

JAAC 64.77

Décision du Conseil fédéral du 23 février 2000

Encouragement des organisations culturelles. Jeunesses musicales.

- *Les Directives du DFI concernant l'affectation du crédit d'encouragement des organisations culturelles constituent un fondement suffisant pour l'octroi de subventions en ce domaine (confirmation de jurisprudence).*
 - *Les organisations culturelles n'ont aucun droit à recevoir une subvention.*
 - *Vu les restrictions budgétaires, il est admissible d'axer le soutien sur les seules organisations regroupant des créateurs.*
 - *Le Conseil fédéral examine avec retenue les notions juridiques indéterminées de création et de créativité.*
 - *Refus d'une subvention pour une association qui ne regroupe pas directement de jeunes musiciens et n'exerce pas une activité créatrice, mais organise des manifestations destinées à la formation et au perfectionnement.*
-

Unterstützung kultureller Organisationen. Jugendmusiken.

- *Die Richtlinien des EDI über die Verwendung des Kredits zur Unterstützung kultureller Organisationen bilden eine genügende Grundlage zur Ausrichtung solcher Bundesbeiträge (Bestätigung der Rechtsprechung).*
- *Die kulturellen Organisationen haben keinen Rechtsanspruch auf Bundesbeiträge.*
- *Angesichts der Budgetbeschränkungen ist es zulässig, die Unterstützung nur an Organisationen auszurichten, welche Kunstschaffende vereinen.*

- *Der Bundesrat überprüft mit Zurückhaltung die unbestimmten Rechtsbegriffe der Schöpfung und der Kreativität.*
 - *Verweigerung einer Subvention für eine Vereinigung, die Anlässe organisiert, welche der Aus- und Weiterbildung dienen, die aber nicht direkt junge Musiker vereint und kein künstlerisches Schaffen ausübt.*
-

Aiuto alle organizzazioni culturali. Gioventù musicali.

- *Le Directive del DFI concernenti l'utilizzo del credito di aiuto destinato alle organizzazioni culturali costituiscono una base sufficiente per l'attribuzione di sussidi federali in tale ambito (conferma della giurisprudenza).*
 - *Le organizzazioni culturali non hanno alcun diritto a ricevere un sussidio federale.*
 - *Visto che il budget è limitato, è ammissibile concentrare l'aiuto sulle organizzazioni che raggruppano i creatori d'arte.*
 - *Il Consiglio federale esamina con prudenza le nozioni giuridiche indeterminate di «creazione» e «creatività».*
 - *Rifiuto di un sussidio per un'associazione che non raggruppa direttamente giovani musicisti e non esercita un'attività creativa, ma organizza manifestazioni destinate alla formazione ed al perfezionamento.*
-

A. Par lettre du 22 décembre 1998, l'association X a sollicité de l'Office fédéral de la culture (ci-après: OFC) le versement, à titre d'avance, d'une partie de l'aide fédérale qui lui était allouée chaque année.

Le 26 janvier 1999, le Département fédéral de l'intérieur (ci-après: DFI) lui a fait savoir qu'elle ne remplissait pas les conditions des nouvelles directives du 16 novembre 1998 concernant l'affectation du crédit d'encouragement des organisations culturelles (FF 1999 III 2414 ss; ci-après: Directives 1998) et qu'elle ne serait à l'avenir plus soutenue; cependant, conformément à l'art. 14 des dites Directives, elle recevrait pour l'année 1999 encore une aide transitoire, dont le montant serait fixé dans une décision ultérieure. Le 9 juin 1999, le DFI a confirmé cette décision, précisant que l'aide transitoire, prélevée

sur le crédit d'encouragement des organisations culturelles pour l'année 1999, serait de Fr. 55 000.-. L'OFC a communiqué cette décision à l'association X par lettre du 15 juin 1999.

B. Par mémoire du 13 juillet 1999, l'association X a interjeté un recours contre la décision du DFI, demandant au Conseil fédéral de bien vouloir reconsidérer la décision du DFI.

Extraits des considérants:

1. Sur la recevabilité du recours

La décision du DFI du 9 juin 1999 peut faire l'objet d'un recours administratif au Conseil fédéral, dès lors qu'elle porte sur le refus d'une prestation pécuniaire de droit public à laquelle la législation fédérale ne confère pas un droit (art. 99 al. 1 let. h de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 [OJ], RS 173.110, en liaison avec les art. 72 ss de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA], RS 172.021).

La recourante, qui est une association au sens des art. 60 et suivants du Code civil du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), est directement touchée par la décision de refus de subvention du DFI et a donc qualité pour recourir en vertu de l'art. 48 let. a PA.

(...)

2. Sur les fondements constitutionnel et légal des subventions en matière de culture

L'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874 (RO 1 37), applicable au présent litige selon le principe de la non-rétroactivité des lois, ne prévoyait aucune compétence écrite et globale de la Confédération en matière d'encouragement de la culture. Il est toutefois unanimement admis que l'encouragement de la culture, au sens large du terme, fait partie des tâches de l'Etat et que la Confédération dispose d'une compétence constitutionnelle tacite ou fondée sur le droit coutumier ([JAAC 55.27](#) et références citées). Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, la nouvelle Constitution a repris ce principe et prévoit expressément, à l'art. 69, que «la Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation» (voir le message du Conseil fédéral du 14 janvier 1997 relatif à une nouvelle constitution fédérale, in: *FF 1997 I 1 ss* [289 s.]).

De l'avis du Tribunal fédéral et de la doctrine unanime, le principe de la légalité ne s'applique pas seulement aux restrictions étatiques à un droit fondamental, mais aussi à l'administration de prestation. Cette exigence repose sur des considérations démocratiques et découlant de l'Etat de droit (principalement du point de vue de l'égalité de traitement et de la prévisibilité; voir arrêt Wäffler [ATF 103 Ia 369](#); *Xavier Oberson*, La légalité en administration de promotion, in: *La légalité: un principe à géométrie variable*, Bâle 1992,

p. 91 ss; *Pierre Moor*, Droit administratif, vol. I, Les fondements généraux, 2^e éd., Berne 1994, p. 357 ss, ch. 4.2.4.4). En matière de subventions, le principe de la légalité connaît toutefois de nombreuses exceptions (Moor, op. cit., p. 361). Dans son message à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités, le Conseil fédéral a ainsi renoncé à consacrer dans le texte du projet de loi l'exigence selon laquelle des subventions ne pouvaient être allouées qu'en vertu d'une base légale. Il a toutefois précisé que l'administration ne saurait pour autant allouer des aides financières et des indemnités dépourvues de base légale, à moins de solides motifs juridiques (FF 1986 I 369 ss [410]). Dans un arrêt postérieur à l'arrêt Wäffler, le Tribunal fédéral a également admis l'octroi d'une subvention en l'absence d'une base légale formelle (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1990, p. 27 ss). Cet arrêt a cependant fait l'objet de critiques dans la doctrine (*Paul Richli*, Subventionen ohne gesetzliche Grundlage?, recht, p. 60).

En l'espèce, l'octroi de subventions dans le domaine de la culture repose sur des directives du DFI. Par définition, les directives n'ont pas le caractère de règle de droit, mais constituent de simples instructions destinées aux agents de l'administration (Moor, op.cit., p. 264 ss, ch. 3.3.5.1). Dans un arrêt antérieur ([JAAC 55.27](#)), le Conseil fédéral a admis que les Directives du DFI concernant l'emploi du crédit d'encouragement des organisations culturelles pouvaient constituer un fondement suffisant, dès lors qu'elles n'imposaient aucune obligation aux administrés. Il peut en effet paraître justifié de ne pas se montrer trop strict en cette matière, puisque les subventions, qui par définition sont fournies à des tiers étrangers à l'administration (art. 3 de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990 [LSu], RS 616.1), constituent des dépenses de l'Etat sujettes, de ce fait, au contrôle budgétaire du parlement. Le Conseil fédéral maintient donc sa jurisprudence. Il estime toutefois qu'il conviendrait, avec l'adoption de l'art. 69 de la nouvelle Constitution du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), de clarifier la situation et d'adopter une base légale formelle en la matière; le DFI a du reste déjà commencé les travaux en vue de l'élaboration d'un projet de loi.

3. Sur la diminution des crédits d'encouragement et la modification des Directives de 1992

Les organisations culturelles n'ont aucun droit à recevoir une subvention. Tant les Directives de 1992 que celles de 1998 précisent que le DFI n'encourage les organisations culturelles que «dans les limites des crédits qui lui sont alloués chaque année» (art. 1 des Directives de 1992 et de 1998).

En 1996, le Parlement a diminué les crédits en la matière d'environ 15% pour l'année 1997, ce qui a obligé l'OFC à restreindre le cercle des bénéficiaires et en conséquence à revoir les Directives de 1992 (FF 1992 I 1273; cf. Bundesamt für Kultur, rapport annuel 1998, Berne 1998, p. 30).

Elaborées en étroite collaboration avec les milieux intéressés, notamment avec la recourante, et approuvées par la majorité des associations concernées, les nouvelles Directives de 1998 axent le soutien sur les organisations regroupant des créateurs, qui ont tout particulièrement besoin d'être soutenus (sur les

besoins des créateurs, voir notamment le Message du Conseil fédéral du 18 avril 1984 concernant l'initiative populaire «en faveur de la culture», in: FF 1984 II 521 ss [541 ss]).

4. Sur les conditions de l'octroi des subventions

4.1. Les nouvelles Directives de 1998 subordonnent l'octroi des subventions à quatre conditions:

a) Seuls trois groupes d'organisations pourront dorénavant être soutenus: les organisations d'acteurs culturels professionnels (art. 5 Directives 1998), les organisations faïtières (art. 6 Directives 1998) et les organisations d'amateurs œuvrant dans le domaine culturel (art. 7 Directives 1998).

b) Seules pourront à l'avenir bénéficier d'une subvention les organisations œuvrant dans le domaine culturel, à l'exclusion de celles qui ont des activités dont le but est essentiellement didactique, scientifique ou formateur (art. 1 al. 2 Directives 1998).

c) Les organisations doivent non seulement présenter un intérêt national (art. 2 al. 2 Directives 1992), mais avoir une activité de portée nationale, à savoir regrouper des membres provenant de différentes régions de Suisse et exercer des activités dans deux régions linguistiques au moins (art. 2 al. 1 Directives 1998).

d) Enfin, comme les Directives de 1992, les Directives de 1998 exigent que les organisations exercent leurs activités depuis trois ans au moins (art. 4 Directives 1998).

4.2. Il n'est pas contesté que la recourante satisfait aux conditions des let. c (portée nationale) et d (durée de l'activité). Selon le DFI, elle ne peut en revanche être considérée comme une organisation regroupant des créateurs professionnels ou amateurs ou comme une organisation faïtière regroupant des organisations de musiciens (let. a ci-dessus); en outre, elle n'exerce pas une activité dite créatrice (let. b ci-dessus).

C'est à juste titre que le DFI conteste que la recourante est une organisation regroupant des créateurs au sens des nouvelles Directives de 1998. En effet, les jeunes musiciens profitent des prestations offertes par la recourante (organisation de camps, de concours et de concerts), mais ils ne sont pas membres de celle-ci.

Les notions de création et de créativité renvoient à une réalité fort complexe et ne peuvent être définies de manière catégorique. Partant, bien qu'en principe, en tant qu'autorité supérieure de recours, le Conseil fédéral ait une pleine cognition dans l'examen des griefs invoqués, il examinera avec retenue la question de savoir si la recourante exerce une activité créatrice ou plutôt formatrice (sur le pouvoir d'examen du Conseil fédéral, cf. *Pierre Moor*, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 1991, p. 433 s., ch. 5.6.4.4).

Après avoir pris connaissance du dossier et, en particulier, du programme de la recourante pour l'année 1999, le Conseil fédéral n'estime pas que l'appréciation

du DFI est arbitraire. En effet, la plus grande partie de l'activité de la recourante consiste à organiser des camps musicaux à l'intention des enfants et des adolescents. Dans son programme, la recourante qualifie ces camps de «stages» ou de «cours», ce qui signifie bien que ceux-ci sont destinés à la formation et au perfectionnement. Le fait que ces camps se terminent souvent par des concerts en public ne change rien à leur caractère pédagogique et ne leur confère nullement un caractère créateur; les concerts doivent en effet permettre avant tout, pour reprendre les termes de la recourante, de donner aux jeunes musiciens une expérience d'orchestre (cf. programