

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

Ière COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 10 novembre 2006

Statuant sur le recours interjeté le 26 octobre 2005
(1A 05 146)

par

la **Commune de La Sonnaz**, agissant par son conseil communal, représentée par Me Jean-Jacques Collaud, avocat à Fribourg,

contre

la décision prise le 4 octobre 2005 par le **Préfet du district de la Sarine**,

dans le litige l'opposant **aux époux X.**, à Lossy-Formangueires (Commune de La Sonnaz), représentés par Me Ariane Ayer, avocate à Fribourg;

**(Loi sur les structures d'accueil de la petite enfance;
subventionnement par la commune)**

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. Le 4 avril 2005, Belfaux, Grolley, La Sonnaz et Misery-Courtion ont constitué une assemblée de communes sous le nom de "Association de la crèche Barbotine" (ci-après: l'Association) dans le but de mettre à disposition de la population des communes membres des places d'accueil pour la petite enfance. Elles ont procédé, à cet effet, à la création d'une crèche.

Le 26 avril 2005, la Commune de La Sonnaz a adopté, en assemblée, son règlement communal sur les structures d'accueil de la petite enfance. Ce règlement traite, à son art. 5, des subventions pour les crèches et garderies. Cet article prévoit notamment un subventionnement limité à un montant maximum annuel alloué par famille selon un barème dégressif en fonction du nombre d'enfants (art. 5 al. 5, 2^{ème} par.).

- B. Contre cette décision de l'assemblée communale, les époux X., domiciliés à Lossy-Formangueires (Commune de La Sonnaz), parents de deux enfants en âge préscolaire, ont saisi, le 25 mai 2005, le Préfet de la Sarine et demandé l'annulation de l'art. 5 al. 5, 2^{ème} par., du règlement qu'ils n'estiment pas conforme à la Constitution du canton de Fribourg (Cst; RSF 10.1) et à la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance (LStA; RS 834.1). Selon eux, le montant maximum annuel alloué par famille conformément à cet article ne couvre le déficit de placement ni dans leur cas, ni dans celui des familles dont le revenu est inférieur et encore moins si les enfants doivent être placés à plein temps. La disposition contestée se révèle ainsi à leurs yeux discriminatoire puisqu'elle favorise les familles qui disposent d'un revenu élevé ainsi que les familles n'ayant qu'un enfant placé. La structure d'accueil, si elle veut être financièrement viable, refusera ainsi de prendre en charge les enfants de familles à revenu modeste et souhaitant placer plusieurs enfants.

La Direction de la santé et des affaires sociales (ci-après: la Direction), invitée par le Préfet à faire connaître son avis, a considéré, le 1^{er} juillet 2005, que l'article 5 al. 5 du règlement communal est contraire à l'art. 3 al. 2 LStA prévoyant que les communes subventionnent les places d'accueil. Elle a, en outre, annoncé qu'elle attendait l'issue de la procédure avant de procéder à l'approbation du règlement.

Dans sa détermination du 20 juillet 2005, la Commune de La Sonnaz a conclu au rejet du recours interjeté par les époux X..

Le 30 août 2005, le Conseil d'Etat a approuvé les statuts de l'Association de la crèche Barbotine.

Les parties se sont encore exprimées le 14 et le 28 septembre 2005 et ont maintenu leur position.

