Urteilskopf

117 Ib 225

29. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 29 novembre 1991 en la cause Association vaudoise des petites familles et Etat de Vaud c. Département fédéral de justice et police (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (BLSM; SR 341); Verfahren der Anerkennung von betriebsbeitragsberechtigten Erziehungsheimen.

Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde für Betriebsbeiträge nach Art. 5 Abs. 1 BLSM (Art. 99 lit. h OG) (E. 2).

Mit dem Inkrafttreten des BLSM ist die unter altem Recht entwickelte Praxis hinfällig geworden (E. 4a).

Rechtliche Bedeutung verwaltungsinterner Richtlinien (E. 4b).

Art. 3 Abs. 1 lit. d und e der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (VLSM) widersprechen weder dem Gesetz (Art. 6 und 19 BLSM) noch der Verfassung (E. 5).

Auch bei einer nach aussen familienähnlich strukturierten Einrichtung hat das Departement, wenn sie einen gewissen Institutionalisierungsgrad erreicht und über eine grössere Anzahl Kinder und Erzieher verfügt, eine eigenständige Beurteilung der lokalen Verhältnisse gemäss den einschlägigen Bestimmungen vorzunehmen (E. 6a und b).

Regeste (fr):
Art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine des peines et des mesures (LPPM; RS 341); procédure de reconnaissance des maisons d'éducation ayant droit aux subventions d'exploitation.

Est recevable le recours de droit administratif de la maison d'éducation qui fait valoir des subventions fédérales d'exploitation selon l'art. 5 al. 1 LPPM (art. 99 let. h OJ) (consid. 2).

Depuis l'entrée en vigueur de la LPPM, la pratique développée sous l'ancien droit est caduque (consid. 4a).

Portée juridique de simples directives établies par l'administration (consid. 4b).

Les dispositions de l'art. 3 al. 1 let. d et e de l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine des peines et mesures (OPPM) ne sont contraires ni à la loi (art. 6 et 19 LPPM) ni à la constitution (consid. 5).

Le Département doit procéder à une appréciation spécifique des circonstances locales en fonction des normes applicables même si, extérieurement, la structure de la maison d'éducation rappelle encore celle de la famille, à la condition que l'établissement regroupe un nombre suffisant d'enfants et d'éducateurs et atteigne un certain degré d'institutionnalisation (consid. 6a et b).

Regesto (it):
Art. 5 cpv. 1 della legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (LPPM; RS 341); procedura di riconoscimento delle case di educazione che hanno diritto a sussidi d'esercizio.

Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo esperito in materia di sussidi di esercizio ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 LPPM (art. 99 lett. h OG) (consid. 2).

Con l'entrata in vigore della LPPM, la pratica instauratasi sotto l'imperio del diritto previgente è caduca (consid. 4a).

Portata giuridica di direttive interne dell'amministrazione (consid. 4b).

Le condizioni di cui all'art. 3 cpv. 1 lett. d e e dell'ordinanza sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (OPPM; RS 341.1) non disattendono né la legge (art. 6 e 19 LPPM) né la Costituzione (consid. 5).

Anche se, esternamente, la struttura della casa di educazione rammenta quella della famiglia, il Dipartimento deve effettuare, in base ai disposti applicabili, una valutazione specifica delle circostanze locali, qualora lo stabilimento ospiti un numero sufficiente di fanciulli e adolescenti nonché di educatori e raggiunga un certo grado d'istituzionalizzazione (consid. 6a e b).

