Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Décision confirmée partiellement par le TF par arrêt du 16.08.2023 (9C_458/2022)

Cour III
C-4577/2019

Arrêt du 25 août 2022

Composition

Caroline Bissegger (présidente du collège),
Caroline Gehring, Viktoria Helfenstein, juges,
Julien Theubet, greffier.

Parties

Fondation A._____,
représentée par Maître Loïc Pfister, LPPV avocats,
1002 Lausanne,
recourante,
contre

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
autorité inférieure.

Objet

Assurance-invalidité, restitution de la subvention AI à la construction (décision du 8 juillet 2019).

Faits :

A.

A.a La Fondation A._____ (ci-après : la Fondation ou la recourante) est une fondation de droit privé au sens des art. 80 ss du Code civil suisse (CC, RS 210), reconnue d'utilité publique, dont le siège est à Saxon en Valais. Son but est l'accueil d'hommes et de femmes souffrant de maladie et/ou handicaps psychiatriques ou de troubles associés (TAF pce 1 et annexes). Elle a été créée en 2010 par la reprise des actifs et passifs de l'association B._____, radiée du registre du commerce du Bas-Valais le (…) 2011 (ci-après : l'association), précédemment nommée l'association C._____, puis association D._____ (OFAS pce 27 ; annexes 2, 3 et 5 à TAF pce 1).

A.b Par décision du 16 mai 1994, l'Office fédéral des assurances sociales (ci-après : OFAS ou autorité inférieure) a octroyé à l'association une subvention de l'assurance-invalidité (AI) fixée provisoirement à Fr. 1'133'205.- pour la construction du centre résidentiel de l'association D._____ (structure d'habitation) à (…) dans le canton du Valais, pour la réintégration socioprofessionnelle de personnes toxicodépendantes (OFAS pce 24). Ladite subvention, accordée sur la base de l'art. 73 al. 1 aLAI (loi fédérale sur l'assurance-invalidité dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007 [RO 2007 5779], RS 831.20), a été versée à l'association par le biais des avances suivantes :

- avance du (…) 1994 de Fr. 350'000.- pour l'acquisition du bâtiment et des travaux utiles (OFAS pce 23),
- avance du (…) 1994 de Fr. 95'000.- pour la suite des travaux, notamment de maçonnerie (OFAS pce 22),
- avance du (…) 1995 de Fr. 130'000.- (OFAS pce 21),
- avance du (…) 1995 de Fr. 105'000.- (OFAS pce 20),
- avance du (…) 1996 de Fr. 120'000.- (OFAS pce 19),
- avance du (…) 1997 de Fr. 150'000.- (OFAS pce 18),
- avance du (…) 1997 de Fr. 70'000.- (OFAS pce 17).

Par courrier du 25 mars 1999, l'OFAS a arrêté le montant définitif de la subvention à Fr. 1'034'145.- octroyée à l'association pour la construction du centre résidentiel de l'association D._____, se basant sur les documents de décompte final de construction fournis par ladite association (OFAS pces 12 à 15).

B.

B.a Par courrier du 22 janvier 2018, l'OFAS a interpelé la Fondation, lui rappelant les subventions AI de constructions accordées au cours des 25 dernières années, l'obligation d'annonce en cas de changement d'affectation et les cas de restitution. Ledit courrier était accompagné d'un questionnaire relatif à « l'affectation des subventions AI pour la construction selon l'ancien art. 73 LAI » et invitait la Fondation à le renvoyer, dûment rempli et signé, d'ici au 28 février 2018 (OFAS pce 11).

B.b Par courriel du 5 avril 2018, l'OFAS s'est adressé à la Fondation, faisant état d'un échange téléphonique intervenu en date du 22 mars 2018 au sujet du questionnaire de l'OFAS relatif à l'affectation des subventions AI pour la construction (OFAS pce 10). Il ressort dudit questionnaire, complété par la Fondation le 23 février 2018, que le bâtiment de l'association D._____ a été démoli en 2016 et qu'un nouveau bâtiment a été construit (annexe à OFAS pce 11). Lors de l'échange téléphonique, le directeur de la Fondation, avait confirmé avoir omis d'informer l'OFAS de la démolition dudit bâtiment, ce que transcrit le courriel précité. L'OFAS a ainsi exigé la restitution de la subvention allouée pour ledit bâtiment en raison de sa démolition et requis les informations utiles afin de déterminer la durée effective d'exploitation, permettant la fixation du montant à restituer. Il est enfin précisé que l'interlocuteur de la Fondation approuvait la restitution (OFAS pce 10).

B.c Le 16 avril 2018, la Fondation a transmis à l'OFAS les comptes annuels de l'association des années 1993 à 1997 ainsi qu'un extrait du compte final de construction du nouveau bâtiment de la Fondation subventionné par le Canton du Valais et implanté juste à côté de l'ancien bâtiment (annexe 1 OFAS pce 4). La Fondation a précisé que la démolition du bâtiment de l'association D._____ était intervenue en avril 2016, soit peu après l'entrée des résidents dans le nouveau bâtiment de la Fondation (OFAS pce 9).

B.d Dans un courriel du 20 avril 2018, l'OFAS a informé la Fondation que sur la base des documents transmis, la durée effective d'exploitation de

l'ancien bâtiment de l'association D._____ était fixée du 1er octobre 1996, date d'inauguration du foyer de l'association D._____, au 31 mars 2016, tenant ainsi compte de l'entrée dans le nouveau bâtiment de la Fondation en avril 2016. L'OFAS a annoncé l'envoi d'un projet de demande de restitution d'une partie de la subvention versée considérant la période précitée (OFAS pce 8).