- C. Par décision du 4 octobre 2005, le Préfet a admis le recours et annulé la décision de l'assemblée communale adoptant l'art. 5 al. 5 du règlement. Il a notamment considéré que les parents devaient s'acquitter d'un montant supérieur au tarif en raison des maxima fixés dans le règlement. Il a en outre relevé que le règlement prévoit des subventions maximales allouées par famille alors que la loi cantonale prévoit un subventionnement par place d'accueil. Il a également souligné le fait que la structure d'accueil se révèle largement déficitaire dans de nombreux cas - la situation se péjorant encore lorsque la capacité financière de la famille est faible et qu'il y a plus d'un enfant placé - et que, afin de sauvegarder son équilibre financier, elle risque de refuser ces enfants, de sorte que l'obligation légale d'offrir suffisamment de places d'accueil n'est pas remplie.
- D. Contre cette décision préfectorale, la Commune de La Sonnaz interjette, le 26 octobre 2005, recours devant le Tribunal administratif. Elle conclut, sous suite de dépens, à son annulation et à la confirmation de l'art. 5 al. 5 de son règlement, les frais de procédure étant mis à la charge des époux X. A l'appui de ses conclusions, elle indique que la crèche Barbotine, inaugurée en août 2005, dispose de suffisamment de places d'accueil pour couvrir les besoins de sa population, de sorte qu'elle respecte le prescrit de l'art. 3 LStA. Elle précise que, conformément aux statuts de l'Association, l'excédent des charges est couvert par les quatre communes; ainsi, si des parents n'arrivent pas à payer le montant facturé, c'est l'association qui en supporte finalement la charge. Si une commune membre de l'Association est trop avare, les autres peuvent alors lui demander d'adapter son subventionnement, voire la sortir de l'association. La structure d'accueil ne refusera en conséquence aucun enfant d'une commune membre pour sauvegarder son équilibre financier. Elle souligne ensuite le fait que les communes jouissent, pour fixer les subventions, d'une large autonomie. L'art. 4 al. 2 LStA donne en particulier à la commune la liberté de payer tout ou partie de la différence entre le prix coûtant et les montants payés par les parents. Le Préfet n'a dès lors pas à dire si la subvention accordée est suffisante ou non, mais peut uniquement examiner la question de savoir si la solution communale est conforme ou non à la loi cantonale. Elle ajoute que le règlement contesté a été adopté par une très large majorité de l'assemblée communale et que la

minorité doit s'y plier. Pour elle, le principe de l'égalité de traitement est en outre respecté, puisque tous les habitants qui ont le même nombre d'enfants à placer en structure d'accueil sont traités de manière égale. Les couples qui décident d'avoir des enfants de manière rapprochée le font d'ailleurs en toute liberté et doivent assumer leur choix. Enfin, elle souligne que la limitation de la subvention par famille permet d'éviter une explosion des coûts qui conduirait forcément à des augmentations d'impôts.

- E. Le 14 novembre 2005, le Préfet a précisé le dispositif de sa décision, à savoir qu'il annulait le deuxième paragraphe de l'art. 5 al. 5 du règlement communal.

Le 22 novembre 2005, la commune recourante a requis du Tribunal, principalement, qu'il considère que l'art. 5 al. 5 dans son ensemble a été annulé et, subsidiairement, que le Préfet rende une nouvelle décision complétée dans sa motivation et son dispositif. Pour elle, le fait de n'annuler que le 2^{ème} paragraphe rompt l'équilibre du subventionnement voté par l'assemblée communale. Le dispositif initial de la décision querellée lui permet de revoir l'entier du mode de subventionnement des places d'accueil tandis que celui modifié la contraint à les subventionner selon les tarifs édictés par la Fédération des crèches fribourgeoises, ce que précisément, elle n'a pas voulu faire.

Le 28 novembre 2005, le Préfet a expressément confirmé la teneur de son précédent courrier.

La Direction maintient, dans sa détermination du 23 décembre 2005, que la loi cantonale prévoit un subventionnement de la place d'accueil et se rallie ainsi à l'avis du Préfet.

Les époux X. confirment également, le 6 janvier 2006, leur point de vue. Ils demandent en outre que les frais de la procédure soit mis à la charge de la commune et qu'une équitable indemnité leur soit allouée.

En droit:

1. a) Formé dans le délai légal de trente jours (art. 79 du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), contre une décision prise par un préfet en application de l'art. 154 de la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1) le présent recours, qui satisfait aux conditions minimales de

motivation (art. 81 CPJA), est recevable (art. 114 al. 1 lettre c CPJA en relation avec l'art. 155 al. 2 LCo).

On signalera, par rapport au recours contre la décision de l'assemblée communale, que les époux X. avaient qualité pour agir en tant que citoyens actifs membres de celle-ci. Pour le reste, ils ne sont pas parties à la relation de subvention qui se crée entre la commune et l'institution.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé (lettre a) pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (lettre b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas revoir l'opportunité des décisions attaquées (art. 78 al. 2 CPJA, art. 156 al. 2 LCo).
2. a) La LStA vise à garantir l'offre d'un nombre suffisant de places d'accueil extrafamiliales pour les enfants en âge préscolaire et doit assurer des prestations de qualité. Pour ce faire, elle règle l'octroi de subventions aux structures d'accueil de la petite enfance (art. 1).

