



Arrêt du 10 avril 2015

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
David Aschmann et Ronald Flury, juges,
Fabienne Masson, greffière.

Parties

Commune de X._____,
représentée par Maître Patrice Girardet, avocat,
recourante,

contre

Office fédéral des assurances sociales
OFAS,
Effingerstrasse 20, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants
(décision du 3 avril 2013).

Faits :**A.**

En date du 18 juillet 2012, la commune de X._____ (ci-après : la recourante) a adressé à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) une demande d'aides financières pour les structures d'accueil parascolaire portant sur l'ouverture de la nouvelle structure d'accueil « Unité d'accueil pour écoliers (UAPE) < Y._____ > » (ci-après : « Y._____ »). Elle prévoyait d'y offrir, dès le 27 août 2012, 36 places d'accueil parascolaire le matin, le midi et l'après-midi durant la période scolaire ainsi que celle des vacances à des enfants ayant l'âge de fréquenter le cycle initial et les cycles primaires. Il est signalé dans ladite requête que le descriptif du projet date de juin 2011.

A.a Le 16 août 2012, la structure d'accueil susmentionnée a obtenu du Département (...) du canton de A._____ (...) l'autorisation d'exploiter, jusqu'au 31 août 2017, durant le matin, la pause de midi et l'après-midi, une institution d'accueil collectif de jour comportant un nombre maximal de 48 places.

A.b Par courrier du 9 janvier 2013, croyant que sa demande avait été refusée, la recourante a déclaré que la raison en était le remplacement de la structure « Z._____ » désormais fermée par celle de « Y._____ ». Elle a indiqué faire opposition à cette décision, renouvelant sa demande et exposant les différences entre les deux structures en termes de statut, d'adresse, d'offre d'accueil, de personnel, de tarifs ainsi que de financement. Elle a notamment souligné que « Z._____ » se présentait comme une structure privée alors que « Y._____ » était une structure communale intégrée au réseau intercommunal B._____ (...); que la structure « Z._____ » était sise dans les locaux de C._____ (loués et mis à disposition par la commune), « Y._____ » étant quant à elle installée dans des bâtiments provisoires; que la structure « Z._____ » était gérée par une assistante socio-éducative, la directrice de « Y._____ » gérant quant à elle une équipe de quatre éducateurs de la petite enfance et une auxiliaire, la responsable de « Z._____ » ne faisant pas partie de l'équipe pédagogique; que les prestations de « Z._____ » étaient facturées au tarif unique par jour de 25 francs pour les familles domiciliées hors de la commune et de 20 francs pour les familles établies dans la commune, celle-ci accordant une subvention de 5 francs par enfant, alors que celles de « Y._____ » le sont sur la base du tarif du réseau B._____, les subventions communales étant désormais

versées à « Y._____ » par l'intermédiaire du réseau B._____. Elle en a conclu que la nouvelle structure n'était en aucun cas la continuation de la structure « Z._____ », cette dernière ayant fermé parce que l'offre communale ne lui aurait pas permis de poursuivre son activité, les tarifs et l'offre mis en place répondant de façon plus appropriée aux besoins des habitants de X._____. Elle a enfin ajouté adapter sa demande d'aide financière pour 48 places le matin, le midi et l'après-midi. À ce courrier était joint un nouveau formulaire de demande d'aides financières daté du 9 janvier 2013.

B.

Par décision non datée, postée le 2 avril 2013 et notifiée le lendemain, l'autorité inférieure a octroyé à la commune de X._____ une aide financière d'une durée de trois ans à partir du 27 août 2012 pour l'augmentation de l'offre de la structure d'accueil parascolaire « Y._____ ». Elle a retenu que, selon les informations contenues dans la demande, « Y._____ » se substituait à « Z._____ » ; l'offre de « Z._____ » devait être considérée comme existante et prise en compte dans le calcul des aides financières. Sur la base des données relatives au besoin et au taux d'occupation, l'autorité inférieure a constaté un besoin prouvé de 48 places d'accueil uniquement pour le bloc horaire du midi. Ainsi, elle a retenu une capacité d'accueil de 5 jours par semaine en période scolaire offrant 10 places le matin, 48 places à midi et 25 places l'après-midi. De plus, elle a noté que la structure ne présentait aucun besoin prouvé en période de vacances et qu'elle a fondé sa décision sur les chiffres susmentionnés.

C.