B.e Par projet de décision du 1er mai 2018, l'OFAS a rappelé les faits et constaté que l'objet subventionné au niveau fédéral par l'AI, à savoir l'ancien bâtiment de l'association D._____, a été détourné de son but par sa démolition, ce qui n'a par ailleurs pas été annoncé à l'OFAS. Il a dès lors exigé une restitution proportionnelle de la subvention de construction octroyée et a fixé, après calcul, le montant à rembourser à Fr. 227'512.-. Un délai au 4 juin 2018 a été accordé à la Fondation pour se déterminer sur ledit projet de décision (OFAS pce 7).

B.f Après l'octroi d'une prolongation de délai (OFAS pce 6), la Fondation a pris position en date du 2 juillet 2018, arguant n'avoir ni détourné de son but, ni désaffecté ou aliéné l'objet subventionné par l'AI, au motif que l'état vétuste du bâtiment subventionné rendait impossible la mise en œuvre du but de la Fondation. Du reste, cette dernière a précisé que sa mission n'avait pas changé et que le nouveau bâtiment de la Fondation était dédié à la même affectation. La Fondation a enfin ajouté que la démolition de la structure subventionnée par l'OFAS et son remplacement par une structure adaptée étaient intervenus en accord avec les autorités cantonales compétentes. En tous les cas, aucun défaut d'annonce ne pouvait lui être reproché (OFAS pce 4).

B.g Dans un courrier daté du 26 novembre 2018, l'OFAS a informé la Fondation que, suite à un arrêt du Tribunal fédéral rendu le 3 juillet 2018, le calcul du montant de la subvention AI à rembourser devait être adapté et s'élevait désormais à Fr. 327'479.-. Selon l'OFAS, la jurisprudence en question prévoit l'application des dispositions transitoires de la modification de la LAI du 6 octobre 2006 et influence le calcul du montant à restituer, tenant compte d'un délai de 25 ans à compter du dernier paiement de subvention en cas de désaffectation. Ce délai ramène la période à prendre en compte pour le calcul de mars 1999 - date du courrier du 25 mars 1999 - à mars 2016 - date de la démolition du bâtiment subventionné. Un délai au 21 décembre 2018 a été octroyé à la Fondation pour se positionner sur ce point (OFAS pce 3).

B.h Le 14 décembre 2018, la Fondation a rappelé qu'aucun remboursement n'entrait en ligne de compte pour les motifs exposés dans son dernier courrier. Pour le surplus, la Fondation a remarqué que l'OFAS avait déjà fait application des dispositions transitoires de la modification de la LAI du 6 octobre 2006. Elle a relevé que l'arrêt évoqué par l'OFAS ne concernait que l'application du délai de prescription de 5 ans prévu à l'alinéa 3 desdites dispositions transitoires. Un nouveau calcul du montant à rembourser s'avère dès lors injustifié. La Fondation reproche enfin à l'autorité de ne pas se conformer aux règles de la bonne foi en adoptant un comportement contradictoire (OFAS pce 2).

B.i Par décision du 8 juillet 2019, l'OFAS a en substance repris les motifs développés dans son projet de décision du 1er mai 2018, en rappelant que l'objet subventionné a été démoli en avril 2016, soit plusieurs années avant la fin de la durée d'affectation de 25 ans. De ce fait, la subvention accordée a été détournée de son but et une restitution proportionnelle du montant versé est dès lors exigible. L'OFAS a ajouté que la période à prendre en compte pour le calcul du montant à restituer s'étendait de la date du courrier du 25 mars 1999, fixant le montant définitif de la subvention et correspondant au dernier paiement du solde restant, à la date de la démolition fixée à mars 2016. Cette manière de procéder respecterait ainsi la jurisprudence récente du Tribunal fédéral en la matière (OFAS pce 1).

C.

C.a Par acte du 9 septembre 2019 (timbre postal), la Fondation, par l'entremise de son Conseil, a interjeté un recours contre dite décision par-devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF ou Tribunal) concluant à l'admission du recours ainsi qu'à l'annulation de la décision litigieuse. La Fondation soutient que les dispositions transitoires de la modification de la LAI du 6 octobre 2006 visent le changement d'affectation d'un bâtiment dans le sens d'une modification volontaire de son but. Or, pour la recourante, il n'y a pas eu de désaffectation mais une construction nécessaire d'un nouveau bâtiment permettant, d'une part, de bénéficier d'un immeuble salubre et, d'autre part, d'augmenter la capacité d'accueil du centre conformément aux souhaits des autorités cantonales compétentes. La Fondation a en outre ajouté qu'elle n'était pas tenue au devoir d'information, étant donné que la subvention a été accordée à l'association C._____, radiée en 2011. Elle reproche enfin à l'autorité inférieure d'adopter un comportement contradictoire en violation des règles de la bonne foi et d'avoir violé son droit d'être entendu, en ignorant ses déterminations du 2 juillet 2018 (TAF pce 1).

C.b Dans sa réponse du 12 décembre 2019, l'OFAS a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. L'OFAS a en particulier allégué être l'autorité compétente en la matière, étant donné que la subvention dont il est demandé la restitution en partie, demeure une subvention fédérale. L'OFAS a en outre rappelé que la Fondation, désormais propriétaire du bâtiment en cause, était bel et bien soumise à un devoir d'information, notamment en cas de changement du but d'affectation ou de transfert d'immeubles à une autre entité juridique. Enfin, l'OFAS considère infondé le grief formulé par la Fondation relatif à des éventuels agissements contradictoires concernant le montant soumis à restitution, au motif qu'au vu de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral en la matière, il lui a fallu adapter sa pratique et procéder à un nouveau calcul du montant à restituer. L'OFAS a par ailleurs rappelé avoir tenu compte des déterminations de la recourante dans sa prise de décision finale. Les violations des règles de la bonne foi et du droit d'être entendu invoquées devaient dès lors être rejetées (TAF pce 10).

