

VD_OMNI GE.2016.0122 vom 25. April 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-04-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2016.0122

FR: VD_OMNI GE.2016.0122 du 25 avril 2017

IT: VD_OMNI GE.2016.0122 del 25 aprile 2017

Regeste

A. _____/Service de protection de la jeunesse | Recours contre une décision portant sur la restitution partielle d'une subvention. Les conditions légales auxquelles la restitution partielle d'une subvention est soumise sont réalisées en l'espèce (art. 29 al. 1 let. b LSubv). Le montant à restituer n'est pas critiquable et doit être confirmé. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

L'organisation recourante reproche à l'autorité intimée une violation de son droit d'être entendue, faute pour cette autorité d'avoir expliqué dans sa décision les bases sur lesquelles elle a arrêté le montant de la somme à restituer à 25'000 fr. a) Les parties à une procédure ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101], art. 33 ss LPA-VD). Le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (art. 42 let. c LPA-VD), afin que l'intéressé puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Aussi, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2; 138 IV 81 consid. 2.2, 134 I 83 consid. 4.1, 129 IV 179 consid. 2.2). b) En l'occurrence, la décision attaquée est suffisamment motivée. Elle comporte les bases légales sur lesquelles l'autorité intimée a fondé sa demande de restitution partielle de la subvention litigieuse; elle mentionne également les éléments sur lesquels l'autorité intimée s'est basée pour calculer le montant à restituer. Ce grief est donc mal fondé.

E. 3

L'organisation recourante conteste devoir restituer partiellement la subvention octroyée par le SPJ pour l'année 2015. Elle fait valoir en substance que, dans la mesure où la subvention pour l'année 2015 a été accordée par une décision ponctuelle et forfaitaire, le SPJ aurait dû examiner la question de la restitution sur la base de cette décision uniquement [p. 13 du recours]. Le volume des prestations attendu en 2015 n'y était pas fixé (aucun objectif

chiffré); en conséquence, on ne pouvait pas lui reprocher des prestations insuffisantes durant l'année en question. a) Depuis l'entrée en vigueur de la LSAJ, l'organisation recourante a d'abord été subventionnée en vertu d'une convention (2012-2014). Dans une seconde phase, elle a été subventionnée en vertu d'une décision (2015). Puis, dans une troisième phase, elle a été privée de subvention cantonale. La contestation porte sur un remboursement partiel durant la seconde phase, parce que les prestations de l'organisation ont été qualifiées d'insuffisantes par le SPJ. Ce service avait fait la même appréciation l'année précédente, mais avait renoncé à demander une restitution. b) Selon l'art. 31 al. 1 LSAJ, le service (SPJ) peut soutenir financièrement les organisations de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse d'envergure cantonale qui mettent sur pied des formations de base et de perfectionnement pour les personnes qui accompagnent et encadrent les enfants et les jeunes. Selon l'art. 31 al. 3 LSAJ, le soutien financier aux organisations, par des subventions, est réglé par une convention de subventionnement, soit par une décision ponctuelle. La subvention est accordée pour une durée maximale de trois ans et elle peut être renouvelée (art. 26 LSAJ). L'art. 24 LSAJ dispose que la convention ou la décision octroyant la subvention précise en particulier l'objet et le but de la subvention, les tâches attendues, le montant de la subvention, les bases et modalités de calcul, les charges et conditions imposées au bénéficiaire et les conséquences du non-respect des obligations, conformément à la législation cantonale en matière de subventions. Lorsque des négociations en vue du renouvellement d'une convention échouent, l'autorité compétente peut rendre une décision; dans ces circonstances, elle peut prendre en considération la convention initiale - et les documents relatifs à celle-ci - pour interpréter la décision subséquente. c) En l'espèce, les prestations couvertes par la convention signée le 18 novembre 2011 sont de quatre types: des stages résidentiels de 8 jours pour jeunes adultes (1), des formations spécifiques pour jeunes adultes (2), des formations réalisées "sur mesure" à la demande d'organisations et de communes désirant former leur personnel à l'encadrement des enfants durant les vacances, notamment, ou pour des activités de loisirs (3), ainsi que la publication des cahiers ***** (4). Il est également prévu que la subvention contribue à couvrir les coûts de fonctionnement de l'organisation recourante (cf. art. 3 et 4 de la convention du 18 novembre 2011). L'avenant à la convention pour l'année 2014 modifie le volume des prestations attendu mais pas le type de prestations pour lequel la subvention est octroyée, à l'exception des formations dans le domaine parascolaire qui relèvent désormais de la législation sur l'accueil de jour des enfants. Quant au projet de convention pour les années 2015-2017, établi par le SPJ, il prévoit de revoir la clé de répartition de la subvention entre les différentes prestations (cf. art. 5 al. 1 du projet de convention de 2015 du SPJ) mais il ne remet pas en cause la nature des prestations couvertes par la subvention. On constate donc que les prestations attendues pour l'octroi de la subvention sont demeurées inchangées depuis la conclusion de la convention initiale de 2011. Dans ces conditions, la recourante ne peut pas prétendre que la seule prestation attendue pour l'année 2015 en contrepartie de la subvention qui lui a été octroyée, d'un montant de 100'000 fr., était la réalisation d'une comptabilité différenciée entre A. _____ et C. _____. L'exigence d'une comptabilité permettant de contrôler l'utilisation effective de la subvention est en effet une charge inhérente à l'octroi de de la subvention (cf. art. 27 LSAJ qui dispose que le "bénéficiaire" de la subvention est tenu de renseigner et de collaborer avec le service pendant toute la période pour laquelle la subvention est octroyée; dans tous les cas, le bénéficiaire de la subvention lui remet chaque année un rapport annuel décrivant précisément l'usage qu'il a fait de la subvention); elle ne saurait en revanche

justifier à elle seule l'octroi d'une subvention. Il n'est pas contestable que l'octroi de la subvention pour l'année 2015 était soumis à la réalisation des prestations typiques de l'organisation recourante, à savoir celles définies dans la convention signée le 18 novembre 2011, quand bien même la décision attaquée ne le mentionnait pas explicitement. La recourante admet d'ailleurs implicitement ce fait puisqu'elle relève que pour 2015 "[elle] s'est efforcée de poursuivre son activité de formation alors qu'elle avait été avertie que la subvention pour l'année 2016 était compromise" (voir ses déterminations du 7 novembre 2016, p. 3). d) Il ressort de la convention de 2011 que le volume des prestations est un élément central pour fixer le montant de la subvention octroyée par le SPJ. Dans sa réponse (p. 8), l'autorité intimée admet que, dans sa décision de subvention ponctuelle du 9 juillet 2015, elle n'a pas clairement annoncé le volume des prestations attendu. Elle estime toutefois qu'elle peut se fonder sur le volume des prestations figurant dans le projet de convention de 2015, dans la mesure où l'organisation recourante a signé le projet de convention. Le système légal prévoit que la subvention annuelle est en principe accordée dans le cadre d'une convention valable trois ans, et qu'à l'échéance de cette durée, une nouvelle convention peut être conclue. La loi cantonale permet toutefois à l'autorité de proroger le droit à la subvention par une décision administrative, quand la conclusion d'une nouvelle convention n'entre plus en considération. En l'occurrence, des pourparlers ont été engagés en vue de la conclusion d'une convention pour les années 2015-2017, mais ils ont échoué. La décision du 9 juillet 2015 a dès lors été rendue, qui prolonge en quelque sorte d'une année la convention 2012-2014. Comme cela a été indiqué préalablement, un élément essentiel, pour déterminer les conditions de la subvention, est le volume des prestations attendu de la recourante. Pour déterminer ce que l'Etat attendait de l'organisation, il convient d'appliquer la théorie de la confiance, vu la nature contractuelle de l'acte réglant le subventionnement. Cette théorie est applicable à l'interprétation des contrats de droit administratif (cf. notamment ATF 132 I 140 consid. 3.2.4; 129 II 420 consid. 3.2.2; 122 I 328 consid. 4e; 121 II 81 consid. 4a; Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif II*, 3ème éd., Berne 2011, n° 3.2.4.1, p. 471; Thierry Tanquerel, *Manuel de droit administratif Genève* 2011, pp. 344-345). Selon ce principe, une manifestation de volonté est interprétée dans le sens que, de bonne foi, son destinataire pouvait et devait lui donner, eu égard aux circonstances qui, au moment de la conclusion, lui étaient connues ou auraient dû lui être connues. Parmi ces circonstances, il y en a une que le cocontractant connaît: il traite avec une autorité; il doit donc savoir que l'administration n'aurait pas conclu un contrat qui serait contraire à l'intérêt public dont elle a la charge. Il est donc légitime pour l'interprétation des contrats de droit administratif de tenir compte des exigences d'intérêt public. Toutefois inversement, l'autorité ne peut pas prétendre, sur cette base, donner un sens tel à la convention que les charges de l'autre partie en seraient augmentées sans que celle-ci ait pu le prévoir. Les lacunes sont comblées selon des principes semblables (Moor/ Poltier, op. cit.). En l'occurrence, il faut appliquer mutatis mutandis le même raisonnement pour déterminer les conditions de la subvention fixées dans la décision du 9 juillet 2015, puisque cette décision a pour objet de prolonger d'une année le droit à une subvention, nonobstant l'absence de convention pour les années 2015-2017. Il faut admettre avec l'organisation recourante qu'elle ne pouvait pas s'attendre à ce que le volume des prestations pour 2015 soit fixé sur la base du projet de convention établi en février 2015 par le SPJ dans la mesure où ce projet n'a pas abouti. Cela étant, l'organisation recourante n'ignorait pas que le montant de la subvention, arrêté à 100'000 fr., avait été calculé sur la base du volume des prestations fixé dans la convention du 18 novembre 2011. Certes, ce volume avait été réduit

en 2014 alors que le montant de la subvention avait été maintenu. Sur ce point, le SPJ a expliqué que l'organisation recourante s'était engagée en contrepartie à réaliser une enquête afin d'évaluer les réels besoins des bénéficiaires des prestations répondant aux critères définis à l'art. 2 de la convention signée en 2011 et que la réduction du volume de prestations attendu pour 2014 tenait compte de cette situation. Dans son courrier du 13 février 2014, le SPJ indiquait effectivement qu'il souhaitait que A. _____ mette l'accent au premier semestre 2014 sur l'établissement des besoins réels des bénéficiaires des formations subventionnées. Cette étude devait servir de base pour l'établissement de la nouvelle convention pour les années 2015-2017. Il est donc vraisemblable que les parties aient convenu d'une baisse temporaire du volume des prestations dans cette situation. Cette enquête ayant été réalisée en mai 2014, la recourante ne pouvait pas s'attendre à ce que le volume des prestations réduit en 2014 soit maintenu en 2015. On doit donc retenir, selon le principe de la confiance, que le volume attendu pour 2015 correspondait à celui fixé initialement dans la convention de 2011 et non dans l'avenant de 2014. e) La décision attaquée retient que, pour l'année 2015, 15 personnes ont suivi un stage résidentiel tandis que 64 autres ont suivi une formation spécifique. Quant aux formations "sur mesure", elles concernaient pour l'essentiel des institutions d'accueil de jour des enfants qui sont exclues du champ d'application de la convention. L'organisation recourante conteste ces chiffres. Elle expose que 101 personnes ont suivi une formation spécifique et que 75 autres ont suivi une formation "sur mesure" ("commande externe") (cf. réplique du 7 novembre 2016, p. 3). Elle se base sur un document qu'elle a produit et qui mentionne des statistiques de participation aux formations B. _____ pour l'année 2015 (cf. pièce 33 de son bordereau de pièces). Dans ce document, le nombre indiqué par l'organisation recourante (101) inclut également des personnes ayant suivi une formation dans le domaine parascolaire qui n'est pas couvert par la subvention. Il n'est pas possible de déterminer combien de personnes, dans le canton de Vaud, ont suivi des formations spécifiques, hors parascolaire. Il n'y a donc pas de motifs de s'écarter du nombre retenu par l'autorité intimée qui indique s'être fondée sur le rapport annuel d'activité de 2015 et les pièces comptables produites par l'organisation recourante. Quant aux formations "sur mesure" (commandes externes), le tableau produit sous la pièce 33 indique que 75 personnes ont suivi une telle formation, hors parascolaire (essentiellement des personnes provenant du E. _____ et de F. _____ qui fait partie du G. _____). On peut donc s'y référer. Ainsi pour l'année 2015, on retiendra que 15 personnes ont suivi un stage résidentiel, 64 autres ont suivi une formation spécifique et 75 personnes ont suivi une formation "sur mesure". Or le volume attendu, selon la convention du 18 novembre 2011, était respectivement de 50 stages, 130 formations spécifiques et 200 formations "sur mesure", soit plus du double des prestations réalisées en 2015. Les prestations de l'organisation recourante sont donc nettement inférieures à ce que pouvait attendre le SPJ. f) Conformément à l'art. 28 LSAJ, le service (SPJ) supprime ou réduit la subvention ou en exige la restitution totale ou partielle aux conditions de l'article 29 LSubv. Sous le titre "Révocation des subventions", l'art. 29 LSubv prévoit que l'autorité supprime ou réduit la subvention ou en exige la restitution totale ou partielle lorsque le bénéficiaire n'utilise pas la subvention de manière conforme à l'affectation prévue (let. a), le bénéficiaire n'accomplit pas ou accomplit incorrectement la tâche subventionnée (let. b), les conditions ou charges auxquelles la subvention est subordonnée ne sont pas respectées (let. c) ou lorsque les subventions ont été accordées indûment, que ce soit sur la base de déclarations inexactes ou incomplètes ou en violation du droit (d). L'art. 29 al. 1 LSubv ne confère pas une simple faculté à l'autorité. Il l'oblige à prendre une des quatre mesures

prévues: supprimer la subvention, réduire celle-ci, en exiger la restitution totale ou en exiger la restitution partielle (GE.2013.0204 du 2 juillet 2014 consid. 2; GE.2012.0213 du 12 avril 2013 consid. 2d). Lorsque l'octroi de la subvention a cessé plusieurs mois avant la décision – comme c'est le cas en l'espèce – les deux premières mesures n'entrent pas en ligne de compte. Reste le choix entre la restitution totale ou partielle. S'agissant d'un cas de versement illégal de subvention, la restitution doit correspondre à la durée de l'illégalité. En l'occurrence, le volume des prestations attendu pour 2015 a été partiellement atteint, de sorte que l'organisation recourante remplit la condition d'une restitution partielle en vertu de l'art. 29 al. 1 let b LSubv. La convention de 2011 ne précise pas la méthode pour le calcul de la subvention. Le SPJ s'est fondé sur les critères définis à l'art. 5 de son projet de convention 2015-2017 qui permettent d'estimer le coût unitaire de chaque prestation. Ces critères ne sont toutefois pas applicables dans la mesure où le projet de convention n'a pas abouti. Cela étant, la convention de 2011 fixe un volume attendu de prestations et l'on peut s'y référer pour déterminer le montant à restituer. Ainsi sur les quatre prestations couvertes par la subvention selon la convention de 2011, l'organisation recourante a fourni un volume inférieur de l'ordre de 50% au volume attendu pour trois d'entre elles: à savoir les stages résidentiels, les formations spécifiques et les formations sur "mesure". Or il s'agit des prestations qui peuvent justifier l'octroi d'une subvention selon l'art. 31 LSAJ. On peut donc admettre qu'elles représentent, à tout le moins, la moitié du montant de la subvention alloué par le SPJ, soit 50'000 fr. - ce qui laisse un montant de 50'000 fr. pour les deux autres prestations couvertes par la subvention, à savoir la publication des cahiers ***** et la contribution aux coûts de fonctionnement, ce qui est beaucoup. A titre de comparaison, le projet établi par le SPJ en 2015 prévoyait que le montant alloué pour les frais de fonctionnement et la publication de cahiers ***** s'élevait à 35'000 fr., soit le tiers seulement du montant total de la subvention. En tenant compte du fait que les trois prestations principales subventionnées (stages, formations spécifiques et formations "sur mesure") représentent un montant de 50'000 fr., le montant de 25'000 fr., arrêté par le SPJ, correspond à la moitié du volume des prestations attendu conformément à la convention de 2011. Or comme on l'a vu, pour l'année 2015, la recourante a réalisé moins de la moitié du volume des prestations attendu (cf. supra consid. 3e). L'autorité intimée n'a donc pas fait preuve d'arbitraire en fixant le montant de la restitution partielle à 25'000 fr.

E. 4

Dans son recours, l'organisation recourante fait encore valoir plusieurs griefs à propos des éléments retenus par le SPJ, dans la décision attaquée, qui concernent le rapport d'audit. Dans la mesure toutefois où la décision de restitution est justifiée sur la seule base de l'art. 29 al. 1 let. b LSubv parce que le volume des prestations réalisé par l'organisation recourante a été insuffisant, il n'est pas nécessaire, pour l'issue du recours, d'examiner si les éléments contenus dans le rapport d'audit justifiaient également une restitution partielle de la subvention en vertu de l'art. 29 al. 1 let. c LSubv. Par ailleurs, les relations entre le SPJ et D. _____ ne sont pas pertinentes pour l'issue du recours. Il n'y a donc pas lieu d'entendre au sujet de ces relations des personnes travaillant ou ayant travaillé au sein du D. _____. La requête de l'organisation recourante tendant à l'audition de témoins est donc rejetée.

E. 5

En définitive, la décision attaquée qui demande la restitution partielle de la subvention octroyée pour l'année 2015 respecte le droit fédéral et cantonal. Le recours doit par conséquent être rejeté et la décision attaquée doit être confirmée. L'organisation recourante,

qui succombe, doit supporter les frais judiciaires (art. 49 LPA-VD); elle n'a pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.