



Cour II
B-3966/2021

Arrêt du 1^{er} mars 2022

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Stephan Breitenmoser, David Aschmann, juges,
Yann Grandjean, greffier.

Parties

Fondation X.,
représentée par Maître Bertrand R. Reich,
recourante,

contre

Office fédéral des assurances sociales OFAS,
autorité inférieure.

Objet

Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants.

Faits :**A.**

En date du 12 mai 2021 (timbre postal), la Fondation X. _____ (ci-après : l'intéressée ou la recourante) a déposé auprès de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS (ci-après : l'autorité inférieure) une demande d'aides financières pour la structure d'accueil collectif de jour "Espace de vie enfantine de (...)". Cette demande fait suite au déménagement des locaux de (...) et qu'il y a une augmentation du nombre de places d'accueil. La date de l'augmentation de l'offre annoncée est le 12 avril 2021, pour 61 places d'accueil au total.

B.

Par décision du 13 août 2021, l'autorité inférieure a refusé d'entrer en matière sur cette demande d'aides financières au motif qu'elle serait tardive. Selon cette décision, la législation applicable exige que les structures d'accueil déposent leur demande avant l'ouverture de la structure ou l'augmentation de l'offre. En l'espèce, la décision retient que l'augmentation de l'offre a eu lieu le 3 mai 2021, c'est-à-dire avant le dépôt de la demande d'aides financières le 12 mai 2021. La décision retient également que les motifs à l'appui d'une éventuelle restitution de délai, à savoir la pandémie, la surcharge de travail et l'absence de la directrice des structures d'accueil, étaient insuffisants.

C.

Par acte du 6 septembre 2021, l'intéressée a déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Elle conclut à l'admission de son recours et à l'allocation des prestations financières requises pour 18 nouvelles places d'accueil, avec suite de frais et dépens.

A l'appui de ses conclusions, la recourante explique que les travaux de construction ont pris plus de temps que prévu, reportant l'ouverture initialement prévue en septembre 2020 finalement au 12 avril 2021 (Faits, n° 5). Elle précise qu'à cette date elle ne disposait pas du personnel nécessaire à l'encadrement de 61 enfants (n° 19), mais que, pour des motifs humanitaires et par nature imprévus, elle a accepté d'anticiper quelque peu l'arrivée de 6 enfants, lesquels ont fréquenté la crèche à des dates antérieures au 12 mai 2021 (n° 22 s.). La recourante explique qu'elle entendait proposer 6 places supplémentaires dès la mi-mai puis, à partir du 23 août 2021, encore 12 places d'accueil supplémentaires. Il s'agirait, selon elle, incontestablement de deux augmentations successives de

l'offre, prenant effet à la mi-mai, respectivement au 23 août 2021, offrant 18 places nouvelles, en deux étapes. Cet échelonnement de l'augmentation résulterait de la situation du marché de l'emploi qui n'aurait pas permis d'atteindre avant le 23 août 2021 la capacité théorique maximale des nouveaux locaux, soit 61 places. Elle en déduit qu'il serait insoutenable, voire arbitraire, de prétendre que la demande d'aide déposée le 12 mai 2021 serait tardive ; elle y voit un formalisme excessif de la part de l'autorité inférieure (Droit, point a).

La recourante demande en outre à être mise au bénéfice des règles relatives à la restitution de délai. Elle invoque la pandémie de la COVID-19 et ses effets délétères. Elle explique que la circulation du virus a entraîné de nombreuses absences dans le personnel des crèches, ralentissant le traitement administratif. La réduction du personnel aurait eu pour conséquence que la recourante aurait donné la priorité à l'accueil des enfants. Elle rapporte le cas d'enfants, dont notamment un pour l'extraire d'une grave crise familiale, qui ont été accueillis dès le début mai 2021, alors que leur admission était prévue pour la mi-mai (Droit, point b).

Elle se plaint également d'une violation du droit d'être entendu, dans la mesure où l'autorité inférieure n'a pas auditionné une personne susceptible d'attester que l'offre des places d'accueil interviendrait par étapes (Droit, point c).

D.

Au terme de sa réponse du 4 novembre 2021, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours. A l'appui de ses conclusions, elle relève que la recourante ne conteste pas le fait que 6 enfants ont été accueillis progressivement au sein de la structure d'accueil dès le 3 mai 2021. Elle estime que la création de places d'accueil est déterminée par le début de l'offre, c'est-à-dire à partir du moment où les enfants sont accueillis. Elle explique qu'il importe peu que l'augmentation de l'offre ait lieu par étapes, ce qui serait d'ailleurs habituel.

L'autorité inférieure renvoie à la jurisprudence du Tribunal qui a exclu la pandémie comme motif suffisant pour obtenir une restitution de délai.

Elle estime enfin que la recourante a eu l'occasion de s'exprimer sur sa demande, sans qu'il ait été nécessaire d'entendre un témoin.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Droit :

1.

Le Tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

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 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.

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).

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 manifestement être reconnue à la recourante.

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, 22a let. b, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA), sont également respectées.

1.5 Le recours est dès lors recevable.

2.

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

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).

3.

3.1 L'art. 6 al. 2 LAAcc dispose que :

² 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. 12 al. 2 OAAcc quant à lui prévoit que :

² Les demandes d'aides financières complètes doivent être présentées à [l'autorité inférieure] avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure, mais au plus tôt quatre mois auparavant.

3.2 Selon une jurisprudence constante du Tribunal, le délai prévu à l'art. 6 al. 2 LAAcc et à l'art. 12 al. 2 OAAcc doit être qualifié de péremptoire dans la mesure où cette réglementation a pour but de soutenir la création de nouvelles places d'accueil dans leur phase de démarrage uniquement. Par ailleurs, ce délai se trouve soumis à la règle de l'art. 22 al. 1 PA ; il ne peut donc pas être prolongé (arrêts du TAF B-1012/2015 du 8 février 2017 consid. 5.1, B-4608/2013 du 15 juin 2015 consid. 4.2, C-2224/2013 du

11 décembre 2013 consid. 8, C-8087/2010 du 12 février 2013 consid. 4.1 et C-2070/2008 du 5 janvier 2009 consid. 5.2).

3.3 En l'espèce, la recourante a adressé sa demande d'aides financières le 12 mai 2021. Dans sa demande, la date de l'ouverture, respectivement de l'augmentation de l'offre était le 12 avril 2021. Or, il ressort du dossier – la recourante l'admet – que 6 enfants supplémentaires ont été accueillis dès le 3 mai 2021, c'est-à-dire avant le dépôt de la demande.

La recourante ne fournit pas d'explication satisfaisante à ce propos. Elle avance qu'il n'est pas rare que des prestations convenues ne soient fournies que plus tard. Selon elle, ce n'est pas la date de signature d'un contrat qui détermine à quel moment la prestation due est servie, mais bien le moment où celle-ci est effectivement fournie. Cet argument ne saurait convaincre. Peu importe quand le contrat a été conclu ou pour quelle date. Le fait est que 6 places supplémentaires ont été offertes dès le 3 mai 2021. Ces places ont donc bien été créées à cette date. Peu importe dès lors que les autres places n'aient été occupées que plus tard. Une augmentation provisoire avec une ouverture définitive à une date ultérieure n'est pas pertinente à cet égard (arrêts du TAF B-4145/2016 du 3 mars 2017 consid. 4.4). Selon la recourante, ce sont des motifs contingents, telles que des crises familiales, qui expliqueraient cet accueil précoce. Cela ne change rien à l'affaire : elle était bien en mesure de fournir ses prestations dès avant le dépôt de sa demande. Elle disposait, quoi qu'elle en dise, de l'infrastructure et du personnel pour ce faire. Rien ne permet d'ailleurs de conclure que les autres places n'étaient pas déjà disponibles dès le début mai. Aussi, son argument selon lequel la date réelle à retenir serait à la mi-mai, respectivement au 23 août 2021, est privé de tout fondement.

Cette demande est donc tardive au regard de l'art. 6 al. 2 LAAcc et de l'art. 12 al. 2 OAAcc, comme l'a constaté l'autorité inférieure.

3.4 Ce qui précède scelle le sort du grief tiré d'un soi-disant formalisme excessif en lien avec l'application de l'art. 12 al. 2 OAAcc. Le Tribunal a en effet jugé qu'il n'y a pas de formalisme excessif à refuser d'accorder des subventions au motif que le requérant a omis de déposer sa demande dans le cadre du délai légal (arrêts du TAF B-1012/2015 du 8 février 2017 consid. 5.3, B-4608/2013 du 16 juin 2015 consid. 8, C-2224/2013 du 1^{er} décembre 2013 consid. 8.2.2 *in fine*, C-2070/2008 du 5 janvier 2009 consid. 5.2 et, chaque fois, les références citées ; voir aussi ATF 130 V 177 consid. 5.4).

3.5 Il en est de même du grief tiré de l'arbitraire, dès lors que la décision attaquée se révèle conforme à la loi.

4.

Il reste à examiner si la recourante peut se prévaloir des règles relatives à la restitution de délai.

4.1 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 143 V 312 consid. 5.4.1 et 136 II 187 consid. 6 ; 125 V 262 consid. 5c ; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n° 1348 ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e éd. 2011, p. 304). Par empêchement non fautif, il faut entendre non seulement l'impossibilité objective, comme la force majeure mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou à l'erreur (YVES DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral – Commentaire, 2008, art. 50 LTF n° 1328). De surcroît, sous l'angle de la restitution du délai, la partie ou son mandataire doivent aussi répondre des fautes de leurs auxiliaires dont la notion est large et comprend aussi les personnes qui ne se trouvent pas dans un rapport de subordination (ATF 114 Ib 67 consid. 2c ; arrêt du TAF C-299/2015 du 12 février 2015 consid. 4.2 ; MOOR/POLTIER, op. cit., p. 304 ; PATRICIA EGLI, in : Praxiskommentar VwVG, 2^e éd. 2016, art. 24 PA n° 17).

4.2 D'une manière générale, le Tribunal a déjà jugé que la pandémie liée à la COVID-19 ne constituait pas en soi un motif suffisant pour obtenir une restitution de délai (arrêt du TAF B-5945/2020 du 8 octobre 2021 consid. 3, not. consid. 3.7). En l'espèce, le Tribunal peine à saisir, à la lecture de l'acte de recours, en quoi la situation sanitaire liée à la COVID-19 a impacté la recourante et ses activités. Elle explique que cela a eu un effet sur le travail administratif et que l'absence de personnel que la pandémie a entraîné l'a empêchée de déposer son dossier plus tôt. Il est certainement vrai que la pandémie a obligé la recourante à prioriser ses activités, mais le dépôt de la demande d'aide appartenait à l'évidence aux tâches les plus pressantes. Par ailleurs, l'argumentation de la recourante se révèle contradictoire. D'un côté, elle affirme avoir déposé sa demande à temps et, de l'autre, explique ne pas avoir pu la déposer à temps en raison de la pandémie. Dans son

recours, la recourante n'expose pas d'autres motifs à l'appui de sa demande de restitution de délai, que l'autorité inférieure a rejetée à juste titre.

5.

La recourante se plaint d'une violation du droit d'être entendu dans la mesure où l'autorité inférieure aurait refusé d'entendre une personne susceptible de témoigner d'une augmentation de l'offre à partir du 23 août 2021 seulement (Droit, partie c). Ce faisant, elle reproche en fait à l'autorité inférieure d'avoir à tort procédé à une appréciation anticipée des preuves (ATF 138 III 374 consid. 4). Or, la recourante ne contestait pas que des places avaient été créées dès le début mai 2021, ce qui était le fait décisif en l'espèce. Par conséquent, le témoin n'aurait rien pu changer à cela. Ce dernier grief doit donc être écarté.

6.

La décision de l'autorité inférieure refusant d'entrer en matière sur la demande d'aides financières déposée par la recourante se révèle conforme au droit. Partant, le recours, mal fondé, doit être rejeté.

7.

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, 1^{ère} 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 1'500 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés par l'avance de frais d'un même montant déjà versée.

Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA).

8.

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]).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure de 1'500 francs sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais d'un même montant déjà versée.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé à la recourante et à l'autorité inférieure.

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

Expédition : 3 mars 2022

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (recommandé ; annexes : pièces en retour)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...]; recommandé ; annexe : dossier en retour)