C.c Le 27 avril 2020, la Fondation a répliqué en persistant dans les conclusions prises dans son recours. Cette dernière explique par ailleurs n'avoir pas soulevé de grief relatif à la compétence de l'autorité inférieure et constate que l'OFAS a omis de contester son grief principal, à savoir le défaut de changement d'affectation de la subvention. Ainsi, l'OFAS reconnaitrait tacitement le caractère incontestable de ce grief. La Fondation a ensuite exposé les raisons de l'impossibilité objective d'affecter l'ancienne bâtisse subventionnée à son but, ayant inévitablement conduit à sa démolition. Elle a rappelé que les dispositions transitoires mettaient l'accent sur le caractère volontaire du changement, soit par un détournement, soit par un transfert de l'établissement, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. La Fondation a en outre allégué l'inexistence d'un devoir d'information. De ce fait, elle a d'une part rappelé l'absence de détournement d'affectation de la subvention ou encore le transfert à un organisme non reconnu d'utilité publique, et d'autre part, elle a argumenté ne pas être tenue d'un devoir d'annonce correspondant, ce d'autant qu'elle a toujours informé l'autorité cantonale compétente de ses projets (TAF pce 18).

C.d Par duplique du 10 juin 2020, l'OFAS a réitéré ses conclusions en expliquant en substance que la subvention en cause n'a plus lieu d'être, étant donné que l'établissement ayant fait l'objet de ladite subvention, dont la restitution d'une partie est requise, n'existe plus. L'OFAS a ajouté qu'il importait peu que la désaffectation ou le détournement du but du bâtiment ait été volontaire ou non, l'utilisation conforme de la subvention prime. Il a rappelé que la subvention est soumise au droit fédéral en vertu duquel elle a

été octroyée, bien que de semblables subventions soient désormais du ressort des cantons. S'agissant du devoir d'information, l'OFAS a expliqué que celui-ci découlait de l'art. 29 al. 3 LSu, qui s'appliquait par analogie, faute de règles particulières prévues par les dispositions finales transitoires de la LAI (TAF pce 20).

C.e Sur ce, par ordonnance du 25 juin 2020, le Tribunal de céans a procédé à la clôture de l'échange d'écritures, sous réserve d'autres mesures d'instructions, après avoir porté à la connaissance de la recourante un double de la duplique de l'autorité inférieure (TAF pce 21).

C.f Par ordonnance du 14 juin 2022, le Tribunal a informé la recourante qu'il envisage de prononcer un arrêt qui serait plus défavorable à celle-ci que la décision attaquée (*reformatio in pejus*) et lui a imparti un délai pour prendre position ou retirer son recours en précisant que sans réponse de sa part dans le délai imparti, il considérera que la recourante maintient son recours (TAF pce 22).

C.g La recourante n'a pas réagi dans le délai fixé par l'ordonnance précitée.

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal administratif fédéral examine d'office sa compétence (art. 7 al. 1 PA), respectivement la recevabilité des moyens de droit qui lui sont soumis (art. 31 LTAF ; ATF 133 I 185 consid. 2 et les références citées).

1.2 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), ce 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. En particulier, les décisions rendues par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF en relation avec l'art. 47 al. 1 let. b PA, en matière de subventions de l'assurance-invalidité pour la construction octroyées aux institutions selon les dispositions transitoires de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité du 19 juin 1959 (LAI, RS 831.20), relatives à la modification du 6 octobre 2006 (resp. art. 73 aLAI ; en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007,

RO 2007 559), peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral, celui-ci étant dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

1.3 La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Par renvoi de l'art. 3 let. d^{bis} PA et conformément à l'art. 1 LAI, la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1) s'applique à l'AI (art. 1*a* à 26bis et 28 à 70), à moins que la LAI ne déroge expressément à la LPGA (art. 1 al. 1 LAI). En l'occurrence, la LPGA ne trouve pas application, puisque la question litigieuse, ayant trait aux subventions de construction versées par l'assurance-invalidité conformément à l'art. 73 aLAI, n'entre pas dans le cadre des art. 1*a* à 26bis et 28 à 70 LAI précités.

1.4 Selon l'art. 48 al. 1 PA, 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, a qualité pour recourir. La recourante remplit manifestement ces conditions.

Déposé le 9 septembre 2019, alors que la décision attaquée date du 8 juillet 2019, le recours a été introduit dans le délai légal de 30 jours, féries judiciaires comprises (art. 22*a* et 50 al. 1 PA), et répond aux exigences de formes minimales de la procédure administrative (art. 52 al. 1 PA). Enfin, la recourante s'étant acquittée de l'avance sur les frais de procédure présumés dans le délai imparti, le recours est dès lors recevable.

2.

2.1 Selon l'art. 49 PA, le recourant peut invoquer devant le Tribunal administratif fédéral la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de même que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et l'inopportunité de la décision (let. c).

Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués par les parties, ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (art. 62 al. 4 PA ; ATAF 2013/46 consid. 3.2). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties

ou le dossier l'y incitent (ATF 122 V 157 consid. 1a et 121 V 204 consid. 6c).

2.2 Selon les règles de droit intertemporel, le droit matériel applicable est déterminé par les règles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits ; en particulier, le juge n'a pas à prendre en considération les modifications du droit ou de l'état de fait postérieures à la date déterminante de la décision litigieuse (ATF 129 V 1 consid. 1.2 et 130 V 445 consid. 1.2). En l'espèce, au vu de la date de la décision entreprise, sont applicables à la présente cause les lois suisses en vigueur dans leur teneur jusqu'au 8 juillet 2019.

