

lère Cour administrative. Séance du 30 octobre 1998. Statuant sur le recours interjeté le 19 mai 1998 (**1A 98 53**) par **X**, à Corminboeuf, contre la décision rendue le 22 avril 1998 par le **Lieutenant de Préfet du district de la Sarine; (Loi sur les structures d'accueil de la petite enfance)**

En fait:

- A. Domiciliée à Corminboeuf, X assume seule la garde de son enfant, né le 3 octobre 1993. Elle travaille à 90 %. Son revenu brut mensuel s'élève à environ 2'900 fr., dont 2'300 fr. de salaire.

Dès février 1997, X a placé son enfant durant ses heures de travail à la Crèche Y, dans une autre commune. Cette institution a facturé à l'intéressée 34 fr. 10 par jour et 20 fr. 50 par demi-jour de placement, le prix coûtant étant de 66 fr. par jour de prise en charge et de 40 fr. par demi-jour.

A la fin 1997, la crèche a abordé la Commune de Corminboeuf aux fins de signer une convention portant sur la couverture des frais de pension. Malgré plusieurs courriers et entrevues, les parties ne sont pas parvenues à trouver un accord.

- B. Par lettre du 25 novembre 1997, le Conseil communal de Corminboeuf a informé X qu'il avait octroyé un montant forfaitaire de 15 fr. par jour à la crèche et ceci avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1997. Il lui a également rappelé que, par lettre du 4 novembre 1997, il lui avait accordé directement une aide financière supplémentaire de 10 fr. par jour pour l'année 1997.

- C. Saisi d'un recours d'X, le Lieutenant de Préfet du district de la Sarine a décidé, le 22 avril 1998, de considérer la lettre du 25 novembre 1997 comme une décision de la commune et d'entrer en matière sur le pourvoi qu'il a finalement rejeté.

Il a considéré en substance qu'en allouant directement et indirectement à la crèche une subvention représentant les 61,4 % du déficit par jour de placement, respectivement 45,6 % par demi-jour, la commune a choisi, dans le cadre de son autonomie, de payer au moins une partie du déficit de la crèche. Dans la mesure où, à son avis, l'art. 4 de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance (LStA; RSF 835.1) n'impose pas aux communes de couvrir tout le déficit provoqué par un enfant placé domicilié

sur son territoire, la participation communale, même si elle est peu élevée, n'est pas illégale.

- D. Agissant le 19 mai 1998, X a contesté devant le Tribunal administratif la décision préfectorale dont elle demande l'annulation. Elle conclut à ce que le Tribunal administratif oblige la Commune de Corminboeuf à subventionner le placement de son enfant à la crèche Y, au tarif complet avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1997.

A l'appui de ses conclusions, la recourante conteste l'interprétation de l'art. 4 LStA faite par l'autorité intimée. L'obligation de la commune de subventionner tout ou partie de la différence entre le prix coûtant et les montants payés par les parents telle qu'elle figure à l'art. 4 LStA implique, de l'avis de la recourante, que plus les parents sont financièrement faibles, plus la commune doit financer l'institution, au besoin en couvrant intégralement les coûts. Pour remplir son obligation, la commune doit faire en sorte qu'elle puisse financièrement placer son enfant quelque part. Avec un revenu mensuel de 2'900 fr., il ne lui est absolument pas possible de payer le prix coûtant de la crèche et elle n'a aucune alternative au placement de l'enfant.

- E. Dans ses observations, la commune conclut au rejet du recours. Elle estime clair que la loi ne l'oblige pas à couvrir la totalité du déficit entre le prix coûtant et le prix facturé aux parents. Par ailleurs, elle considère remplir ses obligations légales en application de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance. Après avoir effectué un sondage des besoins de la population, le conseil communal a signé une convention avec la garderie Le Goeland, assure le subventionnement de l'école maternelle Petits Poucets, selon un règlement de subvention en consultation auprès du Département de la santé publique, et est en attente de conventions avec la crèche Le Bosquet et l'Association Mamans de jour. Il rappelle qu'il a été l'initiateur d'une tentative de collaboration intercommunale du 3^{ème} cercle de justice de paix du district de la Sarine.