Conformément à l'art. 3 LStA, les communes veillent à ce qu'il y ait suffisamment de places d'accueil disponibles. Le Service de l'enfance et de la jeunesse est à leur disposition pour les aider et les conseiller dans la mise en œuvre de cette tâche. Si nécessaire, les communes aident les parents à trouver une structure d'accueil dans d'autres communes (al. 1). Les communes subventionnent les places d'accueil selon les conditions de la présente loi (al. 2).

L'art. 1 du règlement d'exécution de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance (RELStA; RSF 835.11) précise que les communes évaluent le besoin en nombre de places d'accueil, en tenant compte des intérêts de leur population (al. 1). Elles tiennent également compte des différents modes d'accueils institutionnels de l'enfance qui se définissent en fonction de l'âge des enfants recueillis, du projet pédagogique, des heures d'ouverture et du type d'organisation générale (al. 2). Selon l'art. 2 RELStA, afin de garantir un nombre suffisant de places d'accueil extrafamiliales pour les enfants en âge préscolaire, les communes, seules ou en collaboration avec d'autres, passent des conventions avec des structures d'accueil autorisées. Elles peuvent aussi conclure des conventions avec des associations faitières (al. 1) ou créer de telles structures (al. 2). Elles peuvent adopter un règlement communal d'exécution (al. 3).

Selon l'art. 4 al. 1 LStA, la subvention versée par les communes de domicile des enfants couvre tout ou partie de la différence entre le prix coûtant et les montants payés par les parents.

Aux termes de l'art. 5 LStA, les structures d'accueil déterminent le prix coûtant de l'heure ou de la journée de prise en charge (al. 1). Elles sont chargées d'établir la situation financière des parents et de leur facturer le prix de pension en fonction de leur capacité économique (al. 2).

L'art. 7 LStA dispose que les communes versent trimestriellement à la structure d'accueil des acomptes aux subventions accordées pour les enfants placés.

- b) Afin de garantir l'accès à une institution pour tous les enfants qui en ont besoin, les structures d'accueil facturent aux parents un prix qui tient compte de leur capacité financière. Elles prennent en considération le revenu et la fortune de la famille, respectivement du parent qui exerce l'autorité parentale. L'établissement de la situation financière des parents leur revient (Bulletin des séances du Grand Conseil [ci-après: BGC], Message n°258 accompagnant le projet de loi sur les structures d'accueil de la petite enfance, p. 1404 et 1405). Lorsqu'elles acceptent un enfant, elles appliquent le tarif dont elles se sont dotées, quel que soit le montant de la subvention communale.

Afin de réduire le déficit des institutions, les communes doivent couvrir tout ou une partie du prix coûtant non couvert par le montant versé par les parents. L'avant-projet, qui visait essentiellement à régler le subventionnement des frais de placement, prévoyait l'obligation pour les communes de couvrir la différence entre le prix coûtant et la participation des parents. Tant pour des raisons financières que pour des raisons d'autonomie communale, il a toutefois été modifié au profit de la notion de couverture "d'au moins une partie du déficit" (BGC p. 1395, p. 1404, p. 1407, p. 1710). Lors des débats parlementaires, la formulation "tout ou partie" a été préférée à "au moins une partie". Le souhait était de ne pas supprimer les subventions extérieures - provenant par exemple d'une paroisse, de l'université ou d'une entreprise - dont bénéficient certaines institutions et, à l'inverse, de permettre, dans certains cas, la prise en charge totale du déficit. Il a en outre été admis qu'il s'agissait d'une tâche relevant de l'autonomie communale, de sorte que les communes devaient rester libres de définir les limites de leur subventionnement selon les besoins réels et leur situation financière (BGC p. 1711, p. 1744, p. 1950), avec la conséquence possible que seule une partie du déficit d'une institution ne soit financée (BGC p. 1746, p. 1950). L'éventuel déficit résultant de la différence entre le prix coûtant et le montant payé par les parents selon tarif, montant auquel s'ajoute la subvention communale, est en conséquence, selon la volonté de l'organe législatif, à la charge de

l'institution. Une commune pourrait néanmoins, afin d'assurer la pérennité d'une structure d'accueil, se trouver dans une situation où elle doit assumer le tout parce que cette dernière ne dispose d'aucune autre ressource (BGC p. 1951, p. 1952). La LStA est donc une loi-cadre qui se limite, en matière de financement, à des directives minimales et laisse une appréciable marge de manœuvre aux communes.