3.
Le litige porte sur la demande de restitution d'une partie de la subvention octroyée par l'assurance-invalidité pour la construction du bâtiment du centre de l'association D._____, sis à (…).

4.
La recourante invoque une violation du droit d'être entendue et des règles de la bonne foi. Elle reproche à l'autorité inférieure d'avoir ignoré ses déterminations du 2 juillet 2018 et d'avoir adopté un comportement contradictoire en remaniant le montant à restituer en se fondant sur des dates de début d'affectation différentes (dans les projets de décision des 26 novembre et 1er mai 2018).

4.1 Conformément à l'art. 29 al. 2 Cst., les parties ont le droit d'être entendues (voir également art. 29 PA). Le droit d'être entendu est de nature formelle. Sa violation entraîne l'admission du recours et l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du bien-fondé matériel du recours. Ce grief doit donc être traité en premier lieu (ATF 137 I 195 consid. 2.2).

4.2 L'art. 32 al. 1 PA prévoit expressément que l'autorité examine toutes les allégations pertinentes et présentées en temps utile par les parties avant de rendre sa décision. L'obligation d'examiner les arguments des parties constitue un élément du droit d'être entendu selon l'art. 29 Cst. et l'art. 29 PA. Dans la pratique, il n'est guère possible de déterminer si l'autorité s'est effectivement acquittée de son devoir de prise en compte dans le cas d'espèce, c'est-à-dire si elle a examiné soigneusement et sérieusement toutes les allégations pertinentes. Le processus de prise de décision interne à l'autorité est généralement soustrait aux parties et au public dans la procédure administrative. Le droit à une motivation suffisante de la décision selon l'art. 35 PA sert donc de substitut à l'absence d'un droit de regard

dans le processus de prise de décision. En effet, seule la motivation de la décision permet d'évaluer si, dans un cas concret, la démarche de l'autorité satisfait aux exigences de l'art. 32 PA. L'obligation de prendre en compte les arguments des parties ne se recoupe toutefois pas toujours avec l'obligation de motiver, qui fait également partie du droit constitutionnel d'être entendu. Ainsi, selon l'art. 32 PA, tous les arguments importants des parties doivent être appréciés. La motivation de la décision peut en revanche se limiter aux considérations qui ont guidé l'autorité et sur lesquelles elle fonde sa décision. Cela ne signifie toutefois pas qu'elle doive traiter expressément de chaque allégation factuelle et de chaque objection juridique. Elle peut au contraire se limiter aux points de vue essentiels pour la décision (ATF 124 V 180 consid. 1.a ; WALDMNANN/BICKEL, in : Waldmann/Weissenberger (éd.), Praxis-kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2e édition 2016, N 21 ad art. 32 VwVG).

4.3 En l'occurrence, dans ses déterminations du 2 juillet 2018 à l'encontre du projet de décision du 1er mai 2018, la Fondation a en substance allégué que l'objet subventionné n'a pas été détourné de son but et que le projet de nouvelle construction a été autorisé par les autorités compétentes. L'état vétuste du bâtiment subventionné avait obligé cette dernière à procéder à sa démolition afin de remplir au mieux sa mission (OFAS pce 4). Par courrier du 26 novembre 2018, l'OFAS a informé la Fondation de la nouvelle jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral dans une affaire connexe, ce qui influençait le calcul du montant à restituer. L'OFAS a octroyé à la Fondation un nouveau délai pour se positionner sur le nouveau calcul entrepris (OFAS pce 3), ce que la recourante a fait par courrier du 14 décembre 2018 (OFAS pce 2).

L'autorité inférieure a, dans la décision attaquée, d'abord rappelé le déroulement des faits et évoqué les diverses objections formulées par la recourante, soit celles du 2 juillet 2018 et celles du 14 décembre 2018, dont elle a expressément mentionné avoir pris connaissance. L'OFAS a ensuite renvoyé aux dispositions transitoires de la modification de la LAI du 6 octobre 2006, à la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière ainsi qu'au dossier, notamment pour motiver la modification du calcul du montant à rembourser par la recourante (OFAS pce 1).

Il s'ensuit que, dans la décision attaquée, l'OFAS a brièvement motivé les raisons pour lesquelles la recourante était tenue au remboursement du montant requis. La recourante a eu la possibilité de se déterminer à deux reprises, soit au stade du projet de la décision à prendre et au moment de la modification du calcul du montant à restituer, exerçant ainsi son droit

d'être entendue. L'autorité inférieure a pris connaissance des arguments de la recourante et les a intégrés dans son appréciation. L'OFAS n'a ainsi pas fait abstraction des griefs soulevés par la Fondation, bien qu'elle n'ait mentionné que les points essentiels ayant fondé sa décision. Partant, il n'y a pas eu de violation du droit d'être entendu et ce grief est rejeté.

4.4 Il en va de même de la violation du principe de la bonne foi dont se prévaut la recourante. Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. De ce principe découle, notamment, le principe de la confiance, qui commande en particulier à l'administration d'adopter un comportement cohérent et dépourvu de contradiction (ATF 136 I 254 consid. 5.2 ; arrêt du TF 9C_653/2013 du 30 décembre 2013 consid. 5.2).

