



Cour II
B-1012/2015

Arrêt du 8 février 2017

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
David Aschmann, Jean-Luc Baechler, juges,
Yann Grandjean, greffier.

Parties

Fondation X. _____,
recourante,

contre

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

Objet

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

Faits :**A.**

Par courrier du 19 décembre 2014, la Fondation X._____ (ci-après : la requérante ou la recourante) a déposé une demande d'aides financières, datée du même jour, pour les structures d'accueil collectif de jour, concernant l'ouverture d'une nouvelle structure, à savoir la crèche « X._____ ». La demande indiquait le 29 septembre 2014 comme date prévue pour l'ouverture de la nouvelle structure.

B.

Par décision du 14 janvier 2015, l'Office fédéral des assurances sociales OFAS (ci-après : l'autorité inférieure) a prononcé la non-entrée en matière concernant la demande précitée. A l'appui de sa décision, l'autorité inférieure rappelle que selon l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (ci-après : l'ordonnance, RS 861.1, dans sa teneur selon le ch. I de l'ordonnance du 10 décembre 2010, en vigueur depuis le 1^{er} février 2011 [RO 2011 189]), les demandes d'aides financières pour les structures ouvrant, augmentant leur offre ou débutant la réalisation d'une mesure entre le 1^{er} juillet 2014 et le 31 janvier 2015 devaient être adressées à l'office au plus tard le 1^{er} juillet 2014.

L'autorité inférieure fait valoir que la demande en question a été envoyée le 19 décembre 2014, c'est-à-dire plus de cinq mois après le délai et qu'elle était donc tardive.

L'autorité inférieure examine la question d'une éventuelle restitution du délai au sens de l'art. 24 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). La requérante ayant pris contact par téléphone le 13 janvier 2015 sans présenter, selon la décision attaquée, aucun motif objectif qui l'aurait empêchée d'agir sans sa faute dans le délai fixé, l'autorité inférieure estime, sur le fondement de la jurisprudence applicable, que le délai inobservé ne peut être restitué.

C.

Par acte du 13 février 2015, la requérante a déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Elle conclut que :

- 1) soit reconnu le fait que les retards subis par le projet ne sont pas imputables à un manquement, à un oubli, à un manque de temps ou à une méconnaissance de la loi de la part de [la recourante]

- 2) soit accordé à la [recourante] une restitution de délai identique au retard dont elle a fait preuve avec le dépôt de la demande au 19 décembre 2014
- 3) le Tribunal administratif fédéral préavise auprès de l'[autorité inférieure] de manière positive sur l'octroi d'une aide financière à l'accueil extra-familial pour enfants en faveur de la [recourante].

A l'appui de son recours, la recourante expose longuement les différentes étapes de son projet de crèche. Elle explique qu'au 30 juin 2014, la date de l'ouverture était encore inconnue étant donné que le résultat de la mise à l'enquête n'était pas connu et que l'intervention de l'autorité cantonale au sujet des mesures OPAM [Ordonnance sur les accidents majeurs] mettait en péril l'existence même de la structure.

Elle relève que la Municipalité de (...) n'a pu délivrer le permis d'utiliser que le 9 décembre 2014, soit plus de cinq mois après l'échéance du 1^{er} juillet 2014. En déposant son projet avant le 1^{er} juillet 2014, son projet, incomplet, aurait pu être considéré comme trop précoce au regard du droit applicable. Selon la recourante, le dépôt de la demande n'a été possible qu'au moment où l'ensemble des exigences formulées par les autorités cantonales étaient remplies, en particulier l'exigence prioritaire qui concernait la mise en sécurité des enfants dans la construction en cas d'événement majeur. A ce propos, la recourante explique que la solution technique n'a été connue qu'au début du mois de décembre, tout en relevant qu'au jour du recours, l'autorité cantonale n'avait toujours pas donné son accord à cette solution.

D.

