

(Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFEP du 6 avril 1995 dans la cause Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce du canton de Vaud contre Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail; 94/4L-001)

Bundesbeiträge an Bauten, die dem obligatorischen Turn- und Sportunterricht für Lehrlinge dienen; massgebender Zeitpunkt für die endgültige Festsetzung des Bundesbeitrags; Auslegung des Begriffs «Lehrlinge»; Änderung des Sachverhalts während des Beschwerdeverfahrens.

1. Art. 18 SuG. Art. 76 BBV. Massgebender Zeitpunkt für die endgültige Festsetzung des Bundesbeitrags.

Die endgültige Festsetzung des Bundesbeitrags hat bei Vorliegen der Schlussabrechnung zu erfolgen. Die Behörde hat dabei den Sachverhalt, wie er sich zum Zeitpunkt der Abrechnung präsentiert, zu berücksichtigen (E. 4).

2. Art. 63 Abs. 1 Bst. b BBG. Auslegung des Begriffs «Lehrlinge».

Der Begriff «Lehrlinge» muss auch «Jugendliche, die eine Anlehre absolvieren», umfassen. Somit ist aufgrund des Umstands, dass eine Turnhalle auch von Jugendlichen in der Anlehre benützt wird, keine Kürzung des Bundesbeitrags erlaubt (E. 5 und 5.1).

3. Änderung des Sachverhalts während des Beschwerdeverfahrens.

Die Beschwerdeinstanz ist nicht an die Sachverhaltsfeststellung der Verwaltungsbehörde gebunden. Sie trägt auch den Sachverhaltselementen Rechnung, die sich nach Erlass des angefochtenen Entscheides zugetragen haben und vom Rekurrenten im Beschwerdeverfahren vorgebracht werden (E. 6 und 7).

Subventions fédérales pour les constructions destinées à l'enseignement obligatoire de la gymnastique et des sports pour les apprentis; moment déterminant pour fixer le montant définitif de la subvention; interprétation de la notion d'«apprentis»; modification de l'état de fait en cours de procédure.

1. Art. 18 LSu. Art. 76 OFPr. Moment déterminant pour fixer le montant définitif de la subvention.

La fixation définitive de la subvention a lieu au moment du décompte final. L'autorité doit prendre en compte l'état de fait tel qu'il se présente lors de ce décompte (consid. 4).

2. Art. 63 al. 1 let. b LFPr. Interprétation de la notion d'«apprentis».

La notion d'«apprentis» doit être étendue à celle des «jeunes gens qui suivent une formation élémentaire». Il n'y a donc pas lieu de procéder à une réduction de la subvention allouée en raison de l'utilisation de la salle de gymnastique par des jeunes gens suivant la formation élémentaire (consid. 5 et 5.1).

3. Modification de l'état de fait en cours de procédure.

L'autorité de recours n'est pas liée par les constatations de fait de l'autorité administrative. Elle prend également en compte les faits nouveaux intervenus après la décision attaquée et invoqués par le recourant au cours de la procédure (consid. 6 et 7).

Sussidi federali per le costruzioni destinate all'insegnamento obbligatorio della ginnastica e degli sport per gli apprendisti; momento determinante per fissare l'importo definitivo del sussidio; interpretazione della nozione di «apprendista»; modificazione dei fatti in corso di procedura.

1. Art. 18 LSu. Art. 76 OFP. Momento determinante per fissare l'importo definitivo del sussidio.

La fissazione definitiva del sussidio avviene al momento dei conti finali. L'autorità deve tenere conto dei fatti, come si presentano al momento dei conti finali (consid. 4).

2. Art. 63 cpv. 1 lett. b LFP. Interpretazione della nozione di «apprendista».

La nozione d'apprendista deve comprendere anche «giovani adulti che seguono una formazione elementare». Non è quindi permesso procedere a una riduzione del sussidio accordato in ragione dell'utilizzazione della palestra da parte di giovani adulti che seguono la formazione elementare (consid. 5 e 5.1).

3. Modificazione dei fatti in corso di procedura.

L'autorità di ricorso non è vincolata dall'accertamento dei fatti dell'autorità amministrativa. Essa tiene conto anche dei fatti nuovi sopraggiunti dopo la decisione impugnata e invocati dal ricorrente in corso di procedura (consid. 6 e 7).

Extrait des faits:

Le 11 mars 1986, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (ci-après: l'Office fédéral) a décidé d'allouer une subvention au Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce du canton de Vaud, au nom de la commune de X, pour la construction de l'Ecole professionnelle commerciale de X.

En date du 25 novembre 1993, l'Office fédéral a rendu une décision à propos du décompte définitif de la subvention et a déduit des dépenses déterminantes pour la salle de gymnastique la somme de ... fr. à titre de quote-part (40 %) ne pouvant être subventionnée. Cette déduction se fondait sur le fait que la salle de gymnastique n'était pas utilisée exclusivement par des apprentis.

Par courrier du 23 décembre 1993, le Département cantonal a recouru contre cette décision devant le DFEP en concluant à l'annulation de la décision attaquée en ce qui concerne la réduction de 40 % et à la rectification du décompte.

La Commission de recours DFEF a repris la procédure en tant qu'autorité compétente.

Extrait des considérants:

1. (Compétence. Qualité pour recourir. Autres conditions de recevabilité)

2. (Droit applicable)

3. Par décision du 25 novembre 1993, l'autorité intimée a calculé la subvention définitive allouée; elle en a cependant déduit une quote-part de ... fr. ne pouvant être subventionnée, correspondant au 40 % des dépenses déterminantes de la salle de gymnastique. Cette réduction des dépenses déterminantes pour le calcul de la subvention était motivée par le fait que la salle de gymnastique était occupée également par des classes de formation élémentaire et par des classes de l'école primaire, ainsi que par celles d'une école privée, groupes qui ne donneraient pas droit à des subventions fédérales. Le recourant conteste cette réduction. Dans sa prise de position du 23 février 1994, l'autorité intimée se déclare prête à mettre sur un même pied les apprentis et les jeunes gens suivant une formation élémentaire, sans pour autant revoir sa position en ce qui concerne les autres utilisateurs (élèves de l'école primaire et d'une école privée). Toutefois, dans sa réplique du 22 mars 1994, le recourant a indiqué que depuis la rentrée des classes en août 1994, la salle de gymnastique ne serait utilisée que par des apprentis et des élèves de la formation élémentaire de 8 à 18 heures. Les indications fournies n'ont pas paru suffisamment précises à l'autorité attaquée pour qu'elle puisse se déterminer plus avant dans sa duplique du 16 mai 1994.

Etant donné que l'autorité intimée n'a pas décidé de reconsidérer sa décision avant de remettre sa prise de position du 23 février 1994, ainsi que le permet l'art. 58 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), il y a lieu de se prononcer sur le présent recours.

Tout d'abord, en raison des divers utilisateurs de la salle au cours des dernières années scolaires, il importe d'examiner quel est le moment déterminant pour arrêter le montant définitif de la subvention (consid. 4). Une fois cette question éclaircie, il conviendra de se prononcer sur le bien-fondé de la déduction de 40 % des dépenses déterminantes de la salle de gymnastique (consid. 5). Par ailleurs, compte tenu des allégations du recourant du 22 mars 1994 selon lesquelles, dès août 1994, l'utilisation de la salle de gymnastique par l'école primaire et une école privée cesserait, il faudra également déterminer dans quelle mesure il convient de prendre en compte la modification de l'état de fait qui s'est produite en cours de procédure (consid. 6).

4. Selon l'art. 16 al. 1 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions [LSu], RS 616.1), les aides et les indemnités sont en principe allouées par voie de décision. Si l'autorité compétente n'a pas fixé le montant définitif de la prestation dans la décision ouvrant le droit à l'aide ou à l'indemnité, elle le fixe dès qu'elle aura eu connaissance du décompte et sans nouvelle décision (art. 18 al. 1 LSu). Si la décision ouvrant le droit à l'aide ou à l'indemnité ne contient pas toutes les données nécessaires au calcul du montant définitif de la prestation, l'autorité fixe dans une nouvelle décision les éléments manquants ou les nouveaux éléments à considérer. Il en va de même pour l'octroi d'aides ou d'indemnités au titre des frais supplémentaires prévus à l'art. 15, tels que modifications autorisées du projet, renchérissement effectif ou d'autres facteurs inéluctables (art. 18 al. 2 LSu). L'autorité compétente édicte les directives applicables à l'établissement des décomptes. Elle tient compte, ce faisant, des usages propres à la branche (art. 21 LSu).

A cet égard, il convient de rappeler que les directives revêtent la forme juridique d'ordonnances administratives (André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 89-90). N'ayant d'effets qu'à l'intérieur de l'administration, elles peuvent être adoptées librement par l'autorité administrative compétente, même en l'absence de base légale; il suffit qu'elles ne transgressent pas la loi ni n'empiètent sur les pouvoirs du législateur (JAAC 45.1, 42.20). Elles ont pour but de garantir l'application uniforme du droit (ATF 107 V 155, 99 Ib 373; JAAC 45.37, 44.127) et, à la différence des recommandations, elles sont impératives, tout en réservant la liberté de jugement des autorités juridictionnelles.

4.1. Dans la mesure où les «directives pour déterminer les subventions fédérales à la construction», établies le 1er janvier 1994 par la Conférence en matière de subventions des constructions de la Confédération, n'étaient pas en vigueur au moment du commencement des travaux, elles ne peuvent être prises en compte (art. 36 LSu par analogie).

Il convient dès lors de se fonder sur les «directives concernant le calcul de la part du coût de construction à considérer pour l'octroi des subventions fédérales», datées du 1er novembre 1978 (état au 1er mai 1982) et établies par l'Office des constructions fédérales, pour examiner quelle méthode de calcul a été utilisée et, par conséquent, quel est le moment déterminant pour juger de l'utilisation de la salle de gymnastique. Selon ces directives, la détermination provisoire du coût de construction donnant droit à une subvention se fait sur la base des projets et des devis généraux détaillés selon les postes à trois chiffres du code des frais de construction (ch. 1.3). La détermination définitive du coût de construction donnant droit à une subvention se fait sur la base des comptes finaux détaillés accompagnés des factures et des justificatifs de paiement (ch. 1.4).

4.2. Dans sa prise de position du 23 février 1994, l'autorité intimée a indiqué qu'elle se basait également, depuis 1980, sur le projet de directives concernant la construction ou l'agrandissement d'installations de sport. Bien qu'encore à l'état de projet, ces directives correspondent à la pratique en vigueur. Il convient de les prendre en compte en tant que telles, car elles précisent les différentes phases de la procédure et du traitement de la demande de subvention par l'autorité attaquée.

A son chiffre 1, le projet de directives précise que la base de calcul du besoin et de la subvention fédérale est déterminée par le nombre de leçons de gymnastique et de sport prescrit par l'art. 4 al. 1 de l'ordonnance du 14 juin 1976 sur l'enseignement de la gymnastique et des sports dans les écoles professionnelles (RS 415.022). Une installation sportive d'une école professionnelle est entièrement utilisée lorsqu'on y donne 40 leçons d'enseignement obligatoire par semaine et a donc droit à la subvention fédérale entière. Les utilisations inférieures à ce nombre ont pour conséquence une réduction proportionnelle de la subvention fédérale. L'exigence d'un nombre minimum de 40 leçons par semaine afin d'obtenir une subvention entière de la salle de gymnastique n'est pas contestée ici. Le recourant a en outre été informé de cette pratique par lettres du 29 mai 1986, 30 août et 9 novembre 1988. Ce nombre de leçons hebdomadaires de gymnastique par salle a d'ailleurs été repris par les normes d'octobre 1977 relatives aux salles de gymnastique et de sport (Publication de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport [EFGS] pour la construction et l'aménagement des installations de sport, Normes et valeurs directrices, systématique EFGS 2A, p. 4). Cette exigence se retrouve également dans la norme 201 de 1993 relative aux salles de sport, émanant de l'Ecole fédérale de sport de Macolin (Publication sur les installations de sport de l'Ecole fédérale de sport de Macolin, Documentation suisse du bâtiment, p. 4).

4.3. Il ressort de ces différentes dispositions que la subvention définitive pour la construction, en l'espèce une salle de gymnastique, a lieu au moment du décompte final, sous réserve de la possibilité d'en exiger le remboursement si son bénéficiaire en modifie la destination (art. 76 de l'ordonnance du 7 novembre 1979 sur la formation professionnelle [OFPr], RS 412.101). Il faudrait dès lors prendre en compte l'état de fait tel qu'il existait lors du décompte final. Toutefois, dans le cas d'espèce, la décision d'allocation de subvention fait précisément l'objet de la présente procédure; elle n'est dès lors pas entrée en force. Il s'agit donc d'examiner si l'occupation de la salle de gymnastique en cause permet d'octroyer une subvention entière ou si celle-ci doit être réduite en proportion, comme cela a été fait dans la décision attaquée.

5. En ce qui concerne le bien-fondé de la réduction de la subvention dans la décision attaquée, il convient de faire la distinction entre la déduction due à l'utilisation de la salle de gymnastique par des classes de la formation élémentaire (consid. 5.1) et celle effectuée en raison de l'utilisation de la salle de gymnastique par des classes de l'école primaire et par celles d'une école privée (consid. 5.2).

La loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports (RS 415.0, RO 19941390) prévoit que l'éducation physique est obligatoire dans toutes les écoles primaires, moyennes et professionnelles, y compris les écoles normales et les cours supérieurs de formation pédagogique (art. 2 al. 2). Quant à l'art. 63 al. 1 let. b de la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFPPr, RS 412.10), il précise que la Confédération alloue des subventions notamment pour les constructions destinées à l'enseignement obligatoire de la gymnastique et des sports pour les apprentis.

Dans un premier temps, l'autorité intimée a interprété cette dernière disposition de façon restrictive et a réduit la subvention fédérale concernant la salle de gymnastique, car elle n'était pas utilisée seulement par des apprentis au sens strict. Toutefois, dans le cadre de l'échange d'écritures, l'autorité attaquée s'est déclarée prête à considérer qu'en l'espèce, les jeunes gens suivant une formation élémentaire devaient être traités de la même manière que des apprentis.

5.1. Il y a lieu, par conséquent, d'interpréter l'art. 63 al. 1 let. b LFPPr afin de déterminer si les jeunes gens suivant une formation élémentaire peuvent à juste titre être assimilés aux apprentis dans la disposition ayant trait aux subventions de la construction d'une salle de gymnastique.

Selon la doctrine (Max Imboden / René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bâle 1976, vol. I: Allgemeiner Teil, p. 129) et la jurisprudence du TF (ATF 83 I 173), aucune méthode d'interprétation n'est exclue de manière absolue, mais il y a lieu de recourir aux procédés d'interprétation qui paraissent, dans le cas particulier, les plus propres à dégager le véritable sens de la norme. Plus récemment, le TF a précisé (ATF 112 Ib 469) que si le texte légal n'est pas absolument clair, s'il ne peut être compris raisonnablement d'une seule manière déterminée, il y a lieu de rechercher la véritable portée de la norme en recourant, pour son interprétation, à divers éléments, dont l'un n'exclut pas l'autre (ATF 105 Ib 53 et les arrêts cités; Henri Deschenaux, Traité de droit civil suisse, tome II/1, Le titre préliminaire du code civil, p. 81). La genèse de la loi permet parfois de reconnaître l'intention du législateur historique, notamment par le message du Conseil fédéral et les avis exprimés dans les séances des commissions parlementaires, le cas échéant à la lumière des conceptions généralement admises à l'époque où la règle a été adoptée, en particulier des raisons d'une modification. Les intentions du législateur ont d'autant plus de poids que le texte interprété est plus récent (ATF 108 la 37, 103 la 290 consid. 2c et les références). L'interprétation repose en outre sur l'idée que la loi forme un tout cohérent. Elle éclaire une disposition par les rapports que celle-ci présente avec d'autres règles, notamment dans le contexte d'une même loi (ATF 105 Ib 53 consid. 3a et les références), et avec les idées et le système qui en sont la base (Deschenaux, op. cit., p. 85-86; Grisel, op. cit., vol. I, p. 132-133). Le juge s'inspirera enfin du but de la règle dont il recherche le sens, de son esprit ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose (ATF 105 Ib 53 consid. 3a et les références).

5.1.1. La méthode d'interprétation littérale est la première démarche de l'interprète. Elle s'attache à la lettre de la règle de droit et, par conséquent, elle est liée au degré de clarté des règles de droit, à la concordance ou à la divergence de leurs textes, aux lacunes dont elles sont entachées, ainsi qu'à la nature des actes où elles sont formulées (Grisel, op. cit., vol. I, p. 124 ss).

En application de cette méthode d'interprétation, il convient d'examiner quel sens a la notion d'apprenti, reprise à l'art. 63 al. 1 let. b LFPPr. Selon l'art. 9 al. 1 de la même loi, est réputée apprenti toute personne, âgée de 15 ans révolus et libérée de l'école, qui apprend une profession régie par la loi et qui est au bénéfice d'un contrat d'apprentissage.

La loi sur la formation professionnelle ne propose pas de définition des jeunes gens suivant une formation élémentaire. Toutefois, elle définit la formation élémentaire comme suit: les jeunes gens dont l'orientation est essentiellement pratique acquièrent par la formation élémentaire au sens de la présente loi l'habileté et les connaissances nécessaires à l'utilisation de procédés simples de fabrication ou de travail. Cette formation dure au moins une année et doit leur permettre de passer d'une entreprise à une autre (art. 49 al. 1 LFPPr). Les parties sont tenues de conclure un contrat. Les art. 344 à 346a CO (contrat d'apprentissage, RS 220) et les art. 9 (apprenti) et 19 (apprentissage des handicapés), ainsi que 20 à 26 (contrat d'apprentissage) LFPPr sont applicables par analogie (art. 49 al. 2 LFPPr).

Il ressort de ces dispositions que les définitions des deux types de formation (apprentissage et formation élémentaire) ne diffèrent pas fondamentalement; preuve en est d'ailleurs l'application des conditions de l'art. 9 LFPPr tant aux apprentis qu'aux jeunes gens suivant une formation élémentaire (art. 49 al. 2 LFPPr cité ci-dessus). Néanmoins, si l'on s'en tient uniquement à la rédaction de l'art. 63 al. 1 let. b LFPPr, force est de constater que le terme d'apprenti ne recouvre pas exactement celui d'élève suivant la formation élémentaire.

Toutefois, il convient de rappeler que les termes utilisés par le législateur ne traduisent pas toujours exactement sa pensée. Souvent, leur acception courante est trop large ou trop étroite par rapport à l'idée qu'ils ont pour but d'exprimer. C'est pourquoi, même si l'interprétation littérale est classée parmi les véritables méthodes d'interprétation, elle doit être complétée par d'autres (Grisel, op. cit., vol. I, p. 124).

5.1.2. S'agissant de la méthode d'interprétation historique, c'est-à-dire de la genèse de la disposition qui nous occupe et, dès lors, de la volonté du législateur, il faut préciser que l'octroi de subventions pour la construction de salles de gymnastique pour les écoles professionnelles trouve son origine dans la loi encourageant la gymnastique et les sports (cf. supra consid. 5). A son art. 2, cette loi prévoit que l'éducation physique est obligatoire dans toutes les écoles primaires, moyennes et professionnelles, y compris les écoles normales et les cours supérieurs de formation pédagogique (al. 2). Le Conseil fédéral a fait usage des compétences conférées par cette loi pour édicter l'ordonnance sur l'enseignement de la gymnastique et des sports dans les

écoles professionnelles (cf. supra consid. 4.2). A son art. 1 al. 1, cette ordonnance dispose que l'enseignement de la gymnastique et des sports est obligatoire pour les apprenties et apprentis des professions de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, de la banque et des assurances, des transports, des hôtels, restaurants et cafés, d'autres professions assurant des services, de l'agriculture, de la sylviculture et de l'économie familiale. Les cantons ont été tenus d'instituer l'enseignement obligatoire de la gymnastique et des sports au plus tard au début de l'année scolaire 1986 (art. 16 al. 1 de l'ordonnance précitée).

Le message du Conseil fédéral du 26 janvier 1977 concernant une nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle (FF 1977 I 697, 737; ci-après: le message du Conseil fédéral) renseigne sur l'origine de la formation élémentaire. Selon ledit message, deux facteurs ont été pris en compte. D'une part, il existe toujours un certain pourcentage de jeunes gens et de jeunes filles (5 à 8%) qui ne sont pas à même d'accomplir un apprentissage professionnel au sens de la loi parce que leurs capacités intellectuelles sont insuffisantes. D'autre part, l'industrie avant tout, mais aussi partiellement l'artisanat et diverses professions du secteur des services, requièrent l'appoint d'une main-d'oeuvre semi-qualifiée, les rouages complexes de notre économie ne pouvant se passer de son travail. C'est pourquoi, il a été proposé de prendre toutes mesures utiles pour que les jeunes gens incapables d'accomplir un apprentissage ne restent pas sans formation professionnelle. Tenant compte des résultats d'une analyse approfondie de toutes les positions prises, le Conseil fédéral a proposé une réglementation de la formation élémentaire. Parmi les mesures proposées, il est indiqué que pendant toute la durée de sa formation, le jeune qui reçoit une formation élémentaire est tenu de suivre l'enseignement professionnel. Celui-ci doit comprendre avant tout des branches de culture générale, lesquelles devraient être surtout axées sur les moyens permettant de faire face aux nécessités de l'existence.

Il ressort de ce qui précède que la formation élémentaire a été créée afin de proposer aux jeunes gens une formation située à mi-chemin entre la scolarité obligatoire et l'apprentissage dont les exigences sont plus élevées que la formation élémentaire.

5.1.3. En application de la méthode d'interprétation systématique, il convient d'interpréter la disposition en cause relativement au contexte, c'est-à-dire en conformité avec les autres dispositions régissant la formation professionnelle.

A cet égard, l'art. 49 al. 3 LFPr précise que les jeunes gens recevant une formation élémentaire sont tenus de suivre l'enseignement professionnel qui comprend des branches techniques et des branches de culture générale. Les cantons sont tenus de créer des classes spéciales pour ce genre de formation. Les art. 30 (obligation de suivre l'enseignement; cours facultatifs), 32 (création d'écoles professionnelles) et 33 (organisation de l'enseignement) LFPr sont applicables par analogie. Bien que l'art. 33 de cette loi indique que l'organisation de l'enseignement professionnel incombe aux cantons (art. 33 al. 1 LFPr), cette disposition précise que, sauf dérogation, l'enseignement obligatoire, à l'exception de la gymnastique et du sport, doit prendre fin à 18 heures au plus tard (art. 33 al. 5 LFPr). Il ressort de cette disposition, s'appliquant par analogie à la formation élémentaire (art. 49 al. 3 LFPr), que les jeunes gens suivant une formation élémentaire ont parmi leurs branches obligatoires également la gymnastique.

De plus, les cours de formation élémentaire (art. 64 al. 1 let. c LFPr) peuvent faire l'objet de subventions fédérales. A cet égard, le message du Conseil fédéral (FF 1977 I 753) précise qu'en ce qui concerne l'art. 63 LFPr (calcul des subventions; actuel art. 64 LFPr) - comme cela a déjà été souligné par le recourant - et s'agissant de la formation élémentaire dont les bénéficiaires se trouvent de toute façon désavantagés sur le plan social, la justice commande que leur promotion professionnelle soit soutenue au même titre que celle des apprentis.

Il s'ensuit que, du point de vue de la systématique de la loi sur la formation professionnelle, l'enseignement donné aux apprentis et celui donné aux jeunes gens suivant une formation élémentaire est, pour l'essentiel, réglementé de la même manière. En outre, il serait difficilement compréhensible d'admettre que, d'un côté, les cours de formation élémentaire soient subventionnés (art. 64 al. 1 let. c LFPr) et que, d'un autre côté, les subventions pour une construction destinée à l'enseignement obligatoire de la gymnastique soient réduites sous prétexte que la salle en cause est également utilisée par des jeunes gens suivant une formation élémentaire.

5.1.4. Il y a lieu finalement de se référer à la méthode d'interprétation téléologique qui s'attache à déterminer le sens d'une disposition par rapport à son but. L'obligation de la gymnastique dans les écoles professionnelles a pour objectif de «favoriser le développement de la jeunesse, ainsi que la santé et les aptitudes physiques de la population en général» (art. 1er de la loi encourageant la gymnastique et les sports). Comme cela a été vu plus haut, l'art. 63 al. 1 let. b LFPr résulte de cette obligation de la gymnastique dans les écoles professionnelles et permet aux maîtres d'ouvrages d'écoles professionnelles de faire face à leur obligation de construire une salle de gymnastique. Le but final de la disposition qui nous occupe est donc le même que celui de la loi encourageant la gymnastique et les sports.

Vu sous cet angle, on ne voit pas comment justifier l'exclusion des jeunes gens suivant une formation élémentaire des bénéficiaires de telles installations, car ceux-ci font également partie de la jeunesse dont il convient de «favoriser le développement».

5.1.5. Au vu de ce qui précède, la formation élémentaire ne devrait pas être distinguée de l'apprentissage en ce qui concerne l'utilisation d'une salle de gymnastique. Par conséquent, lors du calcul de la subvention fédérale correspondante, il ne devrait pas être procédé à une réduction de la subvention allouée en raison de l'utilisation de la salle de gymnastique par des jeunes gens suivant la formation élémentaire. Dans cette mesure, la décision attaquée doit être annulée.

5.2. En ce qui concerne l'utilisation de la salle de gymnastique en cause par des classes de l'école primaire et par celles d'une école privée, il ressort clairement de ce qui précède que la loi sur la formation professionnelle - et plus particulièrement les dispositions sur les subventions en faveur des constructions destinées à l'enseignement professionnel et à la gymnastique - ne saurait trouver application à leur égard. Dès lors, l'utilisation de la salle de gymnastique par lesdites classes ne peut entraîner l'octroi d'une subvention. Celle-ci devrait par conséquent être réduite en proportion.

Il convient toutefois de se pencher sur les faits nouveaux allégués par le recourant en cours de procédure et qui ont trait à la nouvelle affectation de la salle de gymnastique dès août 1994.

6. Le recourant, par réplique du 22 mars 1994, a indiqué que l'utilisation de la salle de gymnastique en cause par les classes de l'école primaire et par celles d'une école privée ne serait pas poursuivie au-delà de l'année scolaire 1993/94 et que, dès la rentrée scolaire d'août 1994, la salle ne serait utilisée que par des apprentis et des élèves poursuivant une formation élémentaire et cela de 8 à 18 heures. Dans son courrier du 15 mars 1995, le recourant a avancé de nouveaux chiffres concernant les effectifs de

l'Ecole professionnelle commerciale de X et l'occupation probable de la salle de gymnastique en cause. Ces faits n'avaient pas été avancés dans le mémoire de recours du 23 décembre 1993; ils doivent dès lors être considérés comme des faits nouveaux. Il s'agit de déterminer si ceux-ci peuvent être pris en compte dans le cadre de la présente procédure.

Afin de se prononcer sur cette question, il convient tout d'abord de distinguer entre les allégations qui portent sur des faits antérieurs à la décision attaquée et celles qui ont trait à des faits postérieurs. En l'espèce, les faits nouveaux dont se prévaut le recourant, à savoir la nouvelle affectation de la salle de gymnastique en cause dès la rentrée d'août 1994 (100 % aux apprentis et aux jeunes gens suivant une formation élémentaire) se sont produits après la décision attaquée. A cet égard, la jurisprudence et la doctrine (Grisel, op. cit., vol. II, p. 932 et références citées) prévoient que l'autorité de recours doit tenir compte des allégations de faits postérieurs à la décision attaquée, car son rôle consiste non seulement à contrôler la solution qui a été adoptée, mais aussi à imposer celle qui est propre à mettre fin à la contestation. Or, en faisant abstraction des faits survenus après la décision attaquée, l'autorité de recours ouvrirait la porte à de nouvelles procédures. Elle risquerait donc de laisser subsister le litige, sans contribuer toujours utilement à le trancher. Il s'agit par conséquent de se référer au principe selon lequel les faits pertinents sont établis dans leur état au jour où l'autorité statue (Pierre Moor, Droit administratif, Berne 1991, vol. II, ch. 2.2.6.6, p. 179).

Le Conseil fédéral a également décidé (JAAC 52.46) que l'autorité de recours doit se fonder sur l'état de fait tel qu'il est au moment où la décision est prise, car, dans le cas contraire, on pourrait lui reprocher de ne pas avoir tenu compte de faits importants établis par pièces, ce qui constitue un motif de révision (art. 66 al. 2 let. b PA; ATF 108 V 171).

Quant à la jurisprudence du TF (ATF 109 Ib 249), elle précise qu'il découle de l'art. 105 al. 1 OJ (RS 173.110), aux termes duquel le TF peut revoir d'office les constatations de fait, que des nouveaux moyens de preuve peuvent être invoqués devant le TF, même lorsque les recourants auraient pu les faire valoir devant l'administration. Il en va de même des faits nouveaux, qu'ils se soient ou non produits postérieurement à la décision attaquée (ATF 102 Ib 127, 100 Ib 355). Une restriction à ce principe ne s'applique, à teneur de l'art. 105 al. 2 OJ, que lorsque le recours est dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire, car, en pareil cas, le TF est lié par les faits constatés dans la décision attaquée (ATF 106 Ib 79, 107 Ib 168, 113 Ib 331, 115 II 215).

Ainsi, au vu de ce qui précède et étant donné qu'en l'espèce la Commission de recours DFEP peut revoir d'office les constatations de fait et n'est donc pas liée par les faits constatés par l'autorité intimée, il y a lieu de prendre en compte les faits nouveaux invoqués par le recourant dans sa réplique, ainsi que dans son courrier ultérieur, et intervenus après la décision attaquée.

7. Finalement, il convient de tirer les conclusions des constatations faites plus haut (cf. consid. 5 et 6) en prenant en compte les différentes affectations de la salle de gymnastique en cause.

Etant donné que l'utilisation de la salle de gymnastique par des jeunes gens suivant la formation élémentaire apparaît comme donnant droit à des subventions au sens de l'art. 63 al. 1 let. b LFPr, c'est à tort que l'autorité intimée a effectué une déduction sur les dépenses déterminantes de la salle de gymnastique à titre de quote-part (40 %) ne pouvant être subventionnée. Dans sa prise de position du 23 février 1994, l'autorité intimée a admis que la formation élémentaire devait être mise sur le même pied que la formation des apprentis. En conséquence, elle a considéré que le pourcentage de leçons subventionnées devrait passer de 60 à 75%. Toutefois, ce calcul se basait sur l'utilisation de la salle de gymnastique au cours de l'année scolaire 1992/93 et l'autorité attaquée avançait que cette affectation serait probablement modifiée au cours de l'année scolaire suivante en raison de regroupements de classes. Il y aurait dès lors lieu de calculer à nouveau la subvention concernant la salle de gymnastique en tenant compte de la situation actuelle.

Quant à l'utilisation de la salle par l'école primaire et par une école privée, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré qu'elle justifiait une réduction de la subvention. Toutefois, le recourant indique, dans sa réplique du 22 mars 1994, que, dès la rentrée scolaire d'août 1994, la salle de gymnastique en cause ne sera utilisée que par des apprentis et des élèves poursuivant une formation élémentaire et cela de 8 à 18 heures. Comme cela a été examiné plus haut (consid. 5.2), il y a lieu de prendre en compte cette modification de l'état de fait.

8. Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Toutefois, l'Autorité de céans n'est pas en mesure de fixer elle-même la subvention à laquelle a droit le recourant. En effet, comme le relève à juste titre

l'autorité intimée, en l'absence de renseignements plus précis, notamment concernant le nombre de classes et le taux d'occupation de la salle de gymnastique, il n'est pas possible de déterminer le montant définitif de la subvention. Par ailleurs, une telle tâche relève des compétences de l'autorité intimée. C'est pourquoi, il s'impose de lui renvoyer la présente affaire afin qu'elle définisse le montant exact et définitif de la subvention dont le recourant peut bénéficier, compte tenu de l'occupation de la salle de gymnastique en cause au moment où la décision octroyant la subvention définitive est rendue (art. 61 al. 1 PA). A cet égard, elle prendra notamment en compte les derniers chiffres fournis par le recourant, le 15 mars 1995, relatifs aux effectifs de l'Ecole professionnelle commerciale de X, communiqués par courrier du 21 mars 1995.

(La Commission de recours DFEP admet le recours, annule la décision attaquée et renvoie l'affaire à l'autorité intimée pour nouvelle décision afin qu'elle fixe le montant définitif de la subvention concernant l'Ecole professionnelle commerciale de X)

Dokumente der REKO/EVD