En l'occurrence, l'OFAS a renseigné la recourante du changement de jurisprudence intervenu dans une affaire connexe. Le principe de la bonne foi et la diligence y relative supposent l'obligation pour l'administration de renseigner l'administré sur des éléments décisifs (voir not. arrêt du TF B 49/01 du 23 août 2001). De plus, en vertu du droit d'être entendu, c'est à juste titre que l'OFAS a donné la possibilité à la recourante de se déterminer sur la prise en compte de la jurisprudence en cause. Conformément aux principes généraux de la procédure administrative, l'autorité inférieure est libre de revoir sa position jusqu'à la décision finale. L'autorité compétente statue en appliquant le droit d'office, englobant non seulement les règles formelles et matérielles mais aussi la jurisprudence y relative. En l'espèce, l'on ne saurait reprocher à l'OFAS de se conformer aux dispositions légales et à leur interprétation, communément admise par la jurisprudence. Le comportement adopté par l'autorité inférieure ne contrevient dès lors pas aux règles de la bonne foi.

Partant, le grief relatif à la violation des règles de la bonne foi doit être rejeté.

5.
D'un point de vue matériel, les normes suivantes sont notamment applicables :

5.1 En vertu de l'art. 73 al. 1 LAI (dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2007), l'assurance-invalidité allouait des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'établissements et d'ateliers publics ou reconnus d'utilité publique, qui appliquent des mesures de réadaptation

dans une proportion importante. L'art. 104bis al. 1 du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2007 ; RAI, RS 831.201 ; voir également art. 99 à 101 aRAI) prévoyait que si, avant l'expiration d'un délai de 25 ans à compter du paiement final, l'établissement est détourné de son but ou transféré à un organisme responsable dont le caractère d'utilité publique n'est pas reconnu, la subvention doit être remboursée. Le montant à rembourser est diminué de 4% pour chaque année d'utilisation conforme à l'affectation prévue. Selon l'alinéa 2 dudit article, le remboursement sera exigé par l'office fédéral dans un délai de 5 ans à compter du moment où la subvention a été détournée de son but.

5.2 La loi fédérale sur les aides financières et les indemnités du 5 octobre 1990 (loi sur les subventions, LSu, RS 616.1), entrée en vigueur le 1er avril 1991, s'applique à toutes les aides financières et indemnités prévues par le droit fédéral. Son art. 2 al. 2 prévoit que les dispositions générales applicables auxdites aides et indemnités (chapitre 3, art. 11 à 40 LSu) ne sont toutefois pas applicables si d'autres lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale en disposent autrement. Aux termes de l'art. 42 al. 1 LSu, le chapitre 3 de la LSu s'applique également aux décisions arrêtées et aux contrats portant sur une aide ou sur une indemnité, conclus sous l'empire de l'ancien droit, pour autant qu'ils déploient leurs effets au-delà de son entrée en vigueur et que celle-ci n'est pas plus défavorable aux allocataires.

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons au 1er janvier 2008 (RO 2007 5779, 5823), les art. 73 aLAI et 104bis aRAI ont été abrogés et l'art. 104bis aRAI a été repris par les dispositions transitoires de la modification de la LAI du 6 octobre 2006 (ci-après : les dispositions transitoires, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021 ; FF 2005 5641). Ainsi, en raison de la cantonalisation des subventions à la construction et à l'exploitation des homes, des ateliers et des centres de jour, le Conseil fédéral a expliqué que les abrogations précitées étaient nécessaires et que le remboursement éventuel des subventions devait être réglé dans une disposition transitoire (FF 2005 5810 ch. 2.9.4.2.2).

5.3 Partant, il semblerait qu'en l'occurrence le droit déterminant découle des dispositions transitoires de la modification de la LAI intervenue le 6 octobre 2006. Cela étant, entrée en vigueur le 1er janvier 1991, la LSu s'applique à toutes les aides financières et indemnités prévues par le droit fédéral. Les subventions pour la construction visées à l'ancien art. 73 LAI

font partie de ces aides financières. La LSu avait pour objectif de définir une base légale uniforme pour les subventions de la Confédération, ainsi que de les systématiser. Comme énoncé précédemment, son chapitre 3 (art. 11 à 40) contient des dispositions générales applicables directement auxdites subventions, sous réserve de dispositions contraires ressortant d'autres lois (Message du Conseil fédéral du 15 février 2017 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité [Développement continu de l'AI], FF 2017 2363, 2450, ch. 1.2.5.2). Dans un arrêt 8C_655/2017 du 3 juillet 2018, le Tribunal fédéral a procédé à l'interprétation de la volonté du législateur quant au droit applicable entre les dispositions transitoires et la LSu s'agissant du délai de prescription de 5 ans prévu à l'alinéa 3 des dispositions transitoires (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021). Ce dernier est parvenu à la conclusion qu'en prévoyant des dispositions transitoires reprenant les dispositions d'exécution de l'art. 73 aLAI, soit l'art. 104bis aRAI, le législateur a voulu conserver une règlementation spécifique à l'AI lors de la refonte de la péréquation financière et une uniformisation avec les normes de la LSu n'était justement pas envisagée quant à la question du délai de prescription. En application du principe de la *lex specialis*, les dispositions transitoires priment dès lors sur la LSu (consid. 6.1 à 6.3 de l'arrêt). En vertu des développements qui suivront, ce principe s'applique par analogie en l'occurrence à l'entier des dispositions transitoires et non seulement au délai de prescription discuté dans l'arrêt précité (cf. consid. 7 *infra*). La détermination du droit matériel applicable n'appelle dès lors pas d'autres remarques et il convient de suivre l'interprétation opérée par le Tribunal fédéral.

6.

Reste litigieux le désaccord existant entre les parties sur le fait de savoir si la démolition du bâtiment en cause a entrainé ou non un détournement de son but, respectivement un changement d'affectation, ayant justifié la demande de remboursement d'une partie de la subvention correspondante. L'OFAS considère la démolition du bâtiment dédié au centre de l'association D._____ comme un détournement ou un changement d'affectation du but dudit bâtiment. En revanche, la recourante estime qu'il n'y a pas eu de détournement du but ou de changement d'affectation, étant donné que le bâtiment n'a pas été affecté à un autre usage, mais a dû être démoli en raison d'insalubrité. La mission de la recourante ne pouvait être menée à bien dans ces conditions et la construction d'une nouvelle bâtisse a été décidée d'un commun accord avec les autorités cantonales compétentes.

Il convient en premier lieu de déterminer si la démolition du centre de l'association D._____ doit être considérée comme un changement d'affectation ou un détournement du but du bâtiment.

6.1 Les conditions de la demande de restitution d'une subvention au sens des dispositions transitoires supposent qu'avant l'expiration d'un délai de 25 ans à compter du dernier paiement de subventions au sens de l'ancien art. 73 LAI, des établissements soient détournés de leurs buts ou transférés à un organisme responsable, qui n'est pas reconnu d'utilité publique (al. 1 des dispositions transitoires de la modification de la LAI du 6 octobre 2006, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021).

6.2 Il est incontesté et prouvé par le dossier que la subvention accordée pour la construction du bâtiment du centre de l'association D._____ constitue une subvention aux institutions au sens de l'art. 73 aLAI. S'agissant de la condition du « détournement du but de l'établissement », le texte de la loi ne fournit pas de définition. La Circulaire de l'OFAS sur le versement de subventions pour la construction et les agencements datée du 1er octobre 2006, qui s'appuie notamment sur l'art. 73 aLAI et l'art. 104bis aRAI, énonce en ces termes : « *Si, moins de 25 ans à compter du versement final des subventions, les bâtiments changent d'affectation ou sont transférés à un support juridique qui n'est pas d'intérêt public, les subventions doivent être entièrement remboursées* » (CCA, 318.107.13 f, ch, 7001). L'alinéa 2 des dispositions transitoires relatif au calcul du montant à rembourser fait également référence à la terminologie « affectation ». Il semblerait par conséquent que les termes de « détournement du but de l'établissement » et de « changement d'affectation » du bâtiment désignent la même chose, à savoir un changement d'utilisation de celui-ci.

6.3 La terminologie « désaffectation » peut être retrouvée à l'art. 29 LSu, qui stipule que lorsqu'un bien immobilier (immeuble, construction, autre ouvrage) ou mobilier pour lequel une aide a été versée est désaffecté ou aliéné, l'autorité compétente exige la restitution de l'aide. La jurisprudence relative à cette disposition prévoit que celle-ci doit être comprise au sens large, dans la mesure où elle englobe toutes les raisons qui font que l'objet ne sert plus à l'usage auquel il était destiné et qui a motivé l'octroi de l'aide financière. Le seul élément déterminant est que l'objectif initial ne soit plus rempli. Les raisons qui ont conduit au changement d'affectation ne sont en principe pas décisives pour déterminer si l'objet a subi un tel changement (décision de la Commission du recours DFE du 13 novembre 1995, *in* JAAC 1996 n° 66 p. 539 ss, consid. 4.3). Quand bien même l'art. 29 LSu ne trouve pas application en l'espèce, cela n'empêche pas de se fier à

l'interprétation faite par la jurisprudence de terminologies et circonstances similaires. Toujours en comparaison avec l'art. 29 LSu, les versions allemandes dudit article et de l'alinéa 1 des dispositions transitoires (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021) évoquent les termes de « [seinem] Zweck entfremdet », respectivement « zweckentfremdet ». Les versions italiennes prévoient, quant à elles, les termes « è stato sottratto al suo scopo » à l'art. 29 LSu et « sono distolte dallo scopo cui erano destinate » à l'alinéa 1 des dispositions transitoires (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021). Les deux dispositions visent dès lors le même cas de figure, de même que les terminologies de « détournement du but de l'établissement » et « changement d'affectation », qui visent le même état de fait.

6.4 En l'occurrence, la décision d'octroi de la subvention en cause avait pour but la construction du bâtiment du centre résidentiel, précédemment nommé association D._____ (OFAS pce 24). La subvention octroyée servait dès lors à cette fin. Depuis sa démolition, le bâtiment du centre résidentiel de l'association D._____ ne remplit plus ce but, n'existant plus. On doit donc admettre que la démolition du bâtiment du centre de l'association D._____ constitue un détournement du but du bâtiment, respectivement un changement d'affectation. La Fondation, qui a repris l'entier des activités de l'association C._____ (OFAS pce 27 ; annexes 2 et 5 à TAF pce 1), a fait construire un nouveau bâtiment à proximité et déplacé ainsi ses locaux dans un autre bien immobilier. Le Tribunal de céans remarque encore que la construction du nouveau bâtiment est intervenue avant la démolition de celui de l'association D._____. Les deux constructions constituent dès lors deux bâtiments distincts, soumis à deux subventions financières distinctes. Par conséquent, le but de la subvention accordée par l'OFAS est tombé, dès lors que le centre résidentiel ne se trouve plus dans les locaux subventionnés par l'AI. En d'autres termes, en déplaçant les locaux en un autre lieu et en procédant à la destruction de l'ancien bâtiment abritant le centre de l'association D._____, la subvention octroyée en vue de sa création, n'a plus lieu d'être et doit être remboursée.

6.5 En outre, pour justifier l'absence de désaffectation, la Fondation allègue que le libellé des dispositions transitoires supposerait un acte volontaire du changement d'affectation, à savoir le détournement ou le transfert, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. D'une part, le Tribunal remarque que le caractère volontaire du changement d'affectation, ou encore de son transfert à une entité juridique qui ne serait pas d'utilité publique, ne ressort pas du texte légal. D'autre part, en tout état de cause et en vertu de la jurisprudence susmentionnée, les raisons qui ont conduit à la démolition

du centre d'accueil ne sont pas déterminantes, en l'espèce, pour l'appréciation de l'existence d'un cas de remboursement.

6.6 Partant, la subvention octroyée en vue de la construction du bâtiment du centre de l'association D._____ a été détournée de son but suite à la démolition dudit bâtiment et doit être restituée. Il sied de relever que l'octroi d'une subvention cantonale pour la construction du nouveau bâtiment de la Fondation ne constitue pas une condition au remboursement de la subvention AI versée pour la construction de l'ancien bâtiment.

7.
Il sied à présent de déterminer le montant à restituer.

7.1 Le détournement du but de l'établissement, respectivement son changement d'affectation, pour lequel une subvention a été accordée constitue, comme susmentionné, l'élément constitutif de l'alinéa 1 des dispositions transitoires. La conséquence juridique prévue est la restitution de la subvention qui peut être exigée par l'autorité compétente. En l'occurrence, il appert que l'OFAS a procédé au calcul en se basant sur les règles prévues à l'art. 29 LSu (OFAS pces 7, 3 et 1, TAF pces 10 et 20). Toutefois, le Tribunal remarque que c'est à tort que l'autorité inférieure a procédé de la sorte. En effet, il est rappelé que la LSu réserve les dispositions contraires du droit fédéral, qui sont en l'occurrence ancrées dans les dispositions transitoires de la modification de la LAI du 6 octobre 2006 réglant le remboursement éventuel des subventions y afférentes (consid. 5.3 *supra*). L'arrêt du Tribunal fédéral 8C_655/2017 du 3 juillet 2018 est sans équivoque concernant le régime de prescription prévu à l'art. 32 LSu, qui tombe sous la réserve de dispositions divergentes prévues par d'autres lois fédérales (art. 2 al. 2 LSu ; consid. 3.2 de l'arrêt). Dans la mesure où il existe, pour les subventions de construction octroyées par l'AI, une réglementation divergente à la LSu au niveau d'une loi fédérale, celle-ci prime. Ce qui est le cas en l'espèce avec les dispositions transitoires al. 1 à 3 de la modification de la LAI du 6 octobre 2006. Le Tribunal fédéral a ainsi conclu que le délai de 5 ans prévu par l'al. 2 des dispositions transitoires prime sur le régime de prescription prévu par la LSu, en particulier l'art. 32 al. 2 LSu (consid. 6.3.1 de l'arrêt). Cette interprétation s'applique en l'occurrence par analogie au calcul à opérer pour déterminer le montant soumis à remboursement. En effet, le libellé des dispositions transitoires donne une réponse claire sur la détermination du montant à restituer. Ainsi, la subvention octroyée doit être remboursée si, avant l'expiration d'un délai de 25 ans à compter du dernier paiement de subventions, des établissements sont détournés de leurs buts

ou transférés à un organisme responsable dont le caractère d'utilité publique n'est pas reconnu (al. 1 des dispositions transitoires). L'alinéa 2 des dispositions transitoires prévoient que le montant à rembourser est diminué de 4% pour chaque année d'utilisation conforme à l'affectation prévue. Le point de départ de toute interprétation de loi est le texte. On ne peut s'écarter qu'exceptionnellement d'un texte clair, c'est-à-dire univoque et non ambigu, notamment lorsqu'il existe des raisons valables de penser que le texte ne reflète pas le sens véritable de la norme. De telles raisons peuvent résulter de la genèse de la disposition, de son sens et de son but ou du lien avec d'autres dispositions. A cet égard, les deux règles de conflit de lois, à savoir que la loi la plus spéciale prime la loi la plus générale (primauté de la *lex specialis*) et la loi la plus récente prime la loi la plus ancienne (primauté de la *lex posterior*) sont en général applicables (arrêt 8C_655/2017 consid. 4.1 et 4.2). Comme précédemment énoncé, le législateur a souhaité conserver une réglementation spécifique à l'AI lors de la refonte de la péréquation financière (consid. 5.3 *supra*) en prévoyant des dispositions transitoires, qui précisent le calcul à entreprendre pour déterminer le montant à rembourser. En outre, le Tribunal constate que les dispositions transitoires de la LAI datent du 6 octobre 2006 et la LSu du 5 octobre 1990. Les premières sont donc également déterminantes en vertu du principe de la *lex posterior* (arrêt 8C_655/2017 consid. 6.3.2).

7.2 Au vu de ce qui précède, les dispositions transitoires sont déterminantes tant en vertu du principe de primauté de la *lex posterior* que de celui de la *lex specialis*. L'on pourrait encore se demander si l'art. 42 al. 1 LSu susmentionné trouve application dans le cas qui nous intéresse. Néanmoins, l'art. 42 al. 1 LSu n'y change rien, étant donné qu'il a trait au cas de subventions octroyées sous l'ancien droit et qui déploient leurs effets après l'entrée en vigueur de la LSu, en 1991. Cependant, la subvention qui nous concerne a été en l'occurrence accordée après l'entrée en vigueur de la LSu par décision du 16 mai 1994 (OFAS pce 24). Partant, les dispositions transitoires de la LAI s'appliquent au calcul du montant à restituer.