En droit:

1. Le Tribunal administratif examine d'office la recevabilité des recours dont il est saisi.

- a) Selon l'art. 76 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

Le parent d'un enfant placé n'est pas partie au rapport de subventionnement qui existe entre la commune et l'institution. En application de l'art. 5 al. 2 LStA, les structures d'accueil sont tenues de facturer un prix de pension en fonction de la capacité économique des parents. Cela signifie donc que si elles acceptent un enfant, elles appliquent le tarif dont elles se sont dotées, quel que soit le montant des subventions communales. L'éventuel déficit résultant de la différence entre le prix coûtant et le montant payé par les parents selon le tarif dûment augmenté de la subvention communale est à leur charge. Il ne saurait ainsi être question pour elles de reporter ce déficit sur les parents car alors, elles ne respecteraient plus leur obligation de facturer le prix de pension en tenant compte de la capacité économique de ces derniers. Un tel comportement serait contraire au système mis en place par le législateur qui n'a jamais voulu reporter le déficit sur les parents; en réalité, la part des frais incombant à ceux-ci ne devrait pas dépasser 10 à 15 % de leur revenu (BGC 1995 p. 1404). Dans l'hypothèse où les institutions estiment que la charge financière est insupportable et que la commune ne subventionne pas assez le déficit, il leur appartient de refuser le placement de l'enfant en invitant le parent à s'adresser à la commune de domicile. Celle-ci, étant tenue de pourvoir à la couverture des besoins de sa population en matière de structures d'accueil de la petite enfance (BGC 1995 p. 1400, 1772, 1736), devra soit aiguiller le parent vers une autre institution qui accepte l'enfant, soit proposer une meilleure convention à la première institution. De cette manière, il peut s'établir un certain équilibre entre la nécessité pour la commune de couvrir les besoins de sa population et le montant de la subvention qu'elle décide, en toute liberté, de verser aux institutions pour que ces dernières acceptent les enfants domiciliés sur son territoire. Si la commune se montre trop avare dans ses prestations, elle ne trouvera pas de structure qui accepte les enfants domiciliés sur son territoire et, par conséquent, ne remplira pas son obligation légale de couvrir les besoins en places d'accueil de sa population.

Dans cette situation, le parent n'est pas directement concerné par un litige entre la commune et la structure d'accueil quant au montant de la subvention. Vu l'obligation de la commune de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de places d'accueil disponibles pour sa population (art. 3 LStA), l'enfant à placer sera en fin de compte nécessairement pris en charge par une institution qui appliquera un tarif établi en fonction de la capacité économique des parents. Ces derniers n'ont aucun droit subjectif à ce que cette prise en charge s'effectue dans telle institution plutôt que dans telle autre ou dans tel type de structure plutôt que dans tel autre.

- b) Lorsque, comme en l'espèce, la structure d'accueil ne refuse pas l'enfant, mais propose au parent de prendre en charge tout le déficit - ceci en contradiction flagrante avec le système décrit ci-dessus - il appartient avant toute chose à l'intéressé de prendre contact avec sa commune pour qu'elle lui indique auprès de quelle institution il doit s'adresser pour bénéficier des tarifs normaux, calculés en fonction de sa capacité économique. Si la commune n'a rien à lui proposer parce qu'elle n'a pas satisfait à son obligation de couvrir le besoin en place d'accueil de sa population, il pourra alors déposer une plainte devant le préfet, autorité de surveillance des communes, qui examinera la situation de la commune sous l'angle de l'art. 3 LStA.

Dans cette perspective, cependant, le parent n'a pas la position d'une partie au sens de l'art. 11 CPJA, mais celle de dénonciateur selon l'art. 112 CPJA. En cette qualité, le parent n'a aucun des droits reconnus à la partie (art. 112 al. 2 CPJA) et ne peut donc pas contester devant le Tribunal administratif la décision rendue par l'autorité de surveillance. Le fait que le parent accepte le contrat de droit privé proposé par la structure d'accueil comprenant un prix calculé non pas en fonction de sa capacité économique, mais en fonction de la couverture totale du déficit n'y change rien.

