

# VD\_OMNI GE.2015.0154 vom 10. März 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-03-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2015.0154](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2015.0154)

FR: VD\_OMNI GE.2015.0154 du 10 mars 2016

IT: VD\_OMNI GE.2015.0154 del 10 marzo 2016

## Regeste

A.X. \_\_\_\_\_ et B.X. \_\_\_\_\_ / Association régionale pour l'action sociale du District de Nyon, FONDATION POUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS | Recours formé par des parents contre une décision d'une association de communes (ARAS Nyon) confirmant la tarification appliquée à l'accueil de jour de leur fille par une structure d'accueil préscolaire et parascolaire rattachée à un réseau d'accueil de jour (Réseau AJERE, créé à titre de but optionnel de l'ARAS Nyon). L'organisation d'un accueil préscolaire et parascolaire poursuit un but d'utilité publique; en se soumettant aux conditions prévues par la loi en vue d'assurer une offre suffisante en places d'accueil à un coût acceptable pour la collectivité, les réseaux d'accueil de jour participent à l'exercice d'une tâche publique. Dans ce cadre, le montant facturé aux parents en application du tarif de ce réseau s'apparente à une contribution causale, dont les principes généraux sont prévus dans la loi (notamment le principe selon lequel le montant maximum facturé à ce titre ne peut dépasser le coût moyen des prestations concernées au sein du réseau, ce qui permet de garantir le respect des principes de l'équivalence et de la couverture des frais). Dans ce contexte, la norme légale de délégation s'agissant du tarif dont les réseaux d'accueil de jour doivent se doter - tarif qui a valeur de règles de droit pour les parents - comprend la compétence implicite de rendre des décisions en application de ce tarif; c'est ainsi à juste titre que l'autorité intimée (en tant qu'associations de communes dont le Réseau AJERE constitue un but optionnel) a rendu la décision attaquée. Cela étant, on peut douter qu'il puisse être fait directement référence à la notion de "revenu déterminant unifié" (au sens de la LHPS) s'agissant d'apprécier le "revenu" (au sens de l'art. 29 al. 1 LAJE) des parents à prendre en compte dans ce cadre, dès lors que le "revenu déterminant unifié" est également constitué d'une part de la fortune (1/15ème). Cette question peut toutefois demeurer indécise, dans la mesure où la décision attaquée est également motivée par le fait que les recourants

## Erwägungen

### E. 1

Les collectivités publiques, les partenaires privés, les structures d'accueil collectif et les structures de coordination d'accueil familial de jour, satisfaisant aux conditions de la présente loi, peuvent constituer un réseau d'accueil de jour.

### E. 2

En principe, un réseau d'accueil de jour comprend au moins une commune.

### E. 3

Les constituants d'un réseau d'accueil de jour en fixent librement l'organisation et le statut juridique, et notamment les conditions d'adhésion des futurs membres.

#### **E. 4**

Si un réseau ne se constitue pas en personne morale, ses membres désignent un représentant auprès de la Fondation.

**Art. 28 Accès à l'offre d'accueil** Les enfants des habitants ou des employés des membres du réseau ont accès, selon les disponibilités, à toute l'offre d'accueil collectif et familial proposée par les structures membres du réseau.

**Art. 29 Politique tarifaire** 1 Chaque réseau fixe sa propre politique tarifaire en fonction du revenu des personnes ayant l'obligation d'entretien directe ou indirecte de l'enfant accueilli. 2 L'accessibilité financière aux prestations d'accueil est garantie. 3 Le montant maximum facturé aux parents ne peut dépasser le coût moyen des prestations concernées au sein du réseau d'accueil de jour. Le coût moyen est calculé selon les modalités fixées par la Fondation. [...] **Art. 31 Reconnaissance du réseau** 1 Pour être reconnu par la Fondation, un réseau d'accueil de jour doit remplir les conditions minimales suivantes: a. offrir des places d'accueil pour les enfants, satisfaisant aux conditions du régime d'autorisation et de surveillance au sens de l'Ordonnance et de la présente loi, dans deux au moins des trois types d'accueil suivants: accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour; b. présenter un plan de développement de l'offre en places d'accueil tendant à une taille optimale tenant compte des objectifs fixés par la Fondation conformément à l'article 41 de la présente loi; ce plan de développement devra être actualisé tous les 5 ans; c. fournir au Service cantonal chargé de la recherche et de l'information statistiques les informations demandées par la Fondation; d. fournir à la Fondation leurs comptes annuels, ainsi que ceux des structures d'accueil et de coordination qui en sont membres; e. établir une politique tarifaire conformément à l'article 29 de la présente loi; f. définir en cas d'insuffisance de places des critères de priorité tenant compte notamment du taux d'activité professionnelle des parents, de la situation sociale des familles, des besoins en accueil d'urgence; g. distribuer les subventions de la Fondation aux structures d'accueil et de coordination membres du réseau; h. gérer une liste d'attente centralisée documentant l'offre et la demande. 2 Après mise en demeure, la Fondation retire sa reconnaissance si ces conditions ne sont plus respectées.

**Art. 32 Conséquences de la reconnaissance** Les réseaux reconnus au sens de l'article 31 bénéficient des subventions versées par la Fondation. Celle-ci en fixe le montant." Quant à la FAJE, il s'agit d'une fondation de droit public, dont le but est d'utilité publique et qui est dotée de la personnalité morale et placée sous la surveillance de l'Etat (art. 33 LAJE). Elle a notamment pour missions, selon l'art. 41 al. 1 LAJE, de coordonner et de favoriser le développement de l'offre en matière d'accueil de jour, notamment en fixant des objectifs visant à l'extension des réseaux d'accueil de jour à une taille optimale et la pleine couverture du territoire cantonal (let. c), de reconnaître les réseaux d'accueil de jour, au sens de l'art. 31 LAJE (let. d) et de subventionner l'accueil de jour, par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour (let. e). Selon l'art. 54 LAJE, un recours est ouvert au Tribunal cantonal contre les décisions prises en vertu de la présente loi. e) En l'occurrence, les parties ont été invitées dans le cadre de la présente procédure à se déterminer sur la compétence de l'autorité intimée pour rendre la décision attaquée. L'autorité intimée a exposé dans ce cadre les motifs pour lesquels elle s'estimait compétente par écriture du 16 novembre 2015, en référence notamment aux art. 6 al. 3, 21 al. 1 et 22 LAJE. Il s'impose toutefois de constater d'emblée que ces différentes dispositions ne s'appliquent que dans le cadre de l'accueil familial de jour - soit la prise en charge d'enfants par toute personne qui accueille dans son foyer, à la journée (à temps partiel ou à temps plein) et contre rémunération, régulièrement et de manière durable, des enfants (cf. art. 2 LAJE) -, étant précisé que l'art. 6 al. 3 LAJE s'y réfère directement et que les art. 21 et 22

LAJE s'inscrivent dans le chapitre consacré à un tel accueil (chapitre III du titre II, art. 15 à 24). Or, le présent litige porte bien plutôt sur la facturation de la prise en charge de l'enfant C.X. \_\_\_\_\_ par une structure d'accueil collectif de jour préscolaire et parascolaire (au sens du chapitre II du titre II de la LAJE, art. 9 à 14), Y. \_\_\_\_\_, lequel fait partie d'un réseau d'accueil de jour (au sens du titre IV de la LAJE, art. 27 à 32 en partie reproduits ci-dessus), le Réseau AJERE. Cela étant, il s'impose de constater d'emblée que la LAJE ne définit pas la nature des relations entretenues entre les parents et les réseaux d'accueil de jour et ne prévoit pas que ces derniers bénéficieraient d'une compétence décisionnelle s'agissant de la facturation de l'accueil des enfants par les structures qui en font partie. Le seul statut juridique d'un réseau d'accueil de jour - qui est fixé librement par ses constituants (cf. art. 27 al. 3 LAJE) - ne permet pas en tant que tel d'apprécier l'existence et, le cas échéant, l'étendue d'un tel pouvoir décisionnel, dès lors que les sujets de droit privé peuvent également en bénéficier si les conditions sont réunies (cf. consid. 1b supra) et qu'à supposer qu'il s'agisse d'un organisme de droit public, une habilitation législative serait également nécessaire pour qu'il puisse rendre des décisions - compte tenu de son statut particulier d'organisme de droit public décentralisé, qui n'est pas intégré dans la relation administrative hiérarchique (cf. Moor/Poltier, op. cit., ch. 2.1.2.5 p. 196 s. f) Se pose dès lors la question de savoir si les réseaux d'accueil de jour se sont vu confier une tâche publique et, le cas échéant, si la délégation de cette tâche comprend le pouvoir implicite de rendre des décisions en matière de facturation des prestations d'accueil fournies par les structures d'accueil qui en font partie. aa) L'organisation d'un accueil préscolaire, d'un accueil parascolaire et/ou d'un accueil familial de jour (cf. art. 31 al. 1 let. a LAJE) dont l'accès à l'offre d'accueil (cf. art. 28 LAJE) et l'accessibilité financière (cf. art. 29 LAJE) sont garanties poursuit manifestement un but d'utilité publique; s'agissant spécifiquement de l'accueil préscolaire et parascolaire, ce but se fonde au demeurant directement sur l'art. 63 al. 2 Cst-VD, dont il résulte que l'organisation de tels accueils relève de la compétence de l'Etat et des communes, en collaboration avec les partenaires privés - étant rappelé que les réseaux d'accueil de jour comprennent en principe au moins une commune (cf. art. 27 al. 2 LAJE). En reconnaissant et subventionnant les réseaux d'accueil de jour qui satisfont aux conditions posées par l'art. 31 LAJE, la FAJE agit dans le cadre des compétences qui lui ont expressément été déléguées par une loi au sens formel (cf. art. 41 al. 1 let. d et e LAJE), sous la surveillance de l'Etat (art. 33 LAJE), en vue d'accomplir une tâche publique - soit l'accès à une offre suffisante en places d'accueil à un coût acceptable pour la collectivité (cf. art. 1 let. b LAJE); en se soumettant aux conditions légales des art. 27 ss LAJE, les réseaux d'accueil de jour participent également, à l'évidence, à l'exercice de cette tâche publique. bb) La reconnaissance d'un réseau d'accueil de jour par la FAJE suppose notamment que celui-ci se soit doté d'un tarif conforme aux exigences de l'art. 29 LAJE (art. 31 al. 1 let. e LAJE). Il apparaît que le montant facturé aux parents en application de ce tarif s'apparente à une contribution causale, dont les principes généraux sont prévus, à tout le moins dans les grandes lignes, dans la norme de délégation de l'art. 29 LAJE - ainsi de l'objet de la taxe (l'accueil d'enfants), du cercle des contribuables (les personnes ayant l'obligation d'entretien directe ou indirecte de l'enfant accueilli) ainsi que du mode de calcul (le revenu des personnes concernées) ou, à tout le moins, de son montant maximum -, conformément au principe de la légalité tel qu'applicable en droit fiscal (art. 127 al. 1 Cst; cf. ATF 135 I 130 consid. 7.2 et les références; TF, arrêt 2C\_858/2014 du 17 février 2015 consid. 2.1; arrêt FI.2014.0067 du 12 août 2015 consid. 4). La prescription de l'art. 29 al. 3 LAJE selon laquelle le montant maximum ne peut dépasser le coût moyen (calculé selon les modalités

fixées par la FAJE) des prestations concernées au sein du réseau d'accueil de jour permet en outre de garantir le respect des principes de l'équivalence et de la couverture des frais applicables aux contributions causales (cf. arrêt FI.2015.0027 du 20 août 2015 consid. 2b); la compétence dont dispose le réseau s'agissant de la fixation de sa propre politique tarifaire (art. 29 al. 1 LAJE) apparaît dès lors conforme au principe de la légalité, dont les exigences ont été assouplies par la jurisprudence lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une contribution causale dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables (ATF 135 I 130 précité, consid. 7.2 et les références; TF, arrêt 2C\_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.2). Cela étant, le tarif d'un réseau d'accueil de jour a valeur de règles de droit pour les parents; il affecte de manière obligatoire et unilatérale leur situation juridique, en ce sens qu'ils ne peuvent négocier avec les structures d'accueil du réseau le prix auquel sera soumis l'accueil de leur enfant - ces structures, par l'intermédiaire du réseau, ayant aliéné leur liberté contractuelle en adoptant un tarif conforme à l'art. 29 LAJE. La tarification de l'accueil d'un enfant ne saurait ainsi faire l'objet d'un contrat bilatéral (de droit privé ou de droit administratif), dès lors que les prestations dues par les recourants sont prédéterminées par la règle de droit que constitue le tarif (cf. consid. 1c supra ; dans le même sens, arrêts CPF 19 février 2013/73 et 19 février 2013/74, dont il résulte que " les éléments de politique tarifaire du réseau d'accueil " " sont fixés unilatéralement par le réseau, sans possibilité de négociation par les parents ", respectivement que " si on peut s'interroger sur la nature du contrat liant les parties, on doit admettre que la facture constitue, elle, en tout cas, une décision "; cf. ég. pour comparaison arrêt du Tribunal administratif zurichois VB.2004.00465 du 7 avril 2005 consid. 3.1); il s'impose bien plutôt de constater que la norme de délégation de l'art. 29 LAJE s'agissant du tarif dont doivent se doter les réseaux d'accueil de jour - délégation dont on a vu qu'elle était conforme au principe de la légalité - comprend la compétence implicite de rendre des décisions en application de ce tarif. Le fait que, dans le cas d'espèce, le montant mis à la charge des recourants à ce titre ait été intégré dans le " contrat concernant l'accueil de C.X. \_\_\_\_\_ " (cf. let. B supra ) est sans incidence sur le fait que, indépendamment pour le reste de la nature et de la portée de ce contrat, l'application du tarif du Réseau AJERE ne peut faire l'objet que d'une décision unilatérale. cc) C'est ainsi à juste titre que l'autorité intimée (en tant qu'association de communes dont le Réseau AJERE constitue un but optionnel) a rendu une décision en application du tarif - étant précisé que la procédure de " réclamation " à laquelle il est fait référence dans la décision attaquée ne constitue pas une procédure de réclamation au sens formel (cf. art. 66 ss LPA-VD), ce qui aurait notamment supposé qu'elle soit prévue par la loi (art. 66 al. 1 LPA-VD), et qu'elle est bien plutôt assimilable à la procédure ordinaire préalable à toute décision permettant à l'administré d'exercer son droit d'être entendu (cf. art. 33 al. 1 LPA-VD). Cette décision ayant été prise (à tout le moins indirectement) en application de la LAJE, la cour de céans est compétente pour connaître du présent recours en application de l'art. 54 LAJE. 2. Sur le fond, il convient de relever d'emblée que les recourants ne contestent ni le tarif du Réseau AJERE en tant que tel, ni le fait qu'ils sont soumis à ce tarif, en lien avec l'accueil effectif dont a bénéficié l'enfant C.X. \_\_\_\_\_ auprès de Y. \_\_\_\_\_, nonobstant le fait qu'ils n'ont pas signé le contrat qui leur a été adressé le 2 avril 2015. Est seul litigieux le montant pris en compte par l'autorité intimée à titre de revenus des intéressés dans le cadre de la détermination de la contribution à leur charge en application du tarif. Se référant aux documents produits par les recourants à l'appui de leur dossier, singulièrement à la communication de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS du 5 mars 2015 fixant provisoirement le montant de leurs acomptes

de cotisations personnelles en qualité de personnes sans activité lucrative pour l'année 2015, l'autorité intimée a retenu dans la décision attaquée un montant total de 156'454 fr. à titre de revenu annuel des intéressés, relevant que ce montant était corroboré par le SI-RDI. Comme le relèvent les recourants, il s'impose de constater d'emblée qu'à teneur de la communication de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS, le montant de 156'454 fr. est sans équivoque indiqué à titre de " fortune " - et non à titre de " revenu sous forme de rente ", comme l'a retenu à tort l'autorité intimée dans la décision attaquée, la communication concernée faisant état à cet égard d'un montant nul (" 0 " ; cf. let. B supra). Quant au revenu déterminant unifié tel que résultant du système d'information ad hoc , il apparaît qu'il est également constitué d'une part de la fortune (1/15 ème ), conformément à l'art. 6 al. 2 let. b de la loi vaudoise du 9 novembre 2010 sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS; RSV 850.03); or, l'art. 29 al. 1 LAJE prévoit que le tarif doit être établi en fonction du seul " revenu " des personnes ayant l'obligation d'entretien directe ou indirecte de l'enfant accueilli, sans aucune référence à la fortune des intéressés ou encore à la notion de revenu déterminant unifié au sens de l'art. 6 LHPS (l'offre d'accueil de jour des enfants n'étant au demeurant pas mentionnée dans le champ d'application de la LHPS au sens de l'art. 2 LHPS tel qu'actuellement en vigueur), de sorte que l'on peut douter qu'il puisse être fait directement référence à cette notion en application du tarif du Réseau AJERE dans le cas d'espèce. Cette question peut toutefois demeurer indécise, dans la mesure où la décision attaquée se fonde également - et alternativement - sur le fait que les recourants n'ont pas fourni des renseignements suffisants s'agissant de leur situation financière, de sorte qu'il se justifie de leur appliquer le tarif le plus élevé; or, il s'impose de constater que, sous cet angle, la décision attaquée ne prête pas le flanc à la critique. Outre qu'ils n'ont pas complété la partie consacrée à leurs revenus de la fiche de renseignements financiers qui leur était soumise, les recourants n'ont en effet produit qu'une communication de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS, alors qu'ils étaient tenus, selon le tarif du Réseau AJERE, de produire la dernière décision de cotisation de la caisse de compensation AVS indiquant leur revenu effectif - comme expressément rappelé dans la fiche de renseignements financiers. Il apparaît manifestement dans ce cadre que leurs revenus ne sauraient être appréciés sur la seule base d'une communication fixant provisoirement leurs acomptes, ce d'autant moins que, dans les circonstances du cas d'espèce, la teneur de cette communication laisse le tribunal quelque peu perplexe - compte tenu d'une part de l'écart entre la fortune retenue (156'454 fr.) et la fortune imposable annoncée par les intéressés eux-mêmes dans leur déclaration fiscale pour la période 2013 (778'000 fr.), et d'autre part du fait que le montant retenu à titre de fortune correspond approximativement, comme le relève l'autorité intimée, à celui de leur revenu déterminant unifié tel qu'actualisé aux 19 mars et 24 avril 2015 (158'575 fr.), étant précisé que ce dernier montant a encore augmenté depuis lors (plus de 228'00 fr. au 11 juin 2015). Les recourants n'ont au demeurant pas davantage produit de décision de taxation et calcul de l'impôt les concernant, mais uniquement les trois premières pages de leur déclaration fiscale pour l'année 2013. Invités par le magistrat instructeur, à la requête de l'autorité intimée, à renseigner le tribunal sur leurs revenu et fortune déterminants durant la période en cause en produisant les pièces en leur possession " telles que la dernière décision de taxation les concernant " (cf. let. E supra ), ils ne se sont pas exécutés, se bornant à produire une nouvelle fois les pièces déjà mentionnées. Dans ces conditions, le tribunal considère que l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en appliquant aux recourants

la tarification la plus élevée, comme le prévoit la politique tarifaire du Réseau AJERE - étant précisé qu'il était expressément précisé dans la fiche de renseignements financiers que " l'absence de renseignements financiers entraî[ait] automatiquement une facturation au tarif maximal ". Une telle facturation au tarif le plus élevé, qui se fonde sur le défaut de collaboration des recourants (cf. art. 30 LPA-VD), n'apparaît pas contraire aux exigences posées par l'art. 29 LAJE, dans la mesure où il n'est pas contesté que le montant facturé ne dépasse pas le coût moyen des prestations concernées au sein du réseau d'accueil de jour (art. 29 al. 3 LAJE). 3. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Compte tenu de l'issue du litige, un émolument de 1'000 fr. est mis à la charge des recourants, qui succombent (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD), solidairement entre eux (art. 51 al. 2 LPA-VD). L'autorité intimée, qui obtient gain de cause avec le concours d'un avocat, a droit à une indemnité à titre de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD), dont il convient d'arrêter le montant à 1'000 fr. à la charge des recourants (art. 55 al. 2 LPA-VD) solidairement entre eux (art. 51 al. 2 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 57 LPA-VD).

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