7.3 Il convient par conséquent de déterminer la durée d'utilisation conforme à l'affectation prévue et d'attribuer à chaque année d'utilisation conforme un pourcentage de 4, qui devra être déduit du montant total de la subvention accordée. Conformément aux dispositions transitoires, le dernier paiement de subventions est intervenu en mars 1999 (OFAS pce 12) et la démolition du bâtiment subventionné est survenue en mars 2016, ce que l'OFAS a admis et est incontesté par la recourante au demeurant (OFAS pces 8 à 10). L'affectation conforme du bâtiment a dès lors débuté

en mars 1999 et a pris fin en mars 2016. La durée totale d'utilisation conforme se monte par conséquent à 17 années et 1 mois. A raison de 4% par année, soit en l'occurrence 17 années complètes, la durée d'utilisation conforme à l'affectation prévue s'élève à 68% et la recourante doit donc rembourser 32% de la subvention perçue. Il en résulte que la recourante doit rembourser le montant de Fr. 330'926.40 (32% du total de la subvention perçue qui se montant à Fr. 1'034'145.- ; OFAS pce 12). Le montant de la subvention à restituer se distinguant de celui retenu par l'OFAS, à savoir de Fr. 327'479.-, il sied de réformer la décision litigieuse sur ce point uniquement et condamner la recourante au paiement du montant de Fr. 330'926.40.

7.4 En outre, le Tribunal remarque que la Fondation ne peut pas non plus se prévaloir du fait que la subvention a été octroyée à l'association C._____ et non à elle directement, pour se soustraire de son obligation de remboursement. En effet, l'association C._____ a transféré son patrimoine, notamment ses actifs, dont le bâtiment subventionné qui abritait le centre de l'association D._____, à la Fondation par acte authentique du 16 avril 2011 et inventaire du 31 décembre 2010 (OFAS pce 27 ; annexes 2 et 5 à TAF pce 1), dont la Fondation a fait usage jusqu'à sa démolition dans le cadre de sa mission d'intérêt public. Le bâtiment subventionné par l'AI faisait donc partie intégrante du patrimoine de la Fondation, ce d'autant plus que la gestion dudit centre constituait le but même de la Fondation. Ce grief doit aussi être rejeté.

8.

8.1 Enfin, il convient de se prononcer sur le devoir d'information invoqué par l'autorité inférieure, qui reproche à la Fondation d'avoir violé son obligation d'informer ressortant de l'art. 29 al. 3 LSu. Quant à la Fondation, elle se défend d'être tenue d'un tel devoir. Le Tribunal relève que les dispositions transitoires de la modification de la LAI du 6 octobre 2006 ne conditionnent pas l'obligation de remboursement d'une partie de la subvention octroyée, à un devoir d'information ou au manquement d'un tel devoir.

8.2 A ce propos, le Tribunal fédéral souligne que le législateur a souhaité maintenir la réglementation spécifique à l'AI, qui ne prévoyait pas de dispositions particulières en cas de violation du devoir d'information, sans quoi il aurait pu renoncer à des dispositions transitoires, de sorte que la réglementation générale selon la LSu aurait été appliquée (arrêt du TF 8C_655/2017 du 3 juillet 2018 consid. 6.1.3). En d'autres termes, le rem-

boursement des subventions pour les constructions AI vaut indépendamment du fait qu'une violation du devoir d'information ait été commise ou non.

8.3 A titre superfétatoire, le Tribunal note que la question de savoir si la Fondation a failli ou était soumise à un devoir d'information n'est pas déterminante pour l'issue du présent litige.

9.
En conclusion, il s'ensuit que la recourante a en l'espèce détourné le bâtiment subventionné de son but initial en procédant à sa démolition. Partant, il lui appartient de restituer une partie de la subvention accordée, qui se chiffre en l'occurrence à Fr. 330'926.40 d'après la durée d'utilisation conforme à l'affectation prévue. La décision querellée est réformée en ce qui concerne le montant à restituer par la recourante. Pour le surplus, le recours est rejeté et la décision du 8 juillet 2019 confirmée. Le délai de paiement fixé dans la décision litigieuse étant désormais échu, il sied d'arrêter un nouveau délai de paiement, lequel est fixé à 30 jours après l'entrée en force du présent arrêt. L'autorité inférieure s'étant montrée disposée à discuter des modalités de paiement (OFAS pce 1), le Tribunal précise à titre complémentaire que les parties à la procédure sont libres de convenir d'un commun accord d'un règlement différent à cet égard.

10.
La présente procédure est soumise à des frais de justice mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA). Vu l'issue du litige, les frais de procédure, fixés à Fr. 5'000.-, doivent être mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant dont elle s'est acquittée le 30 septembre 2019 (TAF pce 4).

Dans la mesure où la recourante succombe, il n'y a pas de lui allouer une indemnité à titre de dépens (art. 7 al. 1 *a contrario* du règlement du 21 février 2009 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF ; RS 173.320.2]). L'autorité inférieure n'a, quant à elle, pas droit à de tels dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté et la décision du 8 juillet 2019 est réformée en ce sens que la recourante doit rembourser le montant de la créance en restitution s'élevant à Fr. 330'926.40, en lieu et place du montant initial de Fr. 327'479.00.

2.
La recourante est invitée à rembourser à l'autorité inférieure la somme de Fr. 330'926.40 dans les 30 jours suivant l'entrée en force du présent arrêt.

3.
Les frais de procédure de Fr. 5'000.- sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée du même montant.

4.
Il n'est pas alloué de dépens.

5.
Le présent arrêt est adressé :

– à la recourante (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n° de réf. […] ; Acte judiciaire)
– au Département fédéral de l'intérieur (Recommandé)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège : Le greffier :

Caroline Bissegger Julien Theubet

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :