de procédure imposent des devoirs à l'administré: exigences de forme pour une requête ou pour un moyen de droit contentieux, obligation de collaborer à l'établissement des faits, respects de délais. La violation des règles qui sont strictement impératives, comme les délais posés par la loi (art. 22 PA), entraîne la péremption du droit de l'administré auquel elles se rattachent. 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, ATF 125 V 262 consid. 5c, Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Zurich, 2011 n° 747; Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif II, Berne, 3ème éd. 2011, p. 304). Au contraire, la violation d'une prescription d'ordre doit s'apprécier en application du principe de proportionnalité, qui se traduit notamment par l'interdiction du formalisme excessif. Cas échéant un délai supplémentaire devra être accordé ou un délai sera restitué afin de parfaire l'acte imparfait. Tel est par exemple le cas de demande devant se faire dans un certain délai sur une formule officielle mais qui, effectuée dans le même délai, par pli simple, est également valable, sous réserve de la preuve de ladite demande. Il n'est pas toujours aisé de déterminer quelle est la nature d'un délai, plus spécialement s'il est d'ordre ou de péremption. Pour déterminer la nature du délai fixé par une norme il y a lieu d'analyser la disposition qui le prévoit ainsi que les effets qu'elle attache à l'inobservation du délai. Ainsi le délai dont la loi exclut l'interruption de façon expresse ou implicite est péremptoire (André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 663). L'emploi de formules telles que "le droit s'éteint" est considéré comme déterminant. La finalité du délai joue un rôle: la péremption s'impose lorsque non seulement des questions de sécurité juridique, mais aussi des considérations de technique administrative impliquent que des rapports de droit soit définitivement stabilisés après un certain temps. Des contraintes budgétaires, des planifications de l'emploi d'une enveloppe budgétaire (voir p.ex. l'arrêt du Tribunal fédéral I 393/01 du 21 novembre 2001 consid. 2a) sont des motifs à la reconnaissance de la nature péremptoire d'un délai. Il n'y a ainsi pas de formalisme excessif à refuser d'accorder des subventions, au motif que le requérant a débuté la réalisation d'un projet sans autorisation ou omis de déposer sa demande dans le cadre du délai légal (cf. ATF 130 V 177 consid. 5.4; arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2070/2008 du 5 janvier 2009), ce d'autant plus que le formulaire idoine de l'OFAS rend expressément attentifs les administrés que "les demandes parvenues après expiration du délai ne seront pas prises en compte" (Cf. le formulaire B page 10, passage surligné en vert).

E. 9.1

Dans ses écritures la recourante fait principalement valoir trois griefs justifiant à ses yeux l'observation ou la restitution du délai, à savoir le fait qu'elle avait considéré de bonne foi que la demande déposée au SAS du canton du Jura couvrait également la demande de subvention auprès de l'OFAS vu les documents reçus de l'administration cantonale mentionnant dans un calcul prévisionnel une subvention prévisible de l'OFAS de 30'000.- et 36'000 francs les deux premières années (consid. 9.2), le fait que si la demande avait été déposée auprès d'une autorité non compétente le dépôt effectué en temps utile valait également pour l'autorité compétente (9.3) et le fait que la directrice de la structure d'accueil était en arrêt maladie en septembre-novembre 2012, d'où l'impossibilité de procéder au

dépôt de la demande en temps utile (9.4).

E. 9.2

L'acte de la Commune du 30 août 2012 adressé au SAS, et son complément du 17 septembre suivant, ne constituent pas une demande d'aide financière à l'accueil extra familial pour enfants par l'OFAS. Ces actes ne font nullement mention en quelque endroit d'une demande de subvention de droit fédéral ni ne se réfèrent à une aide financière de droit fédéral. Ils font uniquement état d'une demande de reconnaissance d'utilité publique de la structure d'accueil et d'un subventionnement - vu l'adresse de la requête - cantonal. Ils ne sauraient dès lors être pris en compte comme une demande couvrant également une demande d'octroi de subsides de droit fédéral.

E. 9.3.1

En droit administratif fédéral, selon l'art. 8 PA, l'autorité qui se tient pour incompétente transmet sans délai l'affaire à l'autorité compétente. Le devoir de transmission à l'autorité compétente est un principe général du droit qui s'applique à toutes les instances, afin d'éviter que le justiciable ou le recourant qui s'adresse à une fausse autorité subisse un préjudice (ATF 121 I 93 consid. 1c, ATF 118 Ia consid. 3c, ATF 103 Ia 53 ss; JAAC 1992 n° 40 consid. 2.2). Le Tribunal fédéral a souligné que les autorités administratives fédérales énumérées à l'art. 1 al. 2 PA (dont fait partie l'OFAS mais non l'administration cantonale jurassienne) doivent respecter le principe posé à l'art. 8 al. 1 PA. Il a toutefois considéré que des exceptions étaient admissibles, sans pour autant les décrire (cf. ATF 123 II 231 consid. 8b). L'art. 21 al. 2 PA précise que lorsque la partie s'adresse en temps utile à une autorité incompétente, le délai est réputé observé. L'obligation de transmission à l'autorité compétente et la fiction que le délai a été observé, si l'acte est parvenu à l'autorité incompétente dans le délai prescrit, sont au demeurant considérées comme s'appliquant à l'ensemble de l'ordre juridique sauf disposition légale claire en sens contraire (ATF 121 et 118 cités, Tanquerel, op. cit., n° 1300). Selon la jurisprudence, il faut entendre par "autorité incompétente" toute autorité fédérale, cantonale ou communale (ATF 97 I 852 consid. 3), indépendamment du point de savoir si celle à qui l'on s'adresse se trouve ou non dans un rapport direct avec le litige. Sont réservés les cas où l'acte a été mal adressé de manière abusive (ATF 111 V 406 consid. 2).

