



Cour II
B-4608/2013

Arrêt du 16 juin 2015

Composition

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

Parties

Association 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
(décision du 17 juillet 2013).

Faits :**A.**

A.a Par courrier du 8 mai 2013, l'Association X._____ (ci-après : X._____ ou la recourante) a informé l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) qu'il semblait que celui-ci n'avait jamais reçu les documents relatifs à la demande d'aides financières pour les structures d'accueil collectif de jour datée du 15 octobre 2010 et signée par Y._____, responsable du projet et membre de son comité ; ladite demande prévoyait l'ouverture, dès le 15 janvier 2011, du centre Z._____ offrant 22 places d'accueil. X._____ a expliqué qu'à la suite d'un accident et en raison d'une incapacité de se déplacer depuis plus d'un mois, Y._____ lui avait remis les documents nécessaires. Elle a dit espérer une entrée en matière de l'OFAS sur le dossier.

A.b Par courriel du 13 mai 2013, l'autorité inférieure a requis de X._____ des explications détaillées quant au retard important lors du dépôt de la demande, des pièces justificatives en lien avec l'envoi des documents en octobre 2010 ainsi que les raisons pour lesquelles aucun contact n'avait été établi plus tôt avec elle.

A.c Par courrier électronique du 15 mai 2013, X._____ a indiqué que Y._____ ne possédait malheureusement pas de récépissé postal de l'envoi précité ; elle a expliqué que celle-ci n'avait pas accordé au suivi de ladite demande toute l'attention requise en raison de circonstances personnelles particulièrement difficiles rencontrées entre décembre 2010 et l'année 2012 (...).

B.

Par décision du 17 juillet 2013, l'autorité inférieure a refusé d'entrer en matière sur la demande d'aides financières de X._____ pour le centre Z._____. Elle a noté que le dépôt de la demande était tardif, la structure ayant ouvert le 15 janvier 2011 alors que la demande avait été expédiée le 8 mai 2013, soit après plus de deux ans. En outre, soulignant l'absence d'un récépissé postal, elle a constaté qu'aucune requête datée du mois d'octobre 2010 ne lui était parvenue de sorte que la demande d'aides financières ne lui a officiellement été adressée que le 8 mai 2013. Enfin, elle a présenté les conditions – non remplies en l'espèce – de la restitution de délai posées par la PA.

C.

Par écritures du 15 août 2013, mises à la poste le même jour, X._____ a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre cette décision. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à ce que le refus d'entrer en matière soit jugé inopportun et qu'il soit ordonné à l'autorité inférieure d'entrer en matière et d'octroyer tout ou partie des montants demandés. À l'appui de ses conclusions, la recourante rappelle les circonstances personnelles très difficiles rencontrées par Y._____ ; elle juge que l'on ne peut lui reprocher ni faute ni négligence coupable. De plus, reconnaissant que, selon la loi, les demandes d'aides financières doivent être déposées avant l'ouverture de la structure, elle estime que, si l'observation de cette exigence était essentielle, la loi prescrirait expressément la non-entrée en matière. Elle s'emploie à démontrer que son inobservation ne rend pas la demande automatiquement irrecevable. S'agissant de la question de la restitution de délai, la recourante affirme douter de l'applicabilité des dispositions y relatives à la phase de dépôt de la demande, déclarant qu'il n'y a pas à proprement parler de délai. D'ailleurs, elle met en doute d'une manière plus générale l'applicabilité de la PA puisqu'il ne serait pas question de rapports administratifs classiques mais d'une demande sui generis. Enfin, la recourante note que rien ne peut être reproché à Y._____, ajoutant qu'un refus d'entrer en matière n'apparaît ni opportun, ni proportionnel.

D.

Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure conclut à son rejet au terme de ses remarques responsives du 18 novembre 2013. Elle considère que, de toute évidence, la demande n'a pas été déposée en octobre 2010 mais le 8 mai 2013 alors qu'elle aurait dû l'être avant l'ouverture de la structure. Selon elle, admettre une demande deux ans après l'ouverture serait en contradiction avec le but de la loi, soit le soutien à la création de nouvelles places d'accueil. Constatant que les difficultés personnelles de Y._____ sont survenues près de deux mois après l'éventuel dépôt de la demande et l'ouverture de la structure, elle en déduit que les conditions de la restitution d'un délai ne peuvent s'appliquer. En outre, elle relève que la recourante avait déjà, par le passé, déposé deux demandes similaires pour lesquelles des décisions de reconnaissance ont été établies ; elle en conclut que les processus en la matière s'avéraient connus de la recourante, notamment l'envoi par l'OFAS d'un accusé de réception de la demande ainsi que les contacts réguliers qui suivent. À ce sujet, l'autorité inférieure note que le traitement d'une de ces demandes a débuté en 2008 pour s'achever début 2012, période durant laquelle de nombreux contacts ont eu lieu entre l'autorité inférieure et la recourante ;

or, à aucun moment, celle-ci ne s'est enquis de la demande faisant l'objet du présent recours. Par ailleurs, l'autorité inférieure déclare que, dans un souci de respect de l'égalité de traitement, elle prononce une décision de non-entrée en matière pour l'ensemble des demandes déposées tardivement. Enfin, elle rejette le grief d'inopportunité de la décision.

E.

Par réplique du 16 décembre 2013, la recourante maintient ses conclusions. Elle affirme que le refus d'entrer en matière constitue une sanction tellement sévère à une demande déposée tardivement qu'elle ne saurait être implicite. En outre, elle conteste l'application des dispositions sur la restitution des délais, considérant qu'il est in casu question d'une date à laquelle un événement est censé se produire et non d'un délai en jours depuis un événement donné. Elle argue que l'autorité inférieure ne peut systématiquement refuser d'entrer en matière sur une demande déposée tardivement, estimant qu'un traitement mécanique des demandes tardives ne découlant pas de circonstances identiques s'avère à tout le moins sujet à caution et susceptible de créer davantage d'inégalité que d'égalité. Par ailleurs, elle déclare que le délai légal ne doit pas introduire un couperet en cas de retard dans l'envoi de la demande de subsides puisque l'OFAS peut y répondre après l'ouverture de la structure. La recourante est d'avis qu'une grande sévérité se justifie d'autant moins que l'exigence selon laquelle la demande doit être déposée au plus tard douze semaines avant l'ouverture de la structure a été abandonnée fin 2010. De plus, elle soutient que le refus d'entrer en matière pourrait constituer un formalisme excessif. Elle relève que l'omission de soumettre le dossier avant le 15 janvier 2011 ne devrait être considérée comme fautive notamment en l'absence d'une négligence coupable imputable à Y._____. Enfin, la recourante reproche à l'autorité inférieure de n'avoir pas expliqué pourquoi le motif d'inopportunité ne pouvait être retenu en l'espèce.

F.

Par duplique du 26 mars 2014, l'autorité inférieure qualifie la situation de claire : le délai a été manqué et il n'existe pas de motif en justifiant la restitution. Se référant à la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, elle déclare qu'il appartient à l'organisme responsable de faire le nécessaire pour pallier l'absence prolongée d'un de ses employés afin de déposer la demande dans les temps ; en outre, il n'y aurait de formalisme excessif à refuser d'accorder des subventions au motif que le requérant a omis de déposer sa demande dans le délai légal. Elle en déduit qu'il était de la responsabilité de la recourante – et non à sa collaboratrice se

trouvant alors en situation difficile – de trouver des solutions adéquates et d'organiser le travail de sorte que le délai imparti soit respecté. Enfin, elle précise ne pas agir de manière mécanique mais plutôt égalitaire dans le respect de la loi en traitant l'ensemble des demandes déposées tardivement par une décision de non-entrée en matière si aucun motif objectif n'expliquant l'omission ne peut être présenté.

G.

Dans ses observations complémentaires du 11 avril 2014, la recourante souligne que la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral citée par l'autorité inférieure dans sa duplique a été rendue postérieurement aux faits du cas d'espèce. Elle avance que le délai légal se présente comme un délai d'ordre et non un délai impératif ; partant, la décision de non-entrée en matière constituerait un formalisme excessif. De plus, la recourante conteste la référence à la jurisprudence précitée du fait que Y._____ ne se présente pas comme son employée. À ses yeux, les faits alors jugés différent du présent cas puisque le délai inobservé portait sur le versement d'une avance de frais.

H.

Par courrier du 1^{er} juin 2015, la recourante souligne, d'une part, que la validité de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial a été prolongée jusqu'au 31 janvier 2019 et, d'autre part, que le Conseil fédéral a exprimé dernièrement sa volonté d'accroître son soutien dans ce domaine.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Droit :

1.

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

1.1 Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal de céans, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

Contrairement à ce qu'avance la recourante, il ne fait aucun doute que la PA trouve application tant à la procédure devant le Tribunal administratif

fédéral – pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF) – qu'à la procédure devant l'autorité inférieure (art. 1 al. 1 et 2 let. a PA et 35 al. 1 de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990 [LSu, RS 616.1]).

En outre, la recourante ne saurait non plus être suivie en ce qui concerne sa qualification de la décision et de ses rapports avec l'autorité inférieure, désignant notamment la demande comme sui generis. Au contraire, la décision entreprise constitue indubitablement une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA, rendue par l'OFAS conformément à l'art. 7 al. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861, ci-après : la loi fédérale) en lien avec l'art. 33 let. d LTAF.

Le Tribunal administratif fédéral s'avère dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

1.2 La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 48 al. 1 PA). Le recours ayant été en outre dûment signé par son président ainsi que par un membre de son comité conformément à l'art. 12 de ses statuts, elle s'avère légitimée à recourir.

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

Le recours est dès lors recevable.

2.

Le recours de droit administratif est ouvert pour violation du droit fédéral (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ou pour inopportunité (art. 49 PA). Le Tribunal de céans dispose ainsi du plein pouvoir d'examen (cf. arrêt du TAF C-976/2013 du 8 juillet 2014 consid. 2.2 et les réf. cit.). Selon une jurisprudence constante, une autorité fera toutefois preuve de retenue dans l'examen des appréciations de l'autorité de première instance lorsque la nature de l'objet du litige le justifie ou le commande (cf. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2^e éd. 2013, p. 88 ss, n° 2.149 ss et les réf. cit. ;

JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, 2013, n° 189). Ainsi, le Conseil fédéral – compétent avant la création du Tribunal administratif fédéral pour juger en dernière instance des causes en matière de subventions auxquelles la législation ne donne pas un droit – avait pour pratique constante de n'examiner la décision de l'administration qu'avec une certaine retenue (cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 61.83, 59.5 et 55.17). Nonobstant, dans la mesure où le recourant conteste l'interprétation et l'application de prescriptions légales ou s'il se plaint de vices de procédure, l'autorité de recours examinera les griefs soulevés avec pleine cognition, sous peine de déni de justice formel (cf. ATF 106 la 1 et, parmi d'autres, JAAC 45.43 qui se réfère expressément à cette jurisprudence ; voir également MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., p. 90 s., n° 2.154 ss). L'autorité de céans a adhéré à cette jurisprudence dans son arrêt du 30 novembre 2007 dans la cause C-2561/2007 (voir également arrêts du TAF C-2892/2013 du 9 mai 2014 consid. 2.2 et C-2224/2013 du 11 décembre 2013 consid. 2.2).

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 (cf. Initiative parlementaire, Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial : rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002, FF 2002 3925 ss, 3947 [ci-après : rapport de la CSSS] ; arrêt du TAF C-591/2010 du 23 mai 2012 consid. 6).

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. 1 al. 1 let. a et art. 2 ss de l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants [RS 861.1, ci-après : l'ordonnance]). Sont considérées comme des structures d'accueil collectif de jour les structures qui accueillent des enfants d'âge préscolaire (art. 2 al. 1 de l'ordonnance). Si les aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles, elles peuvent être allouées également aux structures

existantes qui augmentent significativement leur offre (art. 2 al. 2 de la loi fédérale).

3.3 Les structures d'accueil collectif de jour doivent déposer leur demande auprès de l'OFAS avant l'ouverture de la structure ou l'augmentation de l'offre (art. 6 al. 1 et 2 de la loi fédérale). L'art. 10 al. 2 de l'ordonnance, en sa teneur actuelle, précise que les demandes d'aides financières complètes doivent être présentées à l'OFAS 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 norme a été modifiée avec effet au 1^{er} février 2011 (RO 2011 189). Jusqu'au 31 janvier 2011, elle prescrivait que les demandes d'aides financières complètes devaient être présentées à l'OFAS au plus tard douze semaines avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure ; en cas d'exception justifiée, la demande pouvait être déposée ultérieurement pour autant qu'une demande de dérogation dûment motivée ait été présentée avant l'expiration de ce délai (RO 2003 258).

En matière d'application du droit dans le temps, les normes juridiques déterminantes sont celles en vigueur au moment de la réalisation de l'état de fait à régler juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (cf. ATF 133 III 105 consid. 2 ; 119 Ib 103 consid. 5 ; 107 Ib 133 consid. 2a ; arrêt du TAF B-2226/2006 du 28 septembre 2007 consid. 3 et les réf. cit.). Aussi, s'agissant de déterminer la date à laquelle la demande d'aides financières aurait effectivement dû être déposée, les normes en vigueur jusqu'au 31 janvier 2011 trouvent application in casu puisque la structure a ouvert ses portes le 15 janvier 2011 et que le dépôt de la demande d'aides financières doit en tous les cas la précéder.

Il convient de souligner que, selon le commentaire de l'OFAS de la modification du 10 décembre 2010 de l'ordonnance (disponible sur le site internet de l'OFAS, < www.ofas.admin.ch > > Pratique > Accueil extra-familial pour enfants > Bases légales et principaux arrêts, consulté la dernière fois le 26 mai 2015), le délai de 12 semaines initialement fixé devait permettre à l'OFAS de traiter la demande, consulter le canton et dans la mesure du possible rendre sa décision avant même que la structure n'ouvre ou n'augmente son offre. L'OFAS y explique toutefois que, dans la pratique, il n'était pas respecté ; afin d'encourager au maximum la création de places d'accueil et de ne pas sanctionner trop sévèrement les requérants négligents, il avait considéré le délai de 12 semaines – et non l'exigence d'un dépôt avant l'ouverture de la structure – comme un délai d'ordre et non de péremption. L'assouplissement de la

pratique a été concrétisé dans la nouvelle teneur de cet alinéa. Partant, la modification de l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance n'a pas eu d'incidence notable sur la pratique.

4.

La recourante ne conteste pas l'absence de tout document susceptible de prouver l'envoi de la demande d'aides financières en octobre 2010 ; par conséquent et puisque la recourante supporte le fardeau de cette preuve (art. 8 CC), sa demande ne peut être considérée comme déposée à cette date. En revanche, la recourante estime qu'il n'y a pas à proprement parler de délai et que si son observation était essentielle, la loi prévoirait sans doute expressément la non-entrée en matière en cas d'inobservation. Elle soutient que le législateur n'aurait pas requis une application rigoureuse du cadre prévu ; dans le cas contraire, il aurait adopté des dispositions clairement contraignantes avec des sanctions claires ou aurait interdit l'ouverture des centres d'accueil avant que tous les subsides aient été octroyés. Elle déclare qu'un refus d'entrer en matière constitue une sanction tellement grave qu'elle ne saurait être implicite. Par ailleurs, elle relève que, dans sa teneur actuelle, la loi permet le dépôt de la demande un jour avant l'ouverture, ce qui suggère que l'aval de l'OFAS n'est pas nécessaire à l'ouverture du centre. Elle affirme qu'une grande sévérité s'avère d'autant moins fondée que l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance a été modifié. Elle en conclut que l'art. 6 de la loi contient un délai d'ordre et non un délai impératif et que le refus d'entrer en matière de l'autorité inférieure constitue un formalisme excessif. L'autorité inférieure considère, de son côté, que le dépôt d'une demande plus de deux ans après l'ouverture de la structure serait en contradiction avec le but de la loi, soit le soutien à la création de nouvelles places d'accueil.

4.1 En ce qui concerne l'allégation de la recourante selon laquelle l'exigence de déposer la demande d'aides financières avant l'ouverture de la structure ne constituerait pas un délai au sens de la PA, il y a lieu de constater tout d'abord que l'art. 20 PA réglant la supputation des délais ne fournit aucune définition de la notion de délai. Selon la doctrine, il désigne une période au cours de laquelle les parties à une procédure administrative doivent accomplir un acte juridique (cf. MAITRE/THALMANN (PLÜSS), in : Praxiskommentar VwVG, art. 20 n° 1). En l'espèce, il ne fait pas de doute que la période durant laquelle la demande d'aides financières doit être déposée – au plus tôt quatre mois avant l'ouverture de la structure et au plus tard le jour avant – se présente comme un délai au sens des dispositions en la matière. Peu importe à cet égard que l'événement auquel

il est lié – soit l'ouverture de la structure – intervienne à la fin et non pas au début.

4.2 Il ne se révèle pas toujours aisé de déterminer la nature d'un délai fixé par une norme, plus spécialement s'il est d'ordre ou de péremption. Pour ce faire, il convient de procéder par voie d'interprétation et d'analyser la disposition qui le prévoit ainsi que les effets qu'elle attache à l'inobservation du délai. Le délai dont la loi exclut l'interruption de façon expresse ou implicite est péremptoire. L'emploi de formules telles que « le droit s'éteint » est considéré comme déterminant. La finalité du délai joue également un rôle : la péremption s'impose lorsque non seulement des questions de sécurité juridique mais aussi des considérations de technique administrative impliquent que des rapports de droit soient définitivement stabilisés après un certain temps (cf. MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3^e éd., 2011, p. 102 ss ; arrêt du TAF B-1060/2013 du 14 novembre 2014 consid. 4.1). À titre d'exemple, des contraintes budgétaires, des planifications de l'emploi d'une enveloppe budgétaire constituent des motifs à la reconnaissance de la nature péremptoire d'un délai (cf. arrêt du TF I 393/01 du 21 novembre 2001 consid. 2a).

Il découle de l'art. 22 al. 1 PA que les délais légaux applicables en procédure administrative se présentent généralement, de par leur nature, comme des délais de péremption. Dans ce cas, le législateur a en effet déjà procédé à une pesée des intérêts lors de la fixation du délai légal, ce qui conduit à reconnaître son immuabilité (cf. arrêt du TAF B-2616/2013 du 11 septembre 2014 consid. 3.1). Aussi, sous réserve d'une réglementation dérogatoire, les actes effectués par la partie après l'écoulement du délai sont en principe nuls et ne déploient pas d'effets ou pas ceux escomptés par la partie (cf. URS PETER CAVELTI, in : Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, art. 23 n° 2).

S'agissant de qualifier le délai prévu aux art. 6 al. 2 de la loi fédérale et 10 al. 2 de l'ordonnance, force est d'emblée de constater qu'aucune de ces deux normes ne donne d'indications sur les conséquences de son inobservation. Aussi, ce délai se trouve en principe soumis à la règle de l'art. 22 al. 1 PA ; il ne peut donc être prolongé, ce qui tend à lui conférer un caractère péremptoire. Celui-ci se voit en outre confirmé par la finalité du délai. En effet, si les travaux préparatoires n'exposent pas directement les raisons justifiant que la demande d'aides financières soit impérativement déposée avant l'ouverture de la structure (cf. Initiative parlementaire, Incitation financière pour la création de places d'accueil

pour enfants en dehors du cadre familial : rapport de la CSSS, FF 2002 3925 ss, et avis du Conseil fédéral du 27 mars 2002, FF 2002 3970 ss), ces raisons se dégagent en revanche clairement du but de la loi fédérale défini à son art. 1 al. 1. Ainsi, la loi tend à encourager la création de nouvelles places d'accueil extra-familial pour enfants afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation, en octroyant une aide complémentaire de départ pour financer de telles places là où beaucoup de projets ne peuvent aboutir ou échouent faute d'un financement suffisant ; le législateur fait explicitement référence à un programme d'incitation à la création de places d'accueil pour enfants (cf. rapport de la CSSS, FF 2002 3925 ss, ch. 2.5.1 et 2.5.2 ; arrêts du TAF C-591/2010 consid. 8.2 et C-6397/2010 du 24 octobre 2011 consid. 2.3.5). À cet égard, le Tribunal administratif fédéral a lui aussi relevé la volonté d'augmenter l'offre globale en places d'accueil. En d'autres termes, le but ne réside pas à soutenir les structures existantes qui n'ont pas pour projet d'augmenter leur offre, ni de garantir leur maintien. La deuxième phrase de l'art. 2 al. 2 de la loi fédérale, selon laquelle les aides financières peuvent également être allouées aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative, souligne cet objectif tendant au seul soutien de l'augmentation des places d'accueil (cf. arrêts C-591/2010 consid. 8.2 et C-6397/2010 consid. 2.3.6). En outre, il sied de relever que l'octroi des aides financières est limité à trois ans au plus, après l'ouverture de la structure ou l'augmentation de l'offre (art. 5 al. 4 de la loi fédérale ; cf. rapport de la CSSS, FF 2002 3925 ss, 3940). Cette limitation temporelle découle, d'une part, du constat que les difficultés financières des structures se rencontrent dans la phase de démarrage et, d'autre part, de la volonté de pousser les structures à trouver rapidement une solution pour le long terme (cf. rapport de la CSSS, FF 2002 3925 ss, 3935 s. et 3940). Eu égard à la volonté clairement exprimée par le législateur de soutenir exclusivement la création de nouvelles places d'accueil et puisque les places d'accueil ne peuvent par définition être nouvelles si elles préexistent, il se justifie d'imposer une limite temporelle, pour le dépôt des demandes d'aides financières, à l'ouverture de la structure. Le Tribunal administratif fédéral a d'ailleurs déjà conclu de l'examen de cette question que la réglementation légale, prescrivant que la demande devait être déposée avant l'ouverture de la structure, s'avérait univoque et ne pouvait faire l'objet d'aucune exception (cf. arrêt du TAF C-8087/2010 du 12 février 2013 consid. 4.1).

Par ailleurs, dans sa jurisprudence rendue alors que le dépôt des demandes d'aides financières devait intervenir au plus tard douze semaines avant l'ouverture de la structure, le Tribunal administratif fédéral

a souligné que la loi procède de l'esprit de l'art. 26 LSu – également applicable au cas d'espèce – qui prévoit que le requérant d'une aide ne peut mettre en chantier des travaux de construction ou préparer des acquisitions d'une certaine importance que si l'aide ou l'indemnité lui a été définitivement allouée par voie de décision ou en vertu d'un contrat, que si elle lui a été accordée provisoirement ou encore que si l'autorité compétente l'y a autorisé ; le Tribunal de céans en a déduit que la législation en matière d'aides financières ne visait pas à soutenir la création de places d'accueil déjà existantes mais bien à inciter la création de nouvelles places. Il est vrai que le dépôt d'une demande d'aides financières est, depuis la modification de l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance, possible jusqu'au jour précédant l'ouverture de la structure ou l'augmentation de l'offre (cf. supra consid. 3.3). Cela étant, les raisons ayant conduit à cette modification ne visaient pas à nuancer la volonté claire de ne soutenir que les nouvelles places d'accueil mais uniquement à permettre l'examen d'un nombre plus important de demandes sur la base du constat que de nombreuses structures ne le respectaient pas. D'ailleurs, la qualification de délai d'ordre employée par l'OFAS porte uniquement sur le délai de 12 semaines découlant de l'ordonnance et non sur celui figurant dans la loi prescrivant que les demandes doivent être déposées avant l'ouverture de la structure. Aussi, la modification de l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance ne traduit pas une intention de relativiser l'importance et la justification de déposer la demande avant l'ouverture de la structure conformément à la loi.

Il découle de ce qui précède que la nature légale du délai prévu à l'art. 6 al. 2 de la loi fédérale et précisé à l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance ainsi que le but de la loi – soit le soutien à la création de nouvelles places d'accueil dans leur phase de démarrage uniquement – conduisent à qualifier ce délai de péremptoire. Cette qualification a d'ailleurs été exprimée dans le formulaire de demande d'aides signé par la recourante contenant expressément l'indication en caractères gras surlignée en vert « Attention de respecter impérativement le délai de dépôt ».

4.3 En l'espèce, la demande a été déposée le 8 mai 2013, soit plus de deux ans après l'ouverture du centre Z. _____ annoncée le 15 janvier 2011 sur le formulaire daté du 15 octobre 2010. Or, conformément à ce qui précède et en application des art. 6 al. 2 de la loi fédérale et 10 al. 2 de l'ordonnance en sa teneur en vigueur jusqu'au 31 janvier 2011 – en lien avec la pratique de l'autorité inférieure consistant à qualifier le délai de 12 semaines de délai d'ordre – elle aurait impérativement dû l'être au plus tard le jour précédant l'ouverture.

4.4 Par voie de conséquence, c'est à juste titre que l'autorité inférieure a considéré la demande d'aides financières comme tardive.

5.

Sur le point de savoir si les conditions d'une restitution de délai s'avèrent remplies, la recourante estime que, même si l'on pourrait concevoir une sanction dans l'hypothèse d'une négligence coupable ou d'une faute, on ne saurait rien reprocher à Y._____ en raison de circonstances personnelles très difficiles expliquant qu'elle n'ait pas pu accorder toute l'attention nécessaire au suivi de sa demande d'octobre 2010 ; elle a en outre été victime d'un accident en 2012 qui l'a immobilisée pendant plusieurs semaines. Elle souligne que la prénommée, qui a marché avec des béquilles jusqu'au milieu de l'année 2013, a progressivement recouvré sa santé, si bien qu'elle a réagi très rapidement dès qu'elle s'est rendue compte qu'il y avait eu un problème avec la demande du 15 octobre 2010. À ses yeux, l'omission de soumettre le dossier avant le 15 janvier 2011 ne devrait pas être considérée comme fautive. Quant à l'autorité inférieure, elle juge que les conditions applicables à la restitution de délai ne s'avèrent pas remplies puisque les événements invoqués par la recourante sont survenus près de deux mois après l'éventuel dépôt de la demande et l'ouverture de la structure. En outre, elle souligne qu'il était de la responsabilité de la recourante et non de sa collaboratrice qui se trouvait alors en situation difficile, de trouver des solutions adéquates et d'organiser le travail de manière que le délai imparti soit respecté.

5.1 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 (cf. ATF 136 II 187 consid. 6 ; 125 V 262 consid. 5c ; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 253 ; MOOR/POLTIER, op. cit., 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 (cf. YVES DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral, Commentaire, 2008, art. 50 n° 1328). La maladie peut constituer un empêchement non fautif au sens de l'art. 24 al. 1 PA. Pour cela, il faut que l'intéressé ait non seulement été empêché d'agir lui-même dans le délai mais encore de charger un tiers d'accomplir les actes de procédure

nécessaires (cf. ATF 119 II 86 consid. 2a). Seule la maladie survenant à la fin du délai et empêchant la partie de défendre elle-même ses intérêts ainsi que de recourir à temps aux services d'un tiers constituerait un empêchement non fautif (cf. ATF 112 V 255 et les réf. cit.). Si la jurisprudence reconnaît qu'une maladie psychique entraînant une incapacité de discernement peut être assimilée à un cas de force majeure, elle n'admet, pour des motifs tenant à la sécurité du droit, que de manière extrêmement stricte une restitution de délai dans de telles circonstances. Il faut notamment que le manquement ne soit pas fautif. Or, selon la jurisprudence, un état dépressif de longue durée n'empêche en principe pas de déposer une requête, par exemple en prolongation. En effet, la règle prévalant en ce domaine veut que, dès que l'intéressé est objectivement et subjectivement en état d'agir lui-même ou de mandater un tiers pour agir à sa place, l'empêchement cesse d'être non fautif (cf. arrêt du TF 2C_511/2009 du 18 janvier 2010 consid. 5.3). 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 (cf. 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 ; MAITRE/THALMANN (BOCHSLER), in : Praxiskommentar zum VwVG, art. 24 n° 12).

5.2 En l'espèce, Y._____ se présentait comme un membre du comité de la recourante. Il ressort en outre du dossier qu'elle avait en charge le dépôt des demandes d'aides financières auprès de l'autorité inférieure. Le point de savoir si ses actes, en sa qualité de membre du comité, sont directement imputables à la recourante elle-même ou si elle agit comme une auxiliaire au sens de la jurisprudence précitée peut demeurer indécis puisque les dispositions relatives à la restitution de délai sont susceptibles de s'appliquer dans un cas comme dans l'autre.

En outre, il s'avère parfaitement compréhensible qu'en raison des événements qu'elle a vécus, dont la gravité ne saurait être niée ni remise en question, Y._____ se soit trouvée dans une situation telle que l'exécution de ses tâches a été rendue très difficile. Néanmoins, les éléments figurant au dossier ne permettent pas de retenir que les répercussions de cette situation sur son état de santé ou sur sa capacité de travail présentaient – de manière constante et ininterrompue durant l'ensemble de la période s'étalant entre la fin de l'année 2010 et le dépôt de la demande le 8 mai 2013 – une intensité suffisante à l'admission d'un empêchement non fautif au sens de la jurisprudence très restrictive exposée précédemment. En d'autres termes et en particulier en

considération de la longue durée de l'empêchement invoqué, il faut bien reconnaître que Y._____ s'est immanquablement trouvée, à certains moments – quand bien même relativement brefs – de cette période, si ce n'est en mesure d'entreprendre elle-même les démarches requises auprès de l'autorité inférieure, à tout le moins en état de charger un autre membre de la recourante ou un tiers de le faire. Au demeurant, il est permis de relever que la recourante se trouve elle-même responsable de veiller à son bon fonctionnement ; à ce titre, il lui incombait de prendre toute mesure utile pour pallier l'absence prolongée de Y._____ (cf. arrêt C-2224/2013 consid. 9.4.2). Le fait que celle-ci soit membre de son comité et non son employée n'y change rien.

5.3 Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que, nonobstant la gravité des événements vécus par Y._____, les conditions d'une restitution de délai ne s'avèrent pas remplies. Partant, l'autorité inférieure a, à juste titre, refusé d'entrer en matière sur la demande d'aides financières déposée le 8 mai 2013 en application de l'art. 24 PA.

6.

La recourante qualifie la décision d'inoportune. Elle se prévaut de sa qualité d'association à but non lucratif composée de bénévoles, déclarant que le refus d'entrer en matière est de nature à décourager celles et ceux qui donnent de leur temps à une cause essentielle. Elle souligne en outre qu'il n'y a pas assez de centres d'accueil dans le canton ; selon elle, refuser d'entrer en matière revient à créer un obstacle délétère et inutile. Elle estime que s'attendre à une certaine souplesse et flexibilité n'apparaît pas déplacé. Sur ce point, l'autorité inférieure considère que la décision ne peut être qualifiée d'inoportune puisqu'elle prononce une décision de non-entrée en matière pour l'ensemble des décisions déposées tardivement. Le moyen de l'opportunité peut être soulevé dans le cadre d'un recours devant le Tribunal de céans (art. 49 let. c PA). Le contrôle de l'opportunité ne peut toutefois intervenir que dans le respect du cadre légal, lorsque la loi confère à l'autorité un pouvoir d'appréciation (cf. MOOR/POLTIER, op. cit., p. 797 s. ; TANQUEREL, op. cit., p. 306 ; arrêt du TAF B-6455/2008 du 31 juillet 2009 consid. 8). L'éventuelle liberté d'appréciation dont l'autorité inférieure pourrait disposer se détermine en interprétant la norme qui fonde sa compétence (cf. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2014, § 26 n° 4). En l'espèce, l'exigence selon laquelle les demandes d'aides financières doivent être déposées avant l'ouverture de la structure se présente de manière impérative de sorte que l'autorité inférieure ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation dans son application. La loi ne confère notamment

pas à l'autorité inférieure la faculté de tenir compte de circonstances propres à la personne des requérants, notamment quant au fait qu'ils sont dirigés par des bénévoles. Il en va de même des règles relatives à la restitution de délai dont l'application présuppose l'existence d'un empêchement non fautif ; à défaut d'un tel empêchement, la restitution ne peut tout simplement pas se voir accordée. Dans la mesure où le cadre légal s'avère clair, il ne saurait être ici question d'appréciation. Le Tribunal de céans, qui doit contrôler et respecter les lois, ne peut par conséquent pas prendre en compte la situation de la recourante sous l'angle de l'opportunité.

7.

Pour les mêmes raisons, la recourante voit dans la décision une violation du principe de proportionnalité. Le principe de la proportionnalité implique que le moyen choisi, propre à atteindre le but poursuivi, porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, compte tenu du résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (cf. ATF 128 II 292 consid. 5.1). Ainsi, l'administration doit s'y conformer lorsqu'elle use de son pouvoir d'appréciation. En revanche, si elle ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation, elle devra respecter les injonctions du législateur (cf. TANQUEREL, op. cit., p. 190). En l'espèce, il ressort des considérants qui précèdent que l'autorité inférieure ne disposait précisément pas de pouvoir d'appréciation dans l'application des normes en cause dès lors que le délai légal est impératif et que les conditions de la restitution de délai ne se révèlent pas remplies. Partant, le grief de la recourante doit être rejeté.

8.

Selon la recourante, on peut douter que le formalisme de l'OFAS soit justifiable par un intérêt digne de protection. La jurisprudence a tiré de l'art. 29 al. 1 Cst. le principe de l'interdiction du déni de justice formel qui comprend la prohibition de tout formalisme excessif. Un tel formalisme existe lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique sans raison objective la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux. Le Tribunal de céans examine cette question librement (cf. arrêt 2C_511/2009 consid. 4.1). En l'espèce, l'autorité inférieure a rejeté la demande d'aides financières déposée par la recourante, d'une part, car elle a constaté que le délai impératif de l'art. 6 al. 2 de la loi fédérale n'avait pas été respecté et, d'autre part, parce que les conditions posées à une restitution du délai n'était pas remplies. Ce faisant, l'autorité n'a pas rejeté la demande en appliquant des procédures de manière stricte mais d'une façon que ses constatations imposaient.

Partant, il ne pouvait en résulter de formalisme excessif. D'ailleurs, selon la jurisprudence, il n'existe pas de formalisme excessif à refuser d'accorder des subventions au motif que le requérant a débuté la réalisation d'un projet sans autorisation ou omis de déposer sa demande dans le cadre du délai légal (cf. ATF 130 V 177 consid. 5.4 ; arrêt du TAF C-2070/2008 du 5 janvier 2009 consid. 4.2).

9.

Dans son courrier du 1^{er} juin 2015, la recourante souligne les derniers développements en la matière, soit la prolongation de la validité de la loi fédérale ainsi que l'annonce faite par le Conseil fédéral de l'allocation à l'accueil extra-familial d'un montant de 100 millions de francs pour une durée de 8 ans. Elle indique espérer que ces nouveaux développements seront pris en compte dans la présente procédure. À cet égard, il y a lieu de préciser que le bien fondé du refus d'entrer en matière de l'autorité inférieure est examiné à la seule lumière des exigences posées par la loi fédérale ainsi que par l'ordonnance. Les événements récents ne sauraient suffire à les remettre en question.

10.

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

11.

11.1 Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1, 1^{ère} phrase, et 4 FITAF).

En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 1'500 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils sont prélevés sur l'avance de frais de 2'000 francs déjà versée ; le solde lui est restitué.

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

12.

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

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 1'500 francs, sont mis à la charge de la recourante et sont prélevés sur l'avance de frais de 2'000 francs déjà versée. Le solde de 500 francs est restitué à la recourante.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (recommandé ; annexes : pièces en retour et formulaire "adresse de paiement") ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; recommandé ; annexe : dossier en retour).

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Luc Baechler

Fabienne Masson

Expédition : 22 juin 2015