Au surplus, il n'a jamais été question lors des débats devant le Grand Conseil d'accorder aux parents un droit de recours particulier contre les décisions rendues par les communes en matière de subvention.

- c) En l'occurrence, la commune a informé le 25 novembre 1997 X qu'elle avait proposé une subvention de 15 fr. à la crèche Y. Cette information ne constitue pas une décision sujette à recours par le parent car le rapport de subvention s'établit entre la commune et la structure d'accueil uniquement. La recourante n'a, à cet égard, comme partenaire que la structure d'accueil et n'est donc pas directement touchée par la proposition de subvention communale.

Son intervention auprès du préfet, le 24 décembre 1997, constitue en réalité une plainte à l'autorité de surveillance des communes dans laquelle l'intéressée reproche à sa commune de domicile de ne pas entreprendre ce qui est nécessaire pour assurer la couverture des besoins. C'est donc en tant qu'autorité de surveillance que le lieutenant de préfet a statué et, conformément à l'art. 112 CPJA, son prononcé n'est pas susceptible d'un recours devant le Tribunal administratif. Le recours est donc irrecevable.

2. Au surplus, même si le recours avait été recevable, il aurait cependant dû être rejeté.

Selon l'art. 11 LStA, le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la loi et d'en fixer la date d'entrée en vigueur. Par arrêté du 23 janvier 1996, il a fixé l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1997.

Le Conseil d'Etat a toutefois également promulgué le règlement d'exécution de la loi du 25 novembre 1996. L'art. 8 de ce règlement prévoit que les communes disposent d'un délai de deux ans dès la date de l'entrée en vigueur pour passer les conventions de subvention nécessaires à la couverture des besoins communaux en place d'accueil.

On doit donc admettre que les communes ont jusqu'au 31 décembre 1998 pour s'organiser et définir la manière dont elles vont concrétiser les obligations légales. Pendant cette période de mise en place du système, on ne peut pas reprocher à ces dernières de ne pas déjà couvrir les besoins en place d'accueil de la population ou de ne pas subventionner les structures susceptibles d'entrer en considération.

Compétent pour décider de l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat était manifestement aussi compétent pour accorder un délai de deux ans aux communes. Il s'agit dans les deux cas de la même compétence découlant directement de l'art. 11 LStA. On voit mal d'ailleurs comment il aurait été possible d'exiger des communes qu'elles mettent sur pied un système couvrant la totalité des besoins de la population pour la date du 1^{er} janvier 1997 alors que les dispositions d'exécution de la loi ont été arrêtées le 25 novembre 1996 et publiées le 13 décembre 1996 seulement dans la Feuille officielle.

Du moment que la Commune de Corminboeuf dispose d'un délai au 31 décembre 1998 pour adopter, selon son libre choix, un système lui permettant de couvrir les besoins de la population en structures d'accueil, les critiques de la recourante - si elles avaient été recevables - n'auraient de toute manière pas pu conduire à une modification de la situation existante. La commune a en effet clairement établi qu'elle était en train de s'organiser pour satisfaire aux exigences légales dès le 1^{er} janvier 1999, de sorte qu'aucune violation de ses obligations ne peut être retenue à sa charge.

3. Le recours doit ainsi être déclaré irrecevable.

Il ne se justifie pas de mettre les frais de procédure à la charge de la recourante (art. 129 CPJA).

**Par ces motifs,
la lère Cour administrative
d é c i d e :**

1. Le recours est déclaré irrecevable.
2. Il n'est pas perçu de frais de justice.
3. Le présent arrêt est communiqué:
 - a) à la recourante;
 - b) à la Commune de Corminboeuf;
 - c) à la Préfecture du district de la Sarine;
 - d) à la Direction de la santé publique et des affaires sociales, pour information.
 - e) au Département des communes, pour information.