Par écritures du 2 mai 2013 mises à la poste le même jour, la recourante a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre cette décision. Sous suite de frais et dépens, elle conclut principalement à la réforme de la décision et à l'octroi d'une aide financière complète d'une durée de trois ans à compter du 27 août 2012, le calcul de ladite aide étant réformé dans le sens que dira le tribunal ; subsidiairement, elle requiert son annulation et le renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision.

À l'appui de ses conclusions, la recourante souligne le caractère lacunaire de la motivation de la décision entreprise, l'autorité inférieure n'y exposant notamment pas les raisons pour lesquelles elle s'est écartée des arguments présentés dans son courrier du 9 janvier 2013. En outre, elle se plaint d'une constatation inexacte des faits et d'une violation des

dispositions pertinentes relatives à l'accueil extra-familial pour enfants. À cet égard, elle argue que la prise en compte de la capacité d'accueil de la structure « Z._____ » se révèle infondée car celle-ci se présentait comme une organisation purement privée ayant cessé ses activités avant l'ouverture de « Y._____ », n'ayant jamais détenu le statut d'UAPE ni perçu de soutien financier cantonal ou fédéral hormis une contribution communale à bien plaisir. S'agissant des différences entre la nouvelle et l'ancienne structure, la recourante renvoie à son courrier du 9 janvier 2013. Elle souligne que la nouvelle structure bénéficie d'une autorisation délivrée par le canton de A._____ ainsi que d'une aide au démarrage de la Fondation D._____ (ci-après : D._____) et qu'elle fait partie de B._____.

D.

Dans sa réponse du 4 juillet 2013, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours. Se référant à la convention entre la recourante et l'ancienne entité, elle explique que, bien qu'étant une structure privée, elle bénéficiait de généreux soutiens de la commune. De plus, en se fondant sur le préavis municipal n° (...) indiquant que, pour l'accueil de midi, la structure proposée se substituera au « Z._____ », elle déclare que la recourante a repris l'offre existante en gérant dorénavant elle-même l'accueil au lieu de le soutenir financièrement. Aussi, elle estime que « Y._____ » remplace une structure existante. En outre, elle explique que la forme juridique de l'ancienne structure, l'absence d'aide du canton ou de la Confédération à celle-ci ou l'octroi d'une aide au démarrage de D._____ à la nouvelle structure ne s'avèrent pas pertinents. Par ailleurs, en se fondant sur le besoin démontré par la recourante lors de l'examen de sa demande, l'autorité inférieure expose la méthode utilisée pour déterminer le nombre de places donnant droit à une aide financière.

E.

Dans sa réplique du 11 octobre 2013, la recourante maintient ses conclusions. Se référant aux critères dégagés par la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, elle expose les éléments distinguant les deux structures, notant que « Z._____ » avait préalablement cessé toute activité, apparemment pour des motifs financiers. Elle précise en outre que les auteurs du projet ont entièrement investi dans une nouvelle structure.

F.

Dans sa duplique du 21 novembre 2013, l'autorité inférieure confirme sa décision. Elle déclare en substance que l'ancienne organisation, bien que

dotée d'une structure privée, bénéficiait d'un fort soutien de la commune. Elle insiste sur le fait que, puisque les locaux et le personnel étaient déjà financés par la commune, l'offre ne peut donc être considérée comme entièrement nouvelle.

G.

Par écritures respectives des 13 janvier et 6 février 2014, la recourante et l'autorité inférieure ont maintenu leur position.

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

1.1 Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal de céans, 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. 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 et à l'art. 35 al. 1 de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990 (LSu, RS 616.1). Ledit tribunal s'avère dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

1.2 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. Une commune doit être touchée directement et non de manière indirecte ou médiate (cf. arrêt du TAF C-2224/2013 du 11 décembre 2013 consid. 1.3 ; ATF 135 I 43 consid. 1.4 ; 135 II 145 consid. 6.2). En l'espèce, la qualité pour recourir doit manifestement être reconnue à la recourante.

1.3 Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 11, 50 et 52 al. 1 PA), ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss et 63 al. 4 PA) sont également respectées.

Le recours est dès lors recevable.

2.

La recourante se plaint en premier lieu d'une violation de l'obligation de motiver la décision, soulignant que l'autorité inférieure n'a pas expliqué pourquoi elle avait écarté les arguments avancés le 9 janvier 2013 ni comment elle avait procédé aux estimations dont elle se prévalait.