Par réponse du 8 mai 2015, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. A l'appui de ses conclusions, l'autorité inférieure relève qu'il ressort du dossier que le projet aurait débuté en 2012 et se serait réellement concrétisé en septembre 2013. Elle souligne que les contrats de travail du personnel et les confirmations d'inscription des enfants auraient été établis avant le 1^{er} juillet 2014. Il s'en suivrait que la recourante aurait été en mesure de déposer à temps sa demande d'aides financières.

E.

Par réplique du 11 juin 2015, la recourante a expliqué que, selon elle, la « réserve majeure » de l'autorité cantonale ne devrait pas être prise comme un retard d'ordre organisationnel. Pour elle, l'assujettissement au régime des accidents majeurs (OPAM) aurait été un élément totalement indépendant de son organisation et que cette situation peut objectivement justifier le retard pris dans le dépôt de la demande d'aides. Elle explique qu'entre mars et juillet 2015 l'autorité cantonale compétente pour la

prévention des accidents majeurs se réservait encore le droit de retirer l'autorisation d'exploiter la crèche. La recourante explique s'être retrouvée face à un dilemme : solliciter une aide qu'elle aurait pu être amenée à restituer ou assumer le risque de ne pas déposer la demande d'aides. La recourante avance aussi que le législateur fédéral a prorogé en septembre 2014 les mesures d'aide.

F.

Par duplique du 24 juillet 2015, l'autorité inférieure a maintenu sa position. Elle réfute les arguments de la recourante en expliquant qu'une autorisation d'exploitation n'est à fournir avec la demande d'aides financières que si ce document est disponible, sans que cela soit une nécessité. Elle rappelle que la décision attaquée doit être examinée sous l'angle de la loi fédérale et de l'ordonnance en vigueur au moment des faits ; la prolongation du programme d'aide à partir du 1^{er} février 2015 ne devrait donc pas être pris en considération dans ce cas.

G.

G.a Invitée par l'ordonnance du 26 août 2016 à se déterminer sur les conséquences en l'espèce de l'arrêt du TAF B-5252/2014 du 27 juillet 2016, l'autorité inférieure a expliqué que la structure d'accueil en question a ouvert le 29 septembre 2014 et que la demande d'aides financières a été déposée le 19 décembre 2014, soit 81 jours après l'ouverture de la structure. L'arrêt précité ne changerait rien de ce point de vue.

G.b Par prise de position du 6 octobre 2016, la recourante explique que le délai fixé par l'ordonnance applicable au 15 juillet 2014 – jugé illégal par l'arrêt du TAF précité – l'aurait induite en erreur. Compte tenu de cela et de la prolongation du programme d'aides, la décision attaquée serait entachée de formalisme excessif.

Les autres éléments du dossier et les arguments avancés par les parties au cours de la procédure seront repris plus loin dans la mesure nécessaire.

Droit :

1.

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

1.1 Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En particulier, les décisions rendues par l'autorité inférieure concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants peuvent être contestées devant le Tribunal conformément à l'art. 33 let. d LTAF et à l'art. 35 al. 1 de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990 (LSu, RS 616.1).

Le Tribunal est dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

1.2 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.

En l'espèce, la qualité pour recourir doit manifestement être reconnue à la recourante.

Il convient encore que relever que le recours et les autres écritures de la recourante portent la signature de son président et de son secrétaire comme l'exigent les statuts de la recourante.

1.3 Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA), sont également respectées.

1.4 Le recours est dès lors recevable.

2.

Au moment où a été rendue la décision attaquée, les textes applicables n'avaient pas la teneur actuellement en vigueur. 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) a été prorogée jusqu'au 31 janvier 2019 (art. 10 al. 5 de la loi fédérale, introduit par le ch. I de la loi fédérale du 26 septembre 2014, en vigueur du 1^{er} février 2015 au 31 janvier 2019 [RO 2015 513]). L'ordonnance a quant à elle été modifiée par le ch. I de l'ordonnance du 28 novembre 2014, en vigueur depuis le 1^{er} février 2015 (RO 2015 25).

2.1 Le droit applicable est déterminé par les règles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminant se sont produits (ATF 137 V 105, consid. 5.3.1, 136 V 24 consid. 4.3, 131 V 9 consid. 1, 130 V 445 consid. 1.2 et les références citées) sous réserve de dispositions transitoires contraires.

2.2

2.2.1 Selon le Tribunal fédéral, la LSu constitue en quelque sorte la « partie générale » du droit fédéral des subventionnements publics (ATF 117 V 136 consid. 4c ; arrêts du TAF B-5252/2014 du 27 juillet 2016 consid. 6.8.1 et A-3343/2007 du 5 décembre 2007 consid. 4.1 ; voir aussi message du Conseil fédéral du 15 décembre 1986 à l'appui d'un projet de lois sur les aides financières et les indemnités, FF 1987 I 369, 375). En l'absence de règle dérogatoire dans la loi fédérale applicable en l'espèce, il convient de s'en référer à la LSu.

2.2.2 L'art. 36 LSu prévoit que les demandes d'aides ou d'indemnités sont appréciées en application du droit en vigueur au moment de la demande, lorsque la prestation est allouée avant l'exécution de la tâche (let. a), ou en application du droit en vigueur au début de l'exécution de la tâche, lorsque la prestation est allouée ultérieurement (let. b ; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, vol. II, 2014, n° 1561 ss).

2.3 L'art. 36 LSu fixe donc, comme moment déterminant, l'exécution de la tâche, à savoir, en l'espèce, l'ouverture d'une nouvelle structure. Elle distingue ensuite selon que la prestation est allouée avant ou après ce moment. En l'espèce, compte tenu de la date du dépôt de la demande, seule la seconde hypothèse entre en ligne de compte ; le droit applicable est, dans ce cas, celui en vigueur au début de l'exécution de la tâche (art. 36 let. b LSu).

2.4 La demande d'aides financières date du 19 décembre 2014 pour la création d'une nouvelle structure au 29 septembre 2014. Cette dernière date, qui fixe le début de l'exécution de la tâche, est le moment déterminant au sens de la législation précitée.

A cette date, le droit en vigueur avant le 1^{er} février 2015 était applicable, c'est-à-dire celui résultant du ch. I de l'ordonnance du 10 décembre 2010, en vigueur dès le 1^{er} février 2011 (RO 2011 189 ; voir également l'arrêt du TAF B-4608/2013 du 16 juin 2015 consid. 3.3). Sauf mention contraire, c'est à ce droit qu'il sera fait référence par la suite.

3.

3.1 Selon l'art. 1 al. 1 de 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 (entre autres, arrêts du TAF B-4608/2013 du 16 juin 2015 consid. 3 et B-2482/2013 du 10 avril 2015 consid. 4 et les références citées).

3.2 Les aides financières concernent notamment les structures d'accueil collectif de jour (art. 2 al. 1 let. a de la loi fédérale ; art. 2 ss de l'ordonnance). Sont considérées comme des structures d'accueil collectif de jour les structures qui accueillent des enfants d'âge préscolaire (art. 2 al. 1 de l'ordonnance).

4.

4.1 L'art. 6 al. 2 de la loi fédérale dispose que :

² Les structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire doivent déposer leur demande avant l'ouverture de la structure ou l'augmentation de l'offre.

L'art. 10 al. 2 de l'ordonnance quant à lui prévoit que :

² Les demandes d'aides financières complètes doivent être présentées à l'Office fédéral des assurances sociales (office) avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure, mais au plus tôt quatre mois auparavant.

L'art. 15 al. 1 de l'ordonnance, dans sa teneur résultant du ch. I de l'ordonnance du 10 décembre 2010 (RO 2011 189), dérogeant à l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance, se lit ainsi :

¹ Les demandes d'aides financières pour les structures ouvrant, augmentant leur offre ou débutant la réalisation d'une mesure entre le 1^{er} juillet 2014 et le 31 janvier 2015 doivent être adressées à l'office au plus tard le 1^{er} juillet 2014.