E. 9.3.2

L'obligation de transmission d'office à l'autorité compétente prévue par l'art. 8 PA implique que l'autorité saisie ait pu ou aurait dû se rendre compte d'emblée de son incompétence matérielle et dès lors de son obligation de transmettre le dossier ou l'acte reçu à l'autorité matériellement compétente (cf. Michel Daum in: Christoph Auer / Markus Müller / Benjamin Schindler (Edit.), *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG)*, Zurich/Saint-Gall, 2008, art. 8 n° 2; Thomas Flückiger in: Bernhard Waldmann / Philippe Weissenberger (Edit.), *VwVg*, Zurich 2009, art. 8 n° 3).

E. 9.3.3

En l'espèce il y a lieu de relever que la demande du 30 août et son complément du 17 septembre 2012 déposés auprès du SAS ne portaient que sur l'autorisation d'ouverture d'une structure d'accueil extra-familial avec un subventionnement cantonal sans aucune demande jointe de subsides, d'aides financières de la part de l'OFAS ou plus généralement de subsides fédéraux. En rien l'autorité cantonale ne se devait de transmettre le dossier à l'OFAS, étant elle-même entièrement compétente pour instruire la demande qui lui était à

elle seule adressée dans le cadre de ses compétences et octroyer l'autorisation afférente d'ouverture et exploitation de la structure d'accueil. La Commune fait certes valoir qu'un document établi par le SAS mentionne dans une rubrique idoine d'une fiche de plan prévisionnel l'indication d'une aide financière de l'OFAS de 30'000.- et 36'000.- francs. En soi cette seule indication de montants de subsides budgétisés ne peut toutefois valoir preuve d'un dossier adressés à l'OFAS par le SAS alors même qu'il appartenait selon la législation à la Commune de faire cette démarche elle-même.

E. 9.4.1

Enfin, la Commune invoque l'arrêt maladie attesté de la responsable du projet de septembre à novembre 2012, plus exactement du 21 septembre au 19 novembre 2012, pour demander une restitution de délai. Conformément à 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, l'art. 32 al. 2 PA, relatif à l'examen des allégués tardifs, étant réservé. La condition de l'absence de faute - et donc également de l'absence d'une négligence même légère - est réalisée pour autant que la personne concernée ne soit pas responsable des circonstances d'où résulte le retard (arrêt du Tribunal fédéral 2C_703/2009 du 21 septembre 2010; Candrian, op. cit., n° 75). La jurisprudence est stricte et il faut un véritable cas de force majeure. La maladie ne saurait impliquer une absence de faute que si elle empêchait effectivement l'intéressé d'agir par lui-même ou par l'entremise d'un représentant (ATF 119 II 86, 87, ATF 112 V 255; Tanquerel, op. cit., n° 1348).

E. 9.4.2

En l'espèce, la responsable de projet a repris son activité à 50% le 19 novembre 2012. Même si effectivement, se devant d'être active sur deux sites, elle n'a pu consacrer que le 50% d'un 50% pour la Commune, elle s'est trouvée en mesure, moyennant un examen des priorités, de déposer la demande requise, même éventuellement incomplète, auprès de l'OFAS avant le 1er décembre 2012. Il sied par ailleurs de relever, comme l'a fait l'intimé, qu'il appartenait à la Commune de prendre toute mesure utile pour palier l'absence prolongée d'une de ses employés.

E. 10

Vu ce qui précède le recours doit être rejeté et la décision de non entrée en matière de l'OFAS confirmée. L'offre formulée par la recourante dans sa réplique du 26 août 2013 concernant l'audition de témoins n'est pas pertinente. En effet, même si effectivement la Commune pouvait se prévaloir d'avoir été informée qu'elle devait déposer sa demande auprès de l'OFAS avant la fin de l'année, l'administration cantonale jurassienne, au fait d'une ouverture de la structure au 1er décembre 2012, ne saurait lier l'OFAS par l'information erronée éventuellement donnée. Les conditions pour invoquer le principe de la protection de la bonne foi ne sont pas données.

E. 11.1

Les frais de procédure (art. 63 al. 1 PA, applicable par renvoi de l'art. 37 LTAF) sont dus par la partie qui succombe. Devant le Tribunal de céans, ces frais comprennent l'émolument judiciaire et les débours (art. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Ils sont fixés à 2'000.- francs et sont compensés par l'avance de 2'000.- francs effectuée requise par

le Tribunal de céans.

E. 11.2

Vu l'issue du litige, il n'est pas alloué d'indemnité à titre de dépens à la recourante.
L'autorité inférieure n'a pas non plus droit à une indemnité de dépens en sa qualité d'autorité (art. 7 al. 3 FITAF).

E. 11.3

Cette décision n'est pas sujette à recours, la loi fédérale ne donnant pas un droit formel à ces aides financières (cf. supra 5; art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]; arrêt du Tribunal fédéral 2A.95/2004 du 18 février 2004 consid. 2).

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