3. a) Dans le cas particulier, la Commune de La Sonnaz a choisi, pour couvrir le besoin de sa population en places d'accueil, de créer, dans le cadre de l'association de communes "Association de la crèche Barbotine", une crèche, dont le siège est situé à Belfaux (art. 1, 3 et 4 des statuts de l'Association de la crèche Barbotine; ci après: les statuts). Les ressources de l'Association se composent des participations des parents, des participations communales, des subventions fédérales et cantonales et des participations de tiers, de dons et legs ou d'autres ressources (art. 22 des statuts). Les communes subventionnent les places d'accueil occupées à plein temps ou à temps partiel par les enfants de leur territoire conformément à leur propre réglementation (art. 23 des statuts).

La recourante a précisément édicté son règlement lors de l'assemblée communale du 26 avril 2005, intitulé règlement communal sur les structures d'accueil de la petite enfance. Ses buts sont de permettre l'application de la législation sur les structures d'accueil de la petite enfance et de régir l'octroi de subventions pour les places d'accueil des enfants en âge préscolaire (art. 1 du règlement). Tenant compte des intérêts de sa population, la commune subventionne les places d'accueil dans les structures avec lesquelles elle a passé des conventions (art. 3). La commune a réglé la question des subventions pour les crèches et garderies à son art. 5, formulé en ces termes:

¹ *Le conseil communal incitera les parents à placer en priorité leurs enfants à la crèche "Barbotine" de Belfaux. La commune de La Sonnaz fait partie de l'Association des communes qui a participé à la mise en place de cette crèche et qui en assure le contrôle par l'entremise de l'assemblée des délégués.*

² *Le subventionnement d'autres structures d'accueil de la petite enfance, crèches ou garderies sera possible exceptionnellement avec l'accord du conseil communal.*

³ *La participation communale sera établie par l'entremise de conventions individuelles de prise en charge liant les structures d'accueil et la commune.*

⁴ *La subvention sera payée directement à la structure d'accueil.*

⁵ *La participation communale correspondra aux tarifs édictés par la fédération des crèches fribourgeoise selon la table en vigueur, adaptée au prix de pension journalier. Le règlement de chaque institution sera pris en considération concernant le mode de facturation, le prix coûtant, la finance d'inscription, etc...*

De plus, le montant maximum annuel alloué pour une famille sera:

- pour 1 enfant: 4'500 frs
- pour 2 enfants: 6'000 frs
- pour 3 enfants et plus: 8'000 frs

- b) Il n'est en l'occurrence pas contesté que le besoin en places d'accueil pour la population de La Sonnaz est couvert, de sorte que la commune satisfait, sur ce point, à son obligation légale.

Le litige porte uniquement sur la question du subventionnement. Le fait qu'il soit limité, avec - on l'a vu - la conséquence possible que seule une partie du déficit de la crèche ne soit financée, n'est pas contraire à la loi cantonale, le législateur ayant en effet posé le principe que le montant alloué relève de l'autonomie communale. Il convient par contre d'examiner la conformité au droit cantonal du système choisi, soit une subvention maximale annuelle par famille selon un barème dégressif en fonction du nombre d'enfants.