Sachverhalt ab Seite 226

BGE 117 Ib 225 S. 226

Suite à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1987, de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine des peines et des mesures (LPPM, RS 341), le Département fédéral de justice et police a examiné si les "Nids" exploités par l'Association vaudoise des petites familles peuvent être considérés comme des maisons d'éducation ayant un droit à obtenir une subvention fédérale destinée à couvrir une partie de leurs coûts d'exploitation. Développés sur un concept commun, très général, les "Nids" sont des maisons d'éducation de petite taille offrant huit à dix places à des enfants, en principe en âge de scolarité, présentant des troubles importants de la personnalité ou du comportement et issus de milieux familiaux perturbés ou dissociés. Chaque "Nid" est dirigé par un couple directeur - dont un au moins des conjoints est un éducateur spécialisé -, assisté dans son activité par

BGE 117 Ib 225 S. 227

un ou plusieurs éducateurs, dont le degré de formation varie. Les pensionnaires ne sont pas répartis selon les classes d'âge, mais sont tous regroupés à l'exemple de ce qui se passe dans une famille. Estimant que les "Nids" font office de famille de substitution et soulignant le faible degré d'institutionnalisation atteint par ces maisons d'éducation, le Département fédéral de justice et police a jugé le 20 décembre 1990, par sept décisions distinctes, que les "Nids" accomplissent une action éducative préventive qui relève exclusivement de l'assistance publique cantonale; cette qualité de famille d'accueil exclut à son avis tout subventionnement fédéral au titre de la LPPM. Agissant par sept recours de droit administratif, l'Association vaudoise des petites familles et l'Etat de Vaud demandent au Tribunal fédéral d'annuler les décisions du 20 décembre 1990 et de reconnaître les sept "Nids" en tant que maisons d'éducation ayant droit aux subventions fédérales d'exploitation. Ils considèrent que l'art. 3 let. d et e OPPM ainsi que les directives départementales n'ont pas de base légale suffisante dès

lors que ces normes introduisent des limitations qui ne sont pas prévues par la loi. Au surplus, les recourants contestent l'appréciation de l'autorité intimée qui a assimilé les "Nids" à des familles d'accueil. Le Tribunal fédéral a rejeté un recours et admis les six autres en renvoyant l'affaire au Département fédéral de justice et police pour nouvelles décisions.

Erwägungen

Considérant en droit:

2. a) Selon l'art. 99 let. h OJ, le recours de droit administratif est irrecevable contre l'octroi ou le refus de subventions, crédits, garanties, indemnités et autres prestations pécuniaires de droit public auxquels la législation fédérale ne confère pas un droit. L'existence d'un tel droit doit être admise lorsque la législation elle-même précise les conditions d'octroi de la prestation, sans laisser à l'appréciation des autorités d'application le soin de déterminer si un montant sera ou non alloué (ATF 116 Ib 312, ATF 110 Ib 152 et les références). A cet égard, il est sans importance de déterminer si l'arrêté fondant le droit aux subventions est une loi ou une ordonnance ou si la reconnaissance d'un droit découle de plusieurs arrêtés, telles une loi fédérale et son ordonnance d'application.

BGE 117 Ib 225 S. 228

b) En l'espèce, l'art. 5 al. 1 let. b LPPM fixe que "la Confédération alloue des subventions d'exploitation" à des maisons d'éducation qui s'engagent à accueillir des enfants et des adolescents en application des art. 82 ss et 89 ss CP et accueillent principalement de tels cas ou des pupilles difficiles à éduquer ou en sérieux danger. Compte tenu du texte impératif de la disposition ("La Confédération alloue"), comme aussi des travaux préparatoires (BO 1984 N 43), le législateur a conféré aux établissements concernés par l'art. 5 al. 1 LPPM un véritable droit aux subventions. L'attribution de l'aide fédérale fondée sur l'art. 5 al. 2 LPPM relève en revanche de l'appréciation des autorités fédérales ("La Confédération peut allouer"; voir aussi BO 1984 N 40, intervention Kohler) qui peuvent subventionner des institutions s'occupant spécialement d'enfants ou d'adolescents dont le comportement social est gravement perturbé (cf. art. 5 al. 2 LPPM en relation avec l'art. 2 al. 2 LPPM). Malgré la différence dans les termes utilisés pour décrire les pensionnaires des deux sortes d'établissements en cause - la loi parle dans un cas de "pupilles difficiles à éduquer ou en sérieux danger" et dans l'autre d"'enfants ou d'adolescents dont le comportement social est gravement perturbé" -, le critère retenu par le législateur pour distinguer les différentes maisons d'éducation ne se fonde pas sur la terminologie employée par la loi pour définir la clientèle, mais sur la proportion d'enfants particulièrement perturbés présents dans les établissements. En effet, déjà lors des débats parlementaires (voir BO 1984 N 40, intervention Nebiker), il est apparu pour le moins délicat, voire artificiel, de vouloir distinguer entre les enfants "difficiles à éduquer ou en sérieux danger" et ceux "dont le comportement social est gravement perturbé". Conscient du problème, le Conseil fédéral a édicté à l'art. 9 OPPM une définition globale des enfants concernés par la loi, en les intégrant tous sous le terme général d"'enfants dont le comportement social est gravement perturbé" (voir le titre de la section 5 de l'ordonnance). L'art. 9 al. 2 OPPM (Ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine des peines et mesures du 29 octobre 1986, RS 341.1) intègre également à la définition globale susmentionnée les enfants qui, souffrant de troubles du comportement, doivent être placés dans une maison d'éducation en vertu de l'art. 8 LAI. Dans la mesure où la clientèle décrite à l'art. 5 al. 1 let. b LPPM et celle à laquelle renvoie l'art. 5 al. 2 LPPM sont les mêmes, le

BGE 117 Ib 225 S. 229

critère de distinction entre les maisons d'éducation ayant droit aux subventions et celles qui ne peuvent pas y prétendre réside ailleurs. Pour qu'un établissement puisse se prévaloir de l'art. 5 al. 1 let. b LPPM, il est nécessaire qu'il accueille principalement des enfants renvoyés en vertu du code pénal ou des pupilles difficiles à éduquer. Le critère de distinction est donc quantitatif et implique qu'au moment considéré, le foyer en cause est effectivement occupé principalement par des enfants entrant dans la définition globale de l'art. 9 OPPM ou des enfants renvoyés en vertu du code pénal (cf. arrêt non publié du 24 août 1990 en la cause Verein Evangelisches Schulheim Langhalde c. DFJP, consid. 1b et c). A cet égard, la version allemande de l'art. 5 al. 1 let. b LPPM qui utilise deux fois la forme verbale "aufzunehmen" ne rend pas compte de l'aspect purement factuel de la deuxième exigence, correctement formulée dans les versions française et italienne de la loi ("accueillent principalement", "accolgono prevalentemente"); pour saisir le sens exact de la disposition, la seconde phrase en allemand doit donc être comprise à l'indicatif ("aufnehmen"). Savoir si cette exigence quantitative implique la réalisation d'un pourcentage minimal de 50% des journées de séjour, comme l'exige l'administration, ou une appréciation plus flexible de cette occupation principale en fonction des circonstances particulières de l'établissement n'a pas à être tranché dans la présente cause. Il apparaît en effet que les foyers représentés par les recourants s'occupent en priorité et de manière principale d'enfants entrant dans la définition de l'art. 9 OPPM puisque la majeure partie de ces derniers a été placée sur la base de l'art. 310 CC.
L'art. 99 let. h OJ ne s'oppose donc pas à la recevabilité du recours de droit administratif.

3. S'il ne fait pas de doute que l'Association vaudoise des petites familles, directement touchée par les décisions attaquées, dispose d'une qualité pour agir suffisamment au sens de l'art. 103 let. a OJ, il est douteux, en revanche, que l'Etat de Vaud puisse se prévaloir d'une légitimation suffisante. En effet, les collectivités publiques ne peuvent agir selon l'art. 103 let. a OJ (seule disposition à entrer en considération en l'espèce) que lorsqu'elles sont atteintes de la même manière que des administrés (ATF 108 Ib 207). Or, dans le cas particulier, l'intervention du canton se fonde sur l'art. 17 de la loi vaudoise sur la protection de la jeunesse et s'inscrit visiblement dans l'accomplissement d'une tâche étatique. Il est donc peu probable que l'Etat de Vaud puisse agir en

l'occurrence par recours de droit administratif. La question peut toutefois demeurer indécise, dès lors qu'il faut, de toute manière, entrer en matière sur le recours de l'Association qui développe des griefs identiques à ceux de l'Etat de Vaud.

4. a) La présente procédure de reconnaissance d'un éventuel droit au subventionnement est justifiée par l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Selon l'art. 21 let. c LPPM concernant les dispositions transitoires (voir aussi art. 16 al. 9 OPPM), les subventions d'exploitation ont été versées jusqu'au 31 décembre 1989 en vertu de l'ancien droit. Cela signifie que, jusqu'à cette date, les autorités de subventionnement ont encore appliqué la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur les subventions de la Confédération aux établissements servant à l'exécution des peines et des mesures et aux maisons d'éducation (RO 1967 p. 31) ainsi que ses ordonnances d'exécution (l'ordonnance du Conseil fédéral du 14 février 1973, RO 1973 p. 385, 1975 p. 2149, 1984 p. 1235; l'ordonnance du Département fédéral de justice et police du 24 octobre 1984, RO 1984 p. 1238). Contrairement à la nouvelle loi fédérale de 1984 dans laquelle le législateur a fixé d'emblée un certain nombre de critères à respecter pour bénéficier de l'aide fédérale (cf. art. 5, 6 et 7 LPPM), l'ancienne loi, en son art. 2, laissait au Conseil fédéral la liberté complète de fixer le taux et les modalités des subventions d'exploitation. De plus, aux art. 3, 4 et 5 OPPM, le gouvernement fédéral a désormais imposé des conditions précises et nombreuses à satisfaire pour recevoir une subvention d'exploitation (clause du besoin, effectif minimum, formation des éducateurs, etc.); ces exi-

gences sont très différentes de celles que prévoyait l'art. 5 de l'ancienne ordonnance sur les subventions, dans sa version du 19 novembre 1975, applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit (RO 1975 p. 2150); se bornant en effet à édicter des conditions générales, l'ancien droit laissait aux autorités d'application un vaste pouvoir d'appréciation et d'interprétation qui est aujourd'hui fortement restreint par la précision des nouveaux textes. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que, lors des débats parlementaires, le législateur fédéral a voulu limiter la participation financière de la Confédération à l'exploitation des maisons d'éducation, notamment en réduisant le taux de subventionnement du personnel (voir BO 1982 E 611 ss, 1984 N 43 ss et 435 ss).

BGE 117 Ib 225 S. 231

Ces différences fondamentales entre l'ancien et le nouveau droit impliquent que la mise en oeuvre du nouveau droit nécessite une nouvelle appréciation de la situation de chaque foyer en fonction des règles en vigueur actuellement. En d'autres termes, on ne peut pas considérer qu'une décision de reconnaissance partielle ou de refus de la reconnaissance sous le nouveau droit constitue une modification ou une révocation de décisions antérieures puisque les règles applicables ne sont plus les mêmes. Le subventionnement dont ont bénéficié les "Nids" jusqu'en 1989 se fondait sur l'ancien droit. Les recourants ne peuvent donc tirer aucune prétention de la pratique antérieure des autorités. De même, c'est à tort que ces dernières prétendent, dans leurs décisions, révoquer les reconnaissances; elles statuent simplement sur une nouvelle situation, née de l'entrée en vigueur du nouveau droit. b) Contrairement à l'ancien droit qui comportait une subdélégation du pouvoir réglementaire au Département fédéral de justice et police (cf. art. 17 de l'ordonnance sur les subventions du 14 février 1973; RO 1973 p. 391), la nouvelle ordonnance du Conseil fédéral du 29 octobre 1986 (OPPM) règle directement toutes les questions d'exécution de la loi. Le Département fédéral de justice et police n'a donc pas en la matière un pouvoir réglementaire propre. Les directives qu'il a édictées et sur lesquelles il s'est largement fondé pour statuer ont donc le caractère d'instructions internes.
Or, de telles instructions données par l'administration afin d'assurer une application uniforme de dispositions légales n'ont pas force de loi et, par voie de conséquence, ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration; elles ne constituent pas des normes de droit fédéral au sens de l'art. 104 let. a OJ et n'ont pas à être suivies par le juge (cf. PATRY, Le problème des directives de l'Administration fédérale des contributions, in: Archives de droit fiscal suisse 59 p. 28 et la jurisprudence citée). Elles servent tout au plus à créer une pratique administrative uniforme et présentent à ce titre une certaine utilité; de toute façon, de telles instructions ne peuvent pas sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, les directives ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence. Il convient donc d'examiner si la solution retenue par l'administration respecte le droit fédéral, en particulier la loi fédérale de 1984 et l'ordonnance de 1986, sans s'arrêter au texte des directives.

BGE 117 Ib 225 S. 232

5. Les recourants contestent tout d'abord la validité de l'art. 3 al. 1 let. d et e OPPM. a) Selon la jurisprudence, le Tribunal fédéral examine librement si une ordonnance du Conseil fédéral dispose d'une base légale suffisante et si les normes réglementaires contestées ne contiennent aucun excès ou abus du pouvoir délégué; en outre, à moins que la loi fédérale n'autorise expressément le Conseil fédéral à déroger à la Constitution, le Tribunal fédéral s'assure que l'ordonnance ne viole aucun droit ou principe constitutionnel (ATF 114 Ib 19, ATF 107 Ib 246 ss). b) Le législateur fédéral ne s'est pas contenté de charger, de manière générale, le Conseil fédéral d'exécuter la loi en édictant les dispositions nécessaires (art. 19 LPPM); il lui a expressément conféré le pouvoir de soumettre l'octroi des subventions d'exploitation à des charges et conditions. L'art. 6 al. 1 LPPM enjoint tout d'abord au gouvernement fédéral de déterminer les conditions d'octroi des subventions par analogie avec l'art. 3 LPPM; l'art. 6 al. 2 LPPM accorde, pour le surplus, au Conseil fédéral la compétence de subordonner cet octroi "à des conditions supplémentaires ou l'assortir de charges". Le législateur a ainsi conféré un vaste pouvoir d'appréciation au Conseil fédéral pour déterminer le cercle des bénéficiaires des subventions. Certes,

le gouvernement fédéral n'a pas la compétence de multiplier les exigences au point de rendre les conditions de la reconnaissance impossibles - ou excessivement difficiles - à réaliser par les maisons d'éducation. Il n'en demeure pas moins que, sous cette réserve, le Conseil fédéral dispose d'une liberté étendue que le Tribunal fédéral doit respecter. Faisant usage des larges pouvoirs délégués, le Conseil fédéral a promulgué l'art. 3 OPPM qui fixe en partie les conditions auxquelles doivent satisfaire les maisons d'éducation pour obtenir la reconnaissance qui leur donnera droit aux subventions. Selon l'art. 3 al. 1 let. d OPPM, l'octroi de subventions fédérales pour l'exploitation de maisons d'éducation nécessite que "deux tiers au moins des personnes s'occupant d'éducation disposent d'une formation complète au sens de l'art. 5 al. 1 ou 2 let. a; la direction ainsi que les collaborateurs, suivant une formation en cours d'emploi, sont inclus dans ces deux tiers". L'art. 3 al. 1 let. e OPPM subordonne, pour sa part, l'octroi de subventions au fait que "la maison d'éducation dispose d'un personnel dont l'effectif correspond à la gravité des difficultés des pensionnaires. La maison d'éducation la plus petite comprendra

au moins 2,5 postes dont deux d'éducateurs au sens de l'art. 5 al. 1 ou 2 let. a". Trouvant ainsi directement sa source aux art. 6 et 19 LPPM, l'art. 3 al. 1 let. d et e OPPM dispose d'une base légale suffisante. c) Ces normes réglementaires ne concrétisent par ailleurs aucun excès ou abus du pouvoir délégué, ni aucune atteinte à un quelconque droit constitutionnel. Les travaux des Chambres fédérales montrent clairement que le législateur n'entendait verser des subventions d'exploitation qu'aux maisons d'éducation qui assurent un encadrement particulier, adapté aux pensionnaires (voir BO 1982 E 612 ss). A défaut d'indication précise dans la loi et compte tenu de la grande marge d'appréciation dont jouissait le Conseil fédéral, ce dernier pouvait dès lors raisonnablement poser des exigences quant à l'effectif et à la qualité du personnel dont doit disposer la maison d'éducation qui sollicite un subventionnement; par ce biais, il assure, en effet, autant que possible un certain degré de qualité des institutions bénéficiant de l'aide fédérale et répond ainsi à l'attente du législateur. Rien n'indique que ces exigences qui tendent à favoriser les personnes prises en charge sont excessives ou déraisonnables. Conformes à la volonté du législateur et en rapport avec la fin visée, elles ne violent pas le droit fédéral (cf. GRISEL, Traité de droit administratif, p. 328; voir également quant au personnel spécialisé disponible durant la nuit: arrêt non publié du 24 août 1990, déjà cité, consid. 3c). Au surplus, l'expérience montre que de nombreuses maisons d'éducation peuvent satisfaire aux exigences des art. 3 ss OPPM et obtenir une reconnaissance du droit aux subventions d'exploitation; les recourants ne peuvent donc pas sérieusement prétendre que l'accumulation des conditions et charges rendrait impossible une reconnaissance et, partant, viderait la loi de son sens.

6. La question essentielle à résoudre en l'espèce est celle de savoir si l'autorité intimée peut refuser les subventions d'exploitation en se limitant à constater que la maison d'éducation en cause est une "grande famille" au sens de l'art. 5 des directives départementales. a) Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, en elles-mêmes, les directives n'ont pas force de loi; elles ne peuvent pas prévoir autre chose que ce qui découle déjà de la loi ou de l'ordonnance (cf. consid. 4b). Il convient donc d'examiner ci-après si l'exclusion de principe du subventionnement des établissements des recourants peut se fonder directement sur la loi ou l'ordonnance.

b) On peut comprendre que, par schématisme, l'autorité intimée ait exclu par principe les familles d'accueil de la liste des maisons d'éducation ayant droit aux subventions; il est vrai qu'en général, si l'on confie des enfants à un couple de parents sans formation spéciale et en comptant sur le bon sens de ces derniers pour accompagner les pupilles de la petite enfance jusqu'à la fin de l'adolescence, les conditions des art. 3 ss OPPM ne sont d'emblée pas réalisées, tant du point de vue de la qualité de l'encadrement que du point de vue de la quantité du personnel formé ou de la grandeur de l'établissement. De même, on ne saurait voir dans de pareilles

situations une intervention de l'Etat à des fins de prévention de la délinquance; dans la mesure où les enfants sont pris en charge en bas âge, bien avant l'âge minimal de 7 ans prévu pour l'application du code pénal (art. 82 CP), l'activité relève essentiellement de l'assistance publique cantonale. Pour de tels cas simples, le ch. 5 des directives ne fait que concrétiser les dispositions réglementaires et légales. La situation change lorsque la "grande famille" se situe à mi-chemin entre la famille d'accueil décrite ci-dessus et la maison d'éducation au sens strict du terme. Dès le moment où un certain degré d'institutionnalisation est introduit dans un groupe formé d'un nombre suffisant d'enfants et d'éducateurs, il ne saurait être question d'appliquer aveuglément le ch. 5 des directives pour décider du subventionnement même si, extérieurement, la structure de l'établissement rappelle encore celle de la famille. En effet, les institutions disposent d'une certaine autonomie pour définir leur concept pédago-thérapeutique; elles peuvent décider de concentrer leurs efforts non pas en fonction d'une spécialisation par classes d'âge des pensionnaires, mais en créant une unité de type "familial" qui encadrera les clients quel que soit leur âge. Rien n'exclut de reconnaître de tels établissements s'ils remplissent les conditions posées par la loi et l'ordonnance pour obtenir la reconnaissance, notamment s'ils sont prêts à accueillir des enfants renvoyés en vertu du code pénal. A défaut d'habilitation spéciale, le Département fédéral de justice et police ne peut pas privilégier un type de foyer plutôt qu'un autre si tous deux satisfont aux exigences légales et réglementaires. En d'autres termes et compte tenu de la situation légale actuelle, à chaque fois qu'une certaine institutionnalisation de la "grande famille" sollicitant un subventionnement a été réalisée, l'autorité intimée doit procéder à une appréciation spécifique des circonstances locales en fonction

des normes applicables, sans se contenter d'appliquer le ch. 5 de ses directives. c) En l'espèce, il faut constater que les "Nids" ne sont pas simplement des familles de substitution dans lesquelles des parents de remplacement essaieraient, avec leur bon sens, d'éduquer des enfants défavorisés placés dès la prime enfance. Les "Nids" disposent pour une bonne partie de leur personnel d'éducateurs spécialisés remplissant les conditions de l'art. 5 al. 1 et al. 2 let. a OPPM. De même, avec dix pensionnaires par "Nid", la grandeur de ces maisons d'éducation se situe au-delà des sept clients que le Département lui-même considère comme la taille minimale d'une institution ayant droit aux subventions. De plus, un concept commun régit l'activité des établissements qui collaborent lors des placements. Enfin, au vu des statistiques produites, l'âge des pensionnaires lors de leur placement ne se situe pas, pour l'essentiel, au-dessous de l'âge de 7 ans et la majeure partie des enfants est placée en vertu de l'art. 310 CC conformément à l'art. 9 OPPM. Les "Nids" sont prêts par ailleurs à recevoir des pensionnaires sur mandat judiciaire pénal. Il apparaît dès lors manifeste que les "Nids" ne sont pas de simples familles de substitution dépourvues de structures et de concept pédagogique et que leur portée en tant qu'institution dépasse celle de la "grande famille" au sens étroit. d) Dans ces conditions, l'autorité intimée ne pouvait pas se contenter d'appliquer le ch. 5 des directives aux "Nids" sans examiner dans le détail si chaque foyer, considéré isolément, satisfait aux exigences légales et réglementaires. N'ayant pas procédé à cet examen circonstancié, elle a violé le droit fédéral.

7. a) Lorsqu'il constate une violation, le Tribunal fédéral peut soit statuer lui-même sur le fond, soit renvoyer la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants (art. 114 al. 2 OJ). Il s'abstient de se prononcer lui-même sur le fond lorsque l'autorité de première instance dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (ATF 115 Ib 357). b) En l'espèce, il ne fait pas de doute qu'avec ses quatre éducateurs formés au sens de l'art. 5 al. 1 et al. 2 let. a OPPM et ses dix pensionnaires, le "Nid de l'Aube Claire" est une institution qui satisfait aux exigences de l'art. 3 let. d et e OPPM, comme aussi aux autres exigences légales et réglementaires. Il importe peu, par ailleurs, que, par souci de ne pas briser des fratries, un ou deux enfants de moins de 7 ans aient été acceptés dans l'institution; selon le système en vigueur, leurs journées de séjour ne seront de

toute manière pas prises en compte dans le calcul des subventions et leur présence ne modifie pas la constatation selon laquelle le foyer respecte les conditions posées à une reconnaissance. Cela étant, il faut cependant constater que le "Nid de l'Aube Claire" ne dispose pas d'un concept individualisé de prise en charge de ses pensionnaires, mais uniquement du concept global développé pour tous les foyers de même type par l'Association. Bien que cette lacune ne justifie pas le refus des subventions, on doit se demander s'il ne faudrait pas astreindre le foyer à présenter un concept pédago-thérapeuthique individualisé avant le versement de l'aide fédérale. Sur cette question, le Département fédéral de justice et police dispose toutefois en vertu de l'art. 10 OPPM d'un pouvoir d'appréciation que tient à respecter le Tribunal fédéral. Il convient donc de renvoyer la cause à l'autorité intimée pour qu'elle procède à la reconnaissance tout en lui laissant le soin de fixer les éventuelles charges ou conditions qui pourraient s'avérer nécessaires. c) L'étude du dossier montre que le "Nid du Pont" ne peut pas bénéficier des subventions fédérales. En effet, sur les trois personnes fonctionnant dans l'encadrement du foyer, une seule dispose d'une formation complète au sens de l'art. 5 al. 1 et al. 2 let. a OPPM. Ne satisfaisant pas à l'exigence de l'art. 3 let. e OPPM relative à l'effectif minimal d'une maison d'éducation, le foyer en cause ne peut pas espérer obtenir une reconnaissance en tant que maison d'éducation ayant droit aux subventions fédérales d'exploitation. d) Restent les cinq autres foyers. Dans ces cas, il apparaît que chaque "Nid" dispose de trois personnes pour l'encadrement, dont deux sont formées conformément à l'art. 5 al. 1 et al. 2 let. a OPPM. Si la proportion de l'art. 3 al. 1 let. d est ainsi atteinte, il n'est pas sûr que l'effectif puisse être jugé correspondant à la gravité des difficultés des pensionnaires au sens de l'art. 3 let. e OPPM. Certes, l'effectif minimum de deux postes et demi dont deux d'éducateurs peut être tenu pour satisfait compte tenu de la participation du couple directeur dans l'éducation. En revanche, la question se pose de savoir si les trois postes disponibles (deux éducateurs et une personne non spécialisée) sont suffisants pour s'occuper d'un effectif de dix pensionnaires. Il ne faut pas perdre de vue en effet que, selon les explications de l'autorité intimée, l'effectif minimum de deux postes et demi mentionné précédemment - et en principe respecté par les cinq "Nids" restants - a été calculé pour sept pensionnaires.

La correspondance de l'effectif en personnel avec la gravité des difficultés des pensionnaires au sens de l'art. 3 al. 1 let. e OPPM constitue une notion juridique indéterminée. Selon la jurisprudence, le Tribunal fédéral reconnaît, dans l'application de telles notions, un certain pouvoir d'appréciation aux autorités administratives et s'astreint à une retenue lorsque le Département prend une décision dans un domaine technique en s'appuyant sur des rapports d'experts (ATF 115 Ib 315 /316 et les références). Ayant à annuler les décisions attaquées pour les motifs mentionnés précédemment, il ne se justifie pas que le Tribunal fédéral substitue en outre sa propre appréciation à celle de l'autorité intimée - qui dispose de spécialistes (arrêt non publié du 24 août 1990, déjà cité, consid. 2c) - sur l'interprétation à donner dans les cas particuliers à la notion juridique indéterminée. Il convient de laisser aux experts le soin de définir si les trois postes disponibles permettent effectivement de répondre aux besoins des dix pensionnaires prévus dans chaque foyer; cette appréciation ne résulte pas d'une application aveugle et mathématique du minimum de deux postes et demi pour sept pensionnaires transposé à trois postes pour dix enfants. Il incombe à l'autorité intimée de prendre sa décision en se fondant, d'une part, sur un rapport circonstancié des experts fédéraux et, d'autre part, sur l'avis de l'autorité cantonale compétente qui connaît le mieux la situation prévalant dans chaque foyer. Sous ces conditions, qui garantissent une mise en oeuvre de l'art. 3 let. e OPPM conforme aux principes admis en sociologie, les causes peuvent être renvoyées au Département fédéral de justice et police pour nouvelles décisions dans le sens des considérants.