4.2 Dans l'arrêt B-5252/2014 du 27 juillet 2016, le Tribunal a jugé que l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance était contraire à l'art. 6 al. 2 de la loi (consid. 6.9).

Le consid. 6.4 de cet arrêt expliquait notamment que :

[...] l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance oblige les administrés à anticiper, parfois grandement, le dépôt de leurs demandes d'aides financières. Ce faisant, il durcit leurs « incombances », telles qu'elles découlent de l'art. 6 al. 2 de la loi fédérale. Il touche aussi le champ d'application de la loi dans le temps, car il anticipe, dans les faits, la date d'expiration des effets de la loi, prévue alors pour le 31 janvier 2015 (art. 10 al. 4 de la loi fédérale). Dans ce sens, il touche aux conditions de mise en œuvre des droits des bénéficiaires de l'aide financière.

Cette appréciation résulte aussi de la comparaison de l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance avec l'art. 10 al. 2 qui est la norme d'exécution « ordinaire » de l'art. 6 al. 2 de la loi. L'art. 10 al. 2 de l'ordonnance prescrit que les demandes doivent être déposées « avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure, mais au plus tôt quatre mois auparavant ». Cette disposition réglementaire n'enlève rien à la norme légale. Celui qui veut obtenir une aide financière peut (et doit) le faire avant l'ouverture ou l'agrandissement de sa structure ; il ne peut (et ne doit) simplement pas le faire trop tôt. En revanche, l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance - comme on l'a dit - le prive de ce droit, d'une manière contraire à la loi fédérale.

Ce qui précède conduit à conclure que l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance viole le principe selon lequel une ordonnance d'exécution ne peut ni abroger, ni modifier la loi [...]. Autrement dit, l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance est une règle primaire qui, faute de délégation législative, devrait figurer dans la loi fédérale elle-même [...].

4.3 Dans la mesure où l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance est illégal, il ne peut plus servir de fondement à la décision attaquée. Le Tribunal doit donc examiner si la décision attaquée, privée de ce fondement, demeure ou non conforme au droit applicable.

Dans ce sens, le Tribunal a demandé à l'autorité inférieure de se déterminer sur cette question. Elle a répondu qu'elle appuyait dorénavant sa décision directement sur l'art. 6 de la loi fédérale. Elle relève à juste titre que la présente situation diffère de la configuration de l'arrêt B-5252/2014 précité. Dans cette affaire, les demandes d'aides financières avaient été déposées après le 15 juillet 2014, mais *avant l'ouverture de la structure*. En l'espèce, la demande a été déposée *après l'ouverture de la structure*.

Il convient donc de traiter cette affaire selon la jurisprudence applicable aux demandes d'aides financières présentées *après l'ouverture de la structure* (consid. 5).

5.

5.1 Selon une jurisprudence constante du Tribunal, le délai prévu à l'art. 6 al. 2 de la loi fédérale et à l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance doit être qualifié de péremptoire dans la mesure où cette réglementation a pour but de soutenir la création de nouvelles places d'accueil dans leur phase de démarrage uniquement. Par ailleurs, ce délai se trouve soumis à la règle de l'art. 22 al. 1 PA ; il ne peut donc pas être prolongé (arrêts du TAF B-4608/2013 du 15 juin 2015 consid. 4.2, C-2224/2013 du 11 décembre 2013 consid. 8, C-8087/2010 du 12 février 2013 consid. 4.1 et C-2070/2008 du 5 janvier 2009 consid. 5.2).

5.2 En l'espèce – cela n'est pas contesté par les parties – la recourante a adressé sa demande d'aides financières le 19 décembre 2014, alors que la date prévue pour la création de la nouvelle structure était le 29 septembre 2014. Cette demande est donc tardive au regard de l'art. 6 al. 2 de la loi fédérale et de l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance, comme l'a constaté l'autorité inférieure.

5.3 Ce qui précède scelle le sort du grief tiré d'un soi-disant formalisme excessif en lien avec l'application de l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance. Le Tribunal a en effet jugé qu'il n'y a pas de formalisme excessif à refuser d'accorder des subventions au motif que le requérant a omis de déposer sa demande dans le cadre du délai légal (arrêts du TAF B-4608/2013 du 16 juin 2015 consid. 8, C-2224/2013 du 1^{er} décembre 2013 consid. 8.2.2 *in fine*, C-2070/2008 du 5 janvier 2009 consid. 5.2 et, chaque fois, les références citées ; voir aussi ATF 130 V 177 consid. 5.4).

6.

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

6.1

6.1.1 Aux termes de l'art. 24 al. 1 PA, si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé, celui-ci est restitué pour autant que, dans les trente jours à compter de celui où l'empêchement a cessé, le requérant ou son mandataire ait déposé une demande motivée de restitution et ait accompli l'acte omis. La restitution d'un délai absolu est exceptionnelle et ne pourra intervenir qu'en cas d'impossibilité objective insurmontable de l'intéressé sans sa faute d'avoir pu accomplir l'acte n'ayant pas été effectué dans le délai imparti (ATF 136 II 187 consid. 6 ; 125 V 262 consid. 5c ; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 253 ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e éd. 2011,

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

6.1.2 La jurisprudence a jugé qu'un surcroît de travail, un manque de temps ou encore une insuffisance organisationnelle ne constituaient pas des empêchements excusables (ATF 99 II 349 consid. 4 ; arrêt du TF 2C_847/2013 du 18 septembre 2013 consid. 2.2 ; arrêt du TAF C-6945/2013 du 17 mars 2014 consid. 2.1).

6.1.3 De la même manière, la jurisprudence estime qu'une ignorance du droit, en particulier des règles de procédure, respectivement une erreur sur leur portée, n'ouvre en principe pas la voie à une restitution de délai (ATF 125 V 262 consid. 5c ; arrêt du TF 2F_10/2014 du 27 juin 2014 consid. 2.2.1 ; EGLI, op. cit. art. 24 PA n° 29 s. et les références citées). Une exception à ce principe n'existe que si l'erreur a été causée par une information officielle ou s'il était impossible à la partie soit de se renseigner par ses propres efforts sur les conditions légales, soit de consulter une personne juridiquement qualifiée (arrêt du TF 1C_360/2010 du 26 octobre 2010 consid. 3.2.1 ; EGLI, *idibem* ; STEPHAN VOGEL, in : Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, art. 24 PA n° 13 *in fine* et les références citées).

6.2 En l'espèce, la recourante avance plusieurs arguments qui expliqueraient qu'elle n'a pas déposé la demande d'aides financières à temps.

6.2.1 La recourante explique que, compte tenu de l'avancement du projet, une demande déposée avant le 1^{er} juillet 2014 aurait pu être considérée comme trop précoce au regard de l'art. 10 al. 2 *in fine* de l'ordonnance qui exclut un dépôt plus de quatre mois avant l'augmentation de l'offre.

A ce sujet, le Commentaire de la modification du 10 décembre 2010 de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

(disponible à l'adresse : <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/00111/index.html?lang=fr>, consulté le 5 janvier 2017, p. 3) explique ce qui suit :

La demande d'aides financières ne saurait toutefois être déposée trop tôt. Pour prendre sa décision, l'OFAS doit pouvoir s'appuyer sur des données et des documents reflétant la réalité. [...] En effet, la situation peut évoluer au cours des mois. [...] C'est pourquoi, [l'art. 10 al. 2] prévoit désormais qu'une demande d'aides financières peut être déposée au plus tôt quatre mois avant l'ouverture de la structure [...].