- c) Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 5, 36 al. 1 Cst.). Selon la conception classique, le principe de la légalité recouvre deux aspects, à savoir: premièrement, la suprématie de la loi, qui impose aux organes de l'Etat de se soumettre à l'ordre juridique et de n'exercer leur activité que dans le cadre tracé par la loi; cette exigence implique également que les normes d'un degré inférieur doivent être conformes à celles d'un degré supérieur. Secondement, la réserve de la loi, qui postule que toute atteinte à la liberté ou à la propriété doit être fondée sur la loi (ATF 131 II 562 consid. 3.1 et les références). La suprématie de la loi est le corollaire nécessaire du principe de la hiérarchie des normes. Toute autorité d'application doit ainsi respecter le droit émis par une autorité ou une collectivité qui lui est supérieure de par le rang que la constitution ou la loi leur attribue. Ainsi, les autorités cantonales appliqueront le droit fédéral et les autorités communales le droit cantonal (PIERRE MOOR, Droit administratif, Volume I, 1994, p. 309 ss).
- d) Le postulat à l'origine de la loi cantonale était la mise en place et la garantie d'un nombre suffisant de places d'accueil. Le subventionnement a également été prévu par place d'accueil, comme cela ressort de l'art. 3 al. 2 LStA. Ce système permet de garantir le placement des enfants dans des institutions de qualité, qu'ils soient confiés à de telles structures à plein temps ou à temps partiel.

Les statuts de l'Association et le règlement communal prévoient d'ailleurs également, à leur art. 23, respectivement 3, un subventionnement par place d'accueil occupée à plein temps ou à temps partiel.

- e) La solution de la Commune de La Sonnaz, qui limite son subventionnement à un montant maximum annuel alloué par famille selon un barème dégressif en fonction du nombre d'enfants, n'est en revanche pas conforme à la loi cantonale. Le système décidé en assemblée communale a pour effet que la commune verse à l'institution un montant moins important pour deux ou plusieurs enfants d'une même fratrie placés que pour deux ou plusieurs enfants de familles différentes, alors que dans les deux cas le même nombre de places est occupé et que les coûts de fonctionnement sont identiques. En d'autres termes, plus il y a d'enfants placés issus de fratries, moins la contribution de la commune est importante, respectivement plus il y a d'enfants uniques ou d'enfants seuls en âge préscolaire placés, plus celle-ci est importante. De plus, selon cette méthode, la subvention pour un enfant placé à plein temps est nettement moins importante que pour cinq enfants de familles différentes placés chacun un jour par semaine, et ce bien que l'on se trouve en présence d'une place d'accueil occupée à plein temps. Le système choisi revient donc à allouer à la structure d'accueil une contribution annuelle par famille, soit une sorte de "forfait familial", au lieu d'accorder une subvention par place d'accueil nécessaire. Outre le fait qu'il soulève une réelle difficulté d'interprétation de la notion de famille - qu'en est-il par exemple de deux familles monoparentales vivant sous le même toit dont les enfants sont placés dans la structure d'accueil ? - il va à l'encontre du but et du sens de la loi cantonale sur laquelle il se fonde. L'art. 5 al. 5, 2^{ème} par., du règlement communal n'est ainsi pas conforme au droit cantonal.

Le fait que la contribution des parents est indépendante de la subvention de la commune - ils ne doivent pas, contrairement à ce que le Préfet a retenu, s'acquitter d'un montant supérieur en raison des maxima fixés - n'y change rien. En outre, si l'excédent des frais d'exploitation de la structure d'accueil est, dans le cas présent, finalement couvert par les communes membres de l'Association selon une clef de répartition prévue dans les statuts, le mode de subventionnement expressément voulu par le législateur cantonal, par place d'accueil, n'est pas respecté.

- f) C'est dès lors à juste titre que le Préfet a annulé la décision de l'assemblée communale adoptant l'art. 5 al. 5, 2^{ème} par., du règlement communal.

Le recours de la Commune de La Sonnaz doit ainsi être rejeté et la décision attaquée confirmée.

Il incombe en conséquence à la commune, dans le cadre de son autonomie, d'établir le montant des subventions pour les crèches et garderies sur la base de critères conformes à la loi cantonale.

- g) Dans la mesure où elle est invitée à modifier son subventionnement dans le sens précité, elle est libre de revoir la disposition réglementaire topique dans son ensemble.
4. a) Aucun frais de procédure ne sera prélevé, les intérêts patrimoniaux de la commune n'étant pas en cause (art. 133 CPJA).
- b) Les époux X., invités en leur qualité d'intéressés à déposer leurs observations, ont eu recours à un mandataire professionnel. Vu l'issue du litige, ils ont droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Celle-ci est mise à la charge de la commune qui succombe (art. 141 CPJA).

104 Crèches