Urteilskopf

117 Ib 237

30. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 29 novembre 1991 en la cause Fondation officielle de la Jeunesse 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; Verfahren der Anerkennung von Erziehungsheimen mit Berechtigung für Betriebsbeiträge.

Setzt sich eine Erziehungseinrichtung aus mehreren Einheiten mit je unterschiedlichen Aufnahmebedingungen und Insassengruppen zusammen, so ist die Beitragsberechtigung für jede Einheit separat zu ermitteln.

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

Pour déterminer l'existence d'un droit au subventionnement, il y a lieu d'examiner séparément chaque unité d'une même institution lorsque cette dernière est composée de plusieurs foyers ayant, chaque fois, des conditions d'admission et une clientèle distinctes.

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

Per determinare se vi sia un diritto a ottenere sussidi, occorre esaminare separatamente ogni stabilimento dello stesso istituto, quando quest'ultimo è composto di più stabilimenti, ognuno con criteri di ammissione e collocandi differenti.

Sachverhalt ab Seite 238

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 de l'exécution des peines et des mesures (LPPM; RS 341), le Département fédéral de justice et police a examiné si, en tant que maison d'éducation, les "Foyers de Gilly", situés sur le territoire de la commune du Grand-Lancy, ont un droit à obtenir une subvention fédérale destinée à couvrir une partie de leurs frais d'exploitation. Constatant que cette institution est, en réalité, composée de quatre foyers distincts s'adressant chacun à une clientèle différente sur la base d'un concept thérapeutique spécifique, l'autorité fédérale a décidé, le 20 décembre 1990, d'examiner séparément si chaque unité satisfait aux conditions fixées par la loi pour obtenir une subvention d'exploitation. Sur les quatre foyers, deux seulement ont été reconnus en tant que maison d'éducation ayant droit aux subventions. Agissant par recours de droit administratif, la Fondation officielle pour la Jeunesse, qui exploite les "Foyers de Gilly", demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision du 20 décembre 1990. Pour l'essentiel, la Fondation estime contraire au droit fédéral le fait d'apprécier

séparément les quatre unités des "Foyers de Gilly" alors qu'ils constituent un ensemble administratif unique, géographiquement très concentré et sous la surveillance d'une direction centralisée. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

4. La recourante se plaint essentiellement du fait que, pour procéder aux reconnaissances litigieuses, le Département fédéral

BGE 117 Ib 237 S. 239

de justice et police a examiné séparément chaque unité des "Foyers de Gilly" au lieu d'apprécier globalement tous les établissements comme une seule maison d'éducation. a) Pour justifier une appréciation séparée des différentes unités des "Foyers de Gilly", l'autorité intimée a indiqué, dans ses observations, que les critères mis en oeuvre pour déterminer si une reconnaissance unique peut englober plusieurs sections de la même institution ne dépendent pas exclusivement de l'indépendance administrative ou spatiale des différentes sections, mais surtout de leurs conditions d'admission et de la définition de la clientèle dans leur concept. Dès lors que - comme on le verra ci-après (consid. 4c) - ces critères découlent directement des exigences de l'art. 3 let. e OPPM, il convient d'examiner en premier lieu si cette norme dispose d'une base légale suffisante et si, en l'adoptant, le Conseil fédéral n'a pas excédé les limites de ses compétences. Il faudra ensuite regarder si, sur cette base, l'autorité intimée pouvait, à bon droit, fixer les critères qu'elle a développés et si elle les a appliqués correctement. b) Le législateur fédéral a expressément conféré au Conseil fédéral 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". Faisant usage des pouvoirs ainsi 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. En particulier, il a édicté l'art. 3 let. e OPPM qui prévoit 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 directement sa source à l'art. 6 LPPM, l'art. 3 let. e OPPM dispose ainsi d'une base légale suffisante. Cette norme réglementaire ne concrétise par ailleurs aucun excès ou abus du pouvoir délégué. Les travaux des Chambres fédérales montrent clairement que le législateur n'entendait verser des

BGE 117 Ib 237 S. 240

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 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, l'arrêt non publié du 24 août 1990, déjà cité, consid. 3c). Il faut d'ailleurs remarquer que la recourante, pourtant spécialisée dans les questions d'éducation, ne critique à aucun moment les exigences posées par le Conseil fédéral en matière d'effectif en personnel qualifié. c) L'art. 3 let. e OPPM pose comme principe que, pour être subventionnée, la maison d'éducation doit disposer d'un personnel dont l'effectif correspond à la gravité des difficultés des pensionnaires. Or, pour déterminer si l'effectif des éducateurs est vraiment adapté à la gravité des difficultés rencontrées par les personnes prises en charge, il est logique de ne prendre en considération - ainsi que l'a fait l'autorité intimée - que le personnel véritablement chargé de la catégorie de pensionnaires concernée; pareillement, seuls les jeunes gens se situant à un même stade thérapeutique peuvent entrer dans le calcul de l'adéquation du personnel et des pensionnaires. Il n'est pas conforme à l'art. 3 let. e OPPM d'additionner, pour les besoins du subventionnement, personnel et pensionnaires d'institutions différentes s'adressant à des catégories distinctes de clientèle et dont les conditions d'admission sont différentes; un pareil procédé rendrait en effet illusoire l'exigence d'un effectif en personnel adapté à la gravité des difficultés rencontrées par les pensionnaires. Il s'ensuit que les critères dégagés par l'autorité intimée pour déterminer si un foyer doit ou non être examiné isolément en vue du subventionnement de son exploitation échappent à la critique. d) Ces considérations ne sont pas en contradiction avec les moyens de la recourante qui fait valoir que, par le passé, les

autorités fédérales ont soutenu une individualisation poussée des institutions; ce soutien n'est pas remis en cause. Tout au plus la nouvelle législation cerne-t-elle avec précision la taille minimale que doit avoir une maison d'éducation pour bénéficier des subventions d'exploitation et jusqu'à quel point il y a lieu d'individualiser les prises en charge. Le refus d'accepter une reconnaissance globale de tous les foyers de la recourante ne vise pas à l'empêcher de concrétiser dans les faits le principe d'une prise en charge par étapes des jeunes dont elle s'occupe. Il est juste cependant, pour les motifs exposés précédemment, que chaque foyer disposant d'une catégorie définie de pensionnaires satisfasse aux exigences posées par le subventionnement et en particulier par l'art. 3 let. e OPPM. e) En l'espèce, il ressort clairement des concepts pédagogiques établis pour les unités des "Foyers de Gilly" que la clientèle visée est à chaque fois différente: des enfants de 5 à 12 ans pour le foyer "Les Chouettes", des préadolescents de 11 à 16 ans pour le foyer "La Spirale", des adolescents de plus de 15 ans pour le foyer "Les Pontets" et des jeunes adultes ou des familles avec enfants pour le foyer "La Grange". Les besoins de chaque catégorie de pensionnaires sont distincts et l'encadrement nécessaire varie fortement d'un foyer à l'autre. Des enfants de moins de 10 ans ou des adolescents sur le point de gagner une complète autonomie requièrent des éducateurs un suivi différencié et ne posent pas les mêmes problèmes d'encadrement. D'ailleurs, il faut constater que les concepts varient également d'un foyer à l'autre en ce qui concerne les affections dont peuvent être atteints les pensionnaires. Le foyer "Les Chouettes" s'occupe d'enfants qui, bien que perturbés, ne présentent pas de grosses difficultés de comportement; "La Spirale", en revanche, admet des pensionnaires présentant de tels troubles, alors que le foyer "Les Pontets" refuse les adolescents présentant une délinquance affirmée et revendiquée ainsi que ceux présentant un déficit intellectuel ne permettant pas d'envisager un apprentissage professionnel ou une suite scolaire normale. Face à une telle diversité de la clientèle, il serait contraire aux exigences de l'art. 3 let. e OPPM de procéder à une appréciation globale de toutes les unités des "Foyers de Gilly"; un tel amalgame viderait en effet de son sens l'exigence d'un effectif en personnel adapté à la gravité des difficultés des pensionnaires. L'autorité intimée n'a donc pas violé le droit fédéral en procédant à un examen spécifique de chaque foyer pour déterminer l'existence d'un droit au subventionnement.

f) Peu importe en outre que, par le passé, la reconnaissance ait été accordée globalement. L'appréciation qu'a opérée en l'espèce l'autorité intimée ne découle pas d'une interprétation nouvelle de dispositions anciennes; la décision de refuser une reconnaissance globale repose sur la nouvelle législation, mise en oeuvre pour la première fois. L'autorité d'exécution n'est donc pas liée par la manière dont elle a considéré la situation sous l'angle de l'ancien droit. La recourante ne peut ainsi tirer aucun avantage de la pratique qui a été abandonnée (cf. consid. 3).

5. La recourante conteste également les constatations de l'autorité intimée selon lesquelles le foyer "Les Pontets" - considéré de manière individuelle - ne remplit pas les conditions posées pour obtenir la reconnaissance d'un droit aux subventions dès lors qu'il ne dispose que de 6 places au lieu de 7 et qu'il refuse les adolescents renvoyés en vertu du code pénal. La Fondation fait valoir en particulier que l'absence de pensionnaires renvoyés en vertu du code pénal serait due exclusivement au fait que les autorités pénales n'ordonnent pas le placement de jeunes délinquants dans leur institution. Cette allégation ne correspond pas à la réalité. Il ressort en effet du concept du foyer produit par la recourante elle-même le 23 novembre 1990 que l'admission est refusée à "tout adolescent présentant une délinquance affirmée et revendiquée", cela afin de ne pas déséquilibrer les jeunes déjà hébergés. Dans la mesure où l'une des conditions essentielles pour se voir reconnaître un droit aux subventions est de s'engager à accueillir des enfants et des adolescents en application des art. 82 ss et 89 ss CP (cf. art. 5 al. 1 let. b, 1re phrase LPPM; art. 2 al. 2 in fine LPPM), il apparaît d'emblée qu'avec cette restriction de principe contenue dans son concept pédagogique le foyer "Les Pontets" se place en dehors du champ d'application de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et mesures. L'autorité intimée n'a donc pas violé le droit fédéral en refusant la reconnaissance d'un droit à la subvention.
Pour le motif indiqué ci-dessus, il est inutile d'examiner si la taille du foyer qui ne comporte que 6 places au lieu des 7 exigées par l'administration dans ses directives justifierait également le refus de la reconnaissance.