6.2.2 Il est vrai que les dispositions de l'ordonnance auraient pu induire en erreur des administrés. Si, de bonne foi, certains avaient voulu se conformer à l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance, ils auraient pu tomber sous le coup de l'art. 10 al. 2 *in fine* de l'ordonnance qui interdit de déposer une demande plus de quatre mois avant l'ouverture de la structure, et cela indépendamment du fait que l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance a été jugé illégal dans l'intervalle. Tel aurait pu être le cas d'un administré dont la structure aurait ouvert entre le 1^{er} novembre 2014 et le 31 janvier 2015, s'il avait déposé sa demande avant le 1^{er} juillet 2014 (c'est-à-dire que l'ouverture de la structure aurait eu lieu plus de quatre mois après le 1^{er} juillet 2014). Dans cette configuration, il aurait fallu examiner si une décision de non-entrée en matière prononcée sur ce fondement aurait été entachée de formalisme excessif.

En l'espèce, tel ne fut pas le cas. Il faut en effet relever que la recourante n'a déposé aucune demande *avant* l'ouverture de la structure. Dans ces conditions, la question de savoir si l'autorité inférieure pourrait refuser d'entrer en matière sur des demandes présentées plus de quatre mois avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure peut rester ouverte en l'espèce.

6.2.3 Contrairement à ce que soutient la recourante, il lui était parfaitement loisible de déposer son projet, même incomplet, avant l'ouverture de la structure (le 29 septembre 2014) pour se mettre en conformité avec l'art. 6 al. 2 de la loi fédérale et l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance. En effet, le fait qu'au 30 juin 2014 la date de l'ouverture de la nouvelle structure n'était pas encore connue explique éventuellement que la recourante n'ait pas respecté le délai (illégal) fixé au 1^{er} juillet 2014 par l'art. 15 al. 1 de l'ordonnance. Il n'explique en revanche pas que la recourante n'ait pas déposé sa demande aussitôt qu'elle a su à quelle date allait pouvoir ouvrir la nouvelle structure. En fait, elle a attendu plus de deux mois pour ce faire (entre le 29 septembre et le 19 décembre 2014). Comme le relève à juste

titre l'autorité inférieure, dans la mesure où les demandes doivent être déposées avant l'ouverture de la structure, les données de toutes les demandes ont un caractère prévisionnel, susceptible d'évoluer.

Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier que la recourante ait pris contact avec l'autorité inférieure pour connaître les conséquences d'une absence de dépôt de la demande, ou pour savoir comment il aurait été possible de sauvegarder ses droits, par exemple en déposant un dossier en l'état ou sous réserve d'acceptation du projet par les autorités cantonales impliquées, voire en retirant sa demande le cas échéant. La recourante, qui n'a pas pris la peine de se faire représenter par un avocat, ne peut donc s'en prendre qu'à elle-même si elle doit subir les conséquences de son comportement passif.

6.2.4 Reste que la recourante estime qu'en raison de l'intervention de l'autorité compétente pour les questions OPAM qui aurait mis en péril l'existence même de la structure, elle ne pouvait pas déposer sa demande d'aides financières plus tôt. Elle précise que le dépôt de la demande d'aides financières n'a été possible qu'au moment où l'ensemble des exigences formulées par cette autorité étaient remplies, tout en soulignant plus loin qu'au jour du recours cet accord n'avait pas été donné (recours p. 9 et 10).

Il est vrai qu'au moment du dépôt de la demande (19 décembre 2014), tant le permis de construire que le permis d'utiliser avaient été délivrés (les 20 août et 9 décembre 2014). Il en est de même de l'autorisation d'exploitation (2 octobre 2014, avec effet dès le 29 septembre 2014 ; voir pièces annexées au recours et figurant dans le dossier de l'autorité inférieure).

En dépit de ce qui précède, la recourante fait preuve de mauvaise foi en argumentant comme elle le fait. La recourante ne peut pas soutenir qu'elle a tardé à déposer sa demande d'aides en raison de la procédure OPAM encore pendante, puisqu'au jour du dépôt de la demande, cette procédure n'était pas encore achevée. Par son comportement, la recourante reconnaît donc implicitement qu'elle savait que cette formalité n'était pas réellement indispensable au dépôt de la demande d'aides financières. Cette attitude contradictoire empêche la recourante d'obtenir quoi que ce soit sous cet angle.

Dans la mesure où la recourante estime avoir été face à un dilemme dont l'un des termes aurait été de manquer le délai, c'est bien qu'elle connaissait

le droit applicable (consid. 6.1.3) et qu'elle savait que la procédure relative aux aides financières était au fond indépendante de la procédure cantonale en matière de construction (y compris la procédure OPAM). Au total, la recourante cherche seulement un moyen pour justifier le fait que, prise dans une procédure administrative complexe avec les autorités cantonales, elle a omis de déposer une demande d'aides financières auprès de l'autorité inférieure. Or cette omission relève d'une insuffisance organisationnelle qui ne donne pas lieu à une restitution de délai (consid. 6.1.2).

6.2.5 Par ailleurs, la recourante ne pourrait rien obtenir en invoquant une éventuelle lenteur de la part des autorités cantonales, en particulier de l'autorité compétentes pour les questions OPAM.

Selon le principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 de la Constitution fédérale de Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]), le droit cantonal ne doit pas « faire écran » à la mise en œuvre du droit fédéral, en particulier si des règles de procédure, notamment administratives, empêchent l'application du droit matériel fédéral (ATF 128 I 206, 121 III 266, 119 IV 277, AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I : L'État, 3^e éd. 2013, n^o 1060). En effet, s'il suffisait d'exciper d'une règle d'organisation ou d'une pratique administrative cantonale – en l'espèce un défaut d'organisation – pour écarter l'application du droit fédéral, cela réduirait à néant la force dérogoire du droit fédéral. Au contraire, la bonne application du droit fédéral exige de la part des cantons qu'ils adoptent des règles d'organisation qui leur permettent de respecter le droit supérieur, en particulier les délais qu'il pose.

6.2.6 De même, il est indifférent que le législateur ait prorogé la loi fédérale au 31 janvier 2019, contrairement à ce que soutient la recourante. En effet, le législateur n'a, à cette occasion, pas modifié la règle découlant de l'art. 6 al. 2 de la loi fédérale qui exige que la demande d'aides financières soit déposée avant l'ouverture de la structure. Cette règle était donc applicable avant et après la prorogation de la loi fédérale. Partant, la recourante ne peut rien obtenir à ce titre.

6.3 Enfin, les observations de la recourante en lien avec son adhésion au réseau de l'association Y._____, comme celles relatives aux investissements directs et indirects consentis par ce projet, n'expliquent nullement en quoi elles devraient aboutir à une restitution de délai. Le Tribunal ne les examinera pas plus avant.

6.4 Force est de constater qu'au final, la recourante ne se prévaut d'aucun empêchement excusable, ni d'aucun autre facteur dont elle pourrait se prévaloir pour obtenir une restitution de délai (pour une casuistique : EGLI, op. cit., art. 24 PA n° 20 ss).

7.

C'est donc à juste titre que l'autorité inférieure n'a pas accordé de restitution de délai en l'espèce et qu'elle n'est pas entrée en matière sur la demande de la recourante. La décision attaquée n'est ainsi pas contraire au droit et le recours doit être rejeté.

8.

8.1 Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours doivent être mis à la charge de la recourante 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 al. 4 FITAF).

En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure fixés à 2'000 francs doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés avec l'avance de frais d'un même montant versée durant l'instruction.

8.2 Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens. Il en est de même de l'autorité inférieure (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 *a contrario* et al. 3 FITAF).

9.

Le présent arrêt est définitif, la loi fédérale ne donnant pas un droit formel à ces aides financières (consid. 3.1 *in fine* ; art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 2'000 francs, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais d'un même montant versée par la recourante durant la procédure d'instruction.

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. [...] ; annexe : dossier en retour)

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

Expédition : 10 février 2017