2.1 Le devoir pour l'autorité de motiver sa décision afin que le destinataire puisse la comprendre, la contester utilement, s'il y a lieu, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle a été déduit de la garantie du droit d'être entendu consacrée à l'art. 29 al. 2 Cst. Cette obligation est définie avant tout par les dispositions spéciales de procédure et, en particulier, par l'art. 35 PA. À teneur de cette norme, les autorités sont tenues de motiver leurs décisions écrites, même lorsqu'elles sont notifiées sous forme de lettre. Bien qu'elle ne fixe pas les limites de cette obligation, la doctrine et la jurisprudence admettent que la motivation doit porter sur tous les points nécessaires et se prononcer sur tous les arguments pertinents soulevés par les parties ; sont nécessaires et pertinents non pas tous les arguments soulevés, mais seuls ceux qui sont de nature à influencer de manière déterminante sur le contenu de la décision de telle sorte que l'intéressé puisse savoir pour quels motifs elle a été prise – et, dès lors, par quels moyens il peut la contester – et que l'autorité de recours puisse statuer en connaissance de cause sur le bien-fondé de la décision attaquée (cf. MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3^e éd., 2011, p. 348 et 350 et les réf. cit.). L'obligation de motiver, comme composante du droit d'être entendu, est une garantie constitutionnelle de caractère formel dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Conformément à la pratique, demeurent réservées les situations – constituant néanmoins l'exception – dans lesquelles la violation ne s'avère pas particulièrement grave et peut être considérée comme guérie lorsque la partie, dont le droit d'être entendu a été violé, a disposé de la possibilité de se prononcer devant une instance dont la cognition n'est pas limitée par rapport à celle de l'instance inférieure. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est également permis de renoncer au renvoi de l'affaire à l'autorité inférieure même en cas de grave violation du droit d'être entendu, si et dans la mesure où ledit renvoi se révélait formellement superflu et conduisait à un retardement inutile de la procédure incompatible avec les intérêts des parties concernées à l'avancement de la procédure (cf. ATF 132 V 387 consid. 5.1 et les

réf. cit. ; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^e éd., 2013, n. marg. 548).

2.2 En l'espèce, il y a lieu de constater tout d'abord que la recourante ne conclut pas à l'annulation de la décision sur cette base mais s'est simplement réservé le droit de compléter son argumentation après avoir pris connaissance des déterminations de l'autorité inférieure, ce qu'elle a pu faire par réplique du 11 octobre 2013. De la sorte, il est permis de se demander si la question s'avère toujours litigieuse. Quoi qu'il en soit, même dans l'hypothèse où une violation de l'obligation de motiver la décision devrait être constatée, il y aurait lieu de la considérer comme guérie dès lors que les exigences reconnues par la pratique se révèlent réalisées. En particulier, la recourante a pu se déterminer à deux reprises dans le cadre de la présente procédure.

2.3 Partant, le grief de la recourante portant sur une violation de l'obligation de motiver la décision doit être rejeté.

3.

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 de céans dispose ainsi du plein pouvoir d'examen (cf. arrêt du TAF C-976/2013 du 8 juillet 2014 consid. 2.2 et les réf. cit.). Selon une jurisprudence constante, une autorité fera toutefois preuve de retenue dans l'examen des appréciations de l'autorité de première instance lorsque la nature de l'objet du litige le justifie ou le commande (cf. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^e éd. 2013, p. 88 ss, n° 2.149 ss et les réf. cit. ; JÉRÔME CANDRIAN, *Introduction à la procédure administrative fédérale*, 2013, n° 180). Ainsi, le Conseil fédéral – 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 (cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 61.83, 59.5 et 55.17). Nonobstant, 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 examinera les griefs soulevés avec pleine cognition, sous peine de déni de justice formel (cf. 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. 90 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 (voir également arrêts du TAF C-2892/2013 du 9 mai 2014 consid. 2.2 et C-2224/2013 consid. 2.2).

4.

Selon l'art. 1 al. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861, ci-après : la loi fédérale), 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. L'art. 1 al. 2 précise que les aides financières fédérales sont allouées uniquement en cas de participation financière appropriée des cantons, des collectivités locales de droit public, des employeurs ou d'autres tiers. Il n'y a pas de droit à ces aides financières (cf. Initiative parlementaire, Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial : rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002, FF 2002 3925 ss, 3947 ; arrêt du TAF C-591/2010 du 23 mai 2012 consid. 6).

Les aides financières concernent notamment les structures d'accueil parascolaire pour enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire (art. 2 al. 1 let. b de la loi fédérale ; art. 1 al. 1 let. a et art. 5 ss de l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants [RS 861.1, ci-après : l'ordonnance]). Sont considérées comme des structures d'accueil parascolaire les structures qui accueillent des enfants d'âge scolaire en dehors du temps consacré à l'enseignement (art. 5 al. 1 de l'ordonnance). En vertu de l'art. 5 al. 2 de l'ordonnance, une structure parascolaire satisfait aux exigences si elle dispose d'un nombre minimal de 10 places, si elle est ouverte au moins quatre jours par semaine et 36 semaines scolaires par année et, enfin, si elle accueille les enfants pendant des blocs horaires qui durent au moins une heure le matin, au moins deux heures à midi ou toute la pause de midi (repas compris) ou au moins deux heures l'après-midi. Si les aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles, elles peuvent être allouées également aux structures existantes qui augmentent significativement leur offre (art. 2 al. 2 de la loi fédérale), c'est-à-dire augmentent d'un tiers le nombre de places d'accueil mais au minimum de 10 places ou étendent les heures d'ouverture par l'augmentation d'un tiers du nombre de blocs horaires mais au minimum de 50 blocs horaires par année (art. 5 al. 3 de l'ordonnance). Une

structure qui change d'organisme responsable ou qui ouvre à nouveau n'est pas considérée comme une nouvelle structure d'accueil parascolaire (art. 5 al. 4 de l'ordonnance).

5.

La recourante se plaint d'une constatation inexacte des faits ainsi que d'une violation des dispositions pertinentes relatives à l'accueil extra-familial pour enfants, notamment l'art. 12 de l'ordonnance prescrivant que l'office statue par voie de décision sur le droit aux aides financières et sur leur durée. Elle déclare que « Y._____ » se présente comme une structure totalement nouvelle n'ayant aucun lien avec « Z._____ », exposant les éléments les distinguant, insistant sur l'autorisation délivrée par le Département ainsi que sur l'aide au démarrage de D._____ ; elle souligne encore l'appartenance au B._____. En outre, se référant aux critères dégagés par la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, elle relève que « Z._____ » constituait une structure privée, que les locaux ne sont pas les mêmes, que l'infrastructure d'accueil est différente, que les responsables de l'entité et le personnel (y compris leur qualification) ont été entièrement changés. Par ailleurs, elle note que « Z._____ » avait préalablement cessé toute activité, apparemment pour des motifs financiers. Elle précise en outre que les auteurs du projet ont entièrement investi dans une nouvelle structure ; ils n'auraient bénéficié ni de l'existence d'une structure précédente ni du personnel de l'ancienne structure.

L'autorité inférieure, de son côté, explique que, bien qu'étant une structure privée, la structure « Z._____ » bénéficiait de généreux soutiens de la recourante notamment par la mise à disposition gratuite des locaux, le subventionnement du tarif, la restitution des primes d'assurance en responsabilité civile et d'assurance-accidents, le paiement du salaire d'une aide à l'encadrement des enfants, l'achat de matériel et de mobilier et finalement par une aide en matière de gestion administrative. De plus, en se fondant sur le préavis municipal n° (...) indiquant que, pour l'accueil de midi, la structure proposée se substituerait au « Z._____ », réfectoire indépendant qui fonctionne depuis 2007 avec le soutien et l'aide de la commune et qui accueille chaque jour entre 20 et 30 enfants, elle déclare que la recourante a repris l'offre existante en gérant dorénavant elle-même l'accueil au lieu de le soutenir financièrement. Aussi, elle estime que « Y._____ » remplace une structure existante. En outre, elle explique que le fait que l'ancienne structure revêtît une autre forme juridique et qu'elle n'ait bénéficié d'aucune aide du canton ou de la Confédération ne présente aucune

importance ; l'octroi d'une aide au démarrage de D._____ ne s'avère pas non plus pertinent, seules les dispositions de la loi fédérale faisant foi.

5.1 Il sied tout d'abord de relever que la recourante ne critique pas l'octroi d'aides financières pour seulement 10 places d'accueil le matin et 25 l'après-midi – puisqu'elle a elle-même repris ces chiffres dans sa réplique du 11 octobre 2013 – alors que le formulaire de demande d'aides financières du 9 janvier 2013 portait sur 48 places non seulement à midi mais également le matin et l'après-midi. Partant, cette réduction ne s'avère pas litigieuse. Seul le demeure le refus de qualifier « Y._____ » de nouvelle structure au sens des art. 2 al. 2 de la loi fédérale et 5 al. 4 de l'ordonnance et, par voie de conséquence, la prise en compte des 30 places précédemment proposées par « Z._____ » comme offre existante.

Le Tribunal administratif fédéral a déjà eu l'occasion de relever que la loi fédérale ne précise pas ce qu'il faut entendre par « structure nouvelle » au sens de l'art. 2 al. 2 de la loi fédérale prescrivant que les aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles. Les travaux préparatoires de la loi fédérale (Initiative parlementaire, Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial : rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002 [FF 2002 3925 ss] et avis du Conseil fédéral du 27 mars 2002 [FF 2002 3970 ss]) ne contiennent pas non plus d'indices quant à l'interprétation à donner à cette disposition (cf. arrêts du TAF C-591/2010 consid. 8.1 et C-6397/2010 du 24 octobre 2011 consid. 2.3.3). Il ressort toutefois de ces travaux préparatoires que le but de la loi fédérale tend à encourager la création de nouvelles places d'accueil pour enfants, en octroyant une aide complémentaire de départ pour financer de telles places là où beaucoup de projets ne peuvent aboutir ou échouent faute d'un financement suffisant. Le législateur parle donc d'un programme d'incitation à la création de places d'accueil pour enfants (cf. FF 2002 3925 ss, ch. 2.5.1 et 2.5.2 ; arrêts C-591/2010 consid. 8.1 et C-6397/2010 consid. 2.3.5).

Le Tribunal administratif fédéral a alors noté que la législation fédérale vise à garantir que ce programme d'incitation profite à la création de nouvelles places d'accueil de sorte à en augmenter l'offre globale (cf. arrêts C-591/2010 consid. 8.2 et C-6397/2010 consid. 2.3.6). Le but ne réside donc pas à soutenir les structures existantes qui n'ont pas pour

projet d'augmenter leur offre, ni de garantir leur maintien. La deuxième phrase de l'art. 2 al. 2 de la loi fédérale, selon laquelle les aides financières peuvent également être allouées aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative, souligne cet objectif tendant au seul soutien de l'augmentation des places d'accueil. Afin d'éviter les abus, la même structure ne peut pas bénéficier de fait plusieurs fois des aides financières et pour une période supérieure à la durée maximale de trois ans (cf. arrêts C-591/2010 consid. 8.2 et C-6397/2010 consid. 2.3.6).

L'art. 5 al. 4 de l'ordonnance donne une définition négative de la notion de « structure nouvelle », disposant qu'une structure qui change d'organisme responsable ou qui ouvre à nouveau n'est pas considérée comme une nouvelle structure d'accueil parascolaire. Cette disposition a été modifiée avec effet au 1^{er} février 2011, la fin de la phrase – ajoutant « si son concept d'exploitation ne présente pas de changement important » – ayant été supprimée (RO 2011 189). Dans son commentaire du 10 décembre 2010 (disponible sur le site internet de l'OFAS, < www.ofas.admin.ch > > Pratique > Accueil extra-familial pour enfants > Bases légales et principaux arrêts, consulté la dernière fois le 31 mars 2015), l'OFAS explique que dans la pratique, la notion de « changement important du concept d'exploitation » s'est révélée équivoque. Certains demandeurs ont pu penser qu'un changement de locaux ou de concept pouvait permettre à une structure de bénéficier d'aides financières. Or, tel ne saurait être le cas, le programme d'impulsion ayant clairement pour objectif de promouvoir la création de nouvelles places et non pas de subventionner des places d'ores et déjà existantes. L'objectif de la disposition a par ailleurs toujours été d'éviter certaines formes d'abus, à savoir la fermeture d'une structure puis sa réouverture ou le changement d'organisme responsable en vue de bénéficier d'aides financières.

Le Tribunal de céans a jugé que cette disposition de l'ordonnance, dans sa version en vigueur du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2011 (RO 2003 258), excluant du programme fédéral d'aides financières les structures qui dans les faits poursuivent leur activité, s'avère conforme à la loi puisque ces structures n'entreprennent pas une activité créatrice de nouvelles places d'accueil (cf. arrêts C-591/2010 consid. 8.2 et C-6397/2010 consid. 2.3.6). La disposition modifiée en vigueur depuis le 1^{er} février 2011 est également conforme à la loi, ne faisant que clarifier le but légal (cf. arrêt C-976/2013 consid. 6.2).

À titre d'exemples, le Tribunal administratif fédéral a eu l'occasion de préciser que les structures constituées dans la continuité d'un établissement déjà existant – comme lors d'un rachat ou d'une fusion – et se fondant, au moment de la reprise ou de la réouverture, sur des éléments essentiels de la structure préexistante, tels que l'infrastructure, les collaborateurs employés et le personnel dirigeant, n'ont pas droit à des aides financières sur la base des dispositions citées. Il en est de même, en cas de faillite, lorsque les personnes à l'origine de la nouvelle structure sont les mêmes que celles de l'institution en faillite (cf. arrêts C-591/2010 consid. 8.3 et C-6397/2010 consid. 2.3.6). Dans l'arrêt C-3778/2010 du 4 juillet 2012, le Tribunal administratif fédéral a estimé qu'il y a eu reprise d'un accueil parascolaire par l'école primaire en cause qui a précédemment collaboré et financièrement soutenu l'association privée dissoute, l'offre de l'école étant restée identique, visant le même cercle d'enfants et se déroulant dans les anciens locaux, même si ceux-ci ont dû être aménagés en raison des directives cantonales notamment. En substance, seuls le soutien financier et les heures d'ouverture avaient changé (consid. 4.3 et 4.4).

En revanche, le Tribunal administratif fédéral a considéré, dans l'affaire C-6397/2010, que si une structure d'accueil collectif de jour cesse son activité et que d'autres personnes ou collectivités en profitent pour créer leur propre structure d'accueil, indépendante de l'établissement précédent, il ne s'agit ni d'une reprise, ni d'une réouverture ; l'investissement nécessaire à la création de cette toute nouvelle structure – que ce soit pour la location des locaux, l'obtention d'un permis de construire, l'achat du mobilier ou l'engagement et la formation du personnel – est alors bien plus important qu'en cas de reprise d'une exploitation préexistante (consid. 2.3.6). Il a relevé que, in casu, le lien entre l'abandon de l'offre précédente d'un côté et la création de l'établissement de la recourante de l'autre ne s'avérait qu'indirect et que les places projetées par la nouvelle structure devaient être qualifiées de nouvelles puisque celles proposées précédemment étaient sinon appelées à disparaître sans être remplacées (consid. 2.4). Dans l'affaire C-591/2010, le Tribunal administratif fédéral a considéré que l'on ne peut pas conclure qu'il y a eu reprise d'une structure existante du seul fait que la nouvelle structure, sans lien avec la précédente, s'installe dans des locaux auparavant loués par celle-ci ; il a souligné que, in casu, la fermeture de l'ancienne structure se révélait un événement sur lequel la structure nouvelle n'avait aucune emprise. De plus, celle-ci avait, au demeurant, dû entreprendre des travaux d'aménagement et des investissements et n'a pas pu reprendre l'infrastructure précédente

(consid. 9.1). Plus récemment, le Tribunal de céans a remarqué que la comparaison des structures ancienne et nouvelle ne se limitait pas à la forme juridique mais qu'il s'agissait également d'examiner si, de fait, la structure recourante avait repris l'activité de la précédente. Il a en outre relevé que le fait que la recourante occupe des nouveaux locaux, ayant nécessité des travaux d'aménagements importants et qu'elle ait dû acheter du mobilier neuf, ne saurait permettre de conclure qu'elle forme une structure nouvelle au sens de la loi et de la jurisprudence. Il a souligné que toute structure, qu'elle soit existante, nouvelle ou qu'elle déménage, doit supporter des charges de rénovations et d'aménagements de sorte que de telles dépenses ne sauraient conduire à admettre l'existence d'une structure nouvelle au sens de la loi et de la jurisprudence (cf. arrêt C-976/2013 consid. 7.1.2).

5.2

5.2.1 En l'espèce, il sied de relever, à titre préliminaire, que la recourante ne peut rien déduire en sa faveur du fait qu'elle a reçu de D._____ une subvention au titre d'aide au démarrage pour les places d'accueil parascolaire en cause. En effet, le présent litige s'examine à la lumière de la législation fédérale seulement (cf. arrêt C-976/2013 consid. 7.1.1). De plus, eu égard à la jurisprudence citée, la question de savoir si « Y._____ » se présente comme une nouvelle structure ne s'apprécie pas seulement d'après sa forme juridique ; il convient également de vérifier si, de fait, elle a repris l'activité de l'entité précédente.

5.2.2 Dans ce contexte, il s'avère incontesté que « Y._____ » s'est installée dans des locaux distincts de ceux occupés par « Z._____ » puisqu'elle se trouve dans des bâtiments provisoires, dans l'attente de son intégration définitive au collège de E._____ aujourd'hui encore en construction. De plus, le personnel a entièrement changé : la structure « Z._____ » était dirigée par F._____ (gérante et responsable du réfectoire scolaire) avec l'aide d'une assistante selon les besoins alors que le personnel de « Y._____ », conformément au formulaire de demande d'aides financières modifié du 9 janvier 2013, devait se composer d'un/e directeur/-trice ainsi que de 5 éducateurs/-trices, F._____ n'en faisant pas partie. La fixation des tarifs respectifs des deux structures ne s'avère pas non plus comparable puisque la structure « Z._____ » percevait un montant de 20 ou 25 francs par enfant (selon que ses parents étaient ou non domiciliés dans la commune) et par jour ; le prix d'accueil à « Y._____ » est déterminé sur la base du taux de fréquentation de l'enfant et du revenu déterminant de la famille. Il découle

de ce qui précède que les deux structures diffèrent à maints égards, notamment quant à leur fonctionnement et leur infrastructure.

5.2.3 Cela étant, si de nombreux éléments essentiels de la structure « Z._____ » n'ont pas été repris dans « Y._____ », le Tribunal de céans relève cependant, à l'instar de l'OFAS, l'implication notable de la recourante dans le financement de l'ancienne structure ainsi que cela ressort en particulier de la convention « Z._____ » du 7 février 2008, conclue entre la commune et « Z._____ ». Cette convention fixait précisément la participation financière de la commune : elle mettait gratuitement à disposition de la responsable de « Z._____ » la « Salle de (...) » et les locaux attenants, loués par la commune ; elle accordait à F._____ un montant de 5 francs par jour et par enfant domicilié dans la commune jusqu'à concurrence de 8'000 francs par année ; elle lui restituait les primes de l'assurance en responsabilité civile ainsi que l'assurance-accidents sur présentation de la quittance ; elle lui accordait une somme mensuelle de 750 francs pour les mois de janvier à juin et de septembre à décembre et de 200 francs pour juillet et août ; enfin, elle a consenti, pour le démarrage de « Z._____ », un montant de 2'000 francs pour l'achat de matériel et de mobilier, ceux-ci étant propriété de la commune.

Par ailleurs, le rôle de la recourante ne se limitait pas à une simple participation financière ; en réalité, la convention, établie sur du papier à en-tête de la recourante, arrêta également le but poursuivi par « Z._____ », soit l'accueil avec repas durant la pause de midi d'enfants en âge scolaire de X._____, une autorisation devant être demandée par F._____ pour l'accueil d'enfants domiciliés en dehors de la commune. En outre, la convention délimitait les heures d'ouverture, soit de 11h30 à 14h00 les lundi, mardi, jeudi et vendredi, prévoyant qu'une ouverture le mercredi pourrait être accordée par la municipalité si des parents étaient intéressés. Elle fixait à 20 francs par jour et par enfant le montant demandé aux parents domiciliés dans la commune et à 25 francs pour les autres, ajoutant que toute augmentation de prix était soumise à l'accord de la municipalité. Elle prévoyait également que la commune fournissait une aide pour la gestion administrative. La convention imposait encore à F._____ de présenter, dans le courant du premier trimestre de chaque année, la comptabilité de « Z._____ » à la municipalité.

Ainsi, il découle de la convention que, nonobstant la forme privée de « Z._____ », la participation de la recourante dépassait largement le

simple soutien ponctuel allégué par cette dernière. Au contraire, en plus d'un important soutien financier, elle exerçait à n'en pas douter une forte influence sur l'existence même de la structure ainsi que sur des aspects essentiels de son fonctionnement. Ce rôle fait déjà obstacle à la qualification de « Y._____ » en tant que nouvelle structure.

Qui plus est, il apparaît certes, à la lecture du dossier, que les causes de la fermeture de la structure « Z._____ » n'ont pas été exposées précisément ; dans son recours, la recourante se contente à cet égard de noter qu'elle a cessé son activité apparemment pour des motifs financiers. Cela étant, compte tenu de son implication, il est raisonnablement permis de douter que la recourante en ignorait les circonstances. D'ailleurs, il ressort clairement du préavis n° (...) que la recourante comptait déjà, à cette date, avec la fermeture de la structure « Z._____ » intervenue en juillet 2012 puisqu'elle y indique que, pour l'accueil de midi, la structure proposée le substituera au « Z._____ ». De plus, conformément à la convention du 7 février 2008, la responsable de l'ancienne entité devait présenter sa comptabilité à la municipalité, dans le courant du premier trimestre de chaque année ; aussi, la recourante ne pouvait ignorer la situation financière de la structure. En outre, s'il est vrai que la terminologie employée dans le préavis n° (...) n'est pas déterminante dans l'hypothèse où les liens entre l'ancienne et la nouvelle structure sont inexistantes (cf. arrêt C-591/2010 consid. 10), il ne saurait en aller de même lorsque des rapports étroits ont été établis ; dans ce cas de figure, la pertinence des termes utilisés – quand bien même ils ne sauraient être déterminants à eux-seuls – doit également être soupesée dans l'appréciation globale. Au demeurant, la substitution se trouve in casu également démontrée par d'autres éléments. En effet, il appert que « Y._____ » a été installée au chemin de (nom et numéro), soit à quelque deux cents mètres de l'emplacement de l'ancienne structure sise au chemin de (nom et numéro) de sorte qu'elle vise à l'évidence les mêmes enfants. De surcroît, les décomptes mensuels de la structure « Z._____ » des mois de juin et de juillet 2012 indiquent qu'un maximum de 21 repas par enfant ont été servis au cours de cette période ; puisque la structure n'accueillait pas d'enfants le mercredi, il en découle qu'elle a vraisemblablement fermé ses portes le 6 juillet 2012, soit le dernier jour de l'année scolaire. « Y._____ » a, quant à elle, débuté son activité le 27 août 2012, c'est-à-dire le jour de la rentrée scolaire suivante. Or, les liens entre la recourante et la structure « Z._____ » ainsi que les autres éléments exposés précédemment permettent d'exclure la simple coïncidence. D'ailleurs, la recourante a elle-même noté, dans son courrier du 9 janvier 2013, que la structure

« Z._____ » avait fermé parce que l'offre communale ne lui aurait pas permis de poursuivre son activité, les tarifs et l'offre mis en place répondant de façon plus appropriée aux besoins des habitants de X._____. Il se dégage de cette affirmation que le projet d'UAPE, lequel s'inscrit dans celui, plus global, de nouvel établissement scolaire et vise essentiellement les mêmes enfants, ne laissait manifestement aucune place à la poursuite de la structure « Z._____ ».

S'agissant des importants investissements nécessaires à la mise en place de « Y._____ », ils ne sauraient être déterminants dans l'appréciation de l'existence d'une nouvelle structure (cf. supra consid. 5.1) ; à cet égard, il y a lieu de souligner que les locaux occupés par « Z._____ » étaient déjà loués par la commune et que celle-ci était propriétaire du matériel et mobilier à hauteur de 2'000 francs de sorte que les investissements se trouvaient en réalité rendus nécessaires par l'augmentation de l'offre pour laquelle des aides financières ont été octroyées par l'autorité inférieure.

La recourante souligne l'appartenance de « Y._____ » au B._____ ; elle n'explique toutefois pas ce qu'elle entend en tirer. Cependant, force est de constater que ladite appartenance ne présente aucune influence sur les faits précédemment constatés à telle enseigne qu'elle ne s'avère pas déterminante.

5.3 Il s'ensuit qu'en raison de l'implication de la recourante, non seulement dans le financement mais également dans le fonctionnement de la structure « Z._____ » ainsi que du contexte entourant sa fermeture et l'ouverture de « Y._____ », celle-ci ne peut être qualifiée de nouvelle structure au sens des art. 2 al. 2 de la loi fédérale et 5 al. 4 de l'ordonnance. Les différences indéniables entre les deux structures ne s'avèrent pas susceptibles de modifier cette appréciation. Partant, l'autorité inférieure a pris, à juste titre, en considération les 30 places d'accueil proposées par la structure « Z._____ » dans le calcul des aides financières.

6.

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

7.

7.1 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, 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 2'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils sont compensés par l'avance de frais de 2'000 francs déjà versée.

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

8.

Cette décision n'est pas sujette à recours, la loi fédérale ne donnant pas un droit formel à ces aides financières (art. 83 let. k LTF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 2'000 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée du même montant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (recommandé ; annexes : pièces en retour) ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 754.12 ; recommandé ; annexe : dossier).

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Luc Baechler

Fabienne Masson

Expédition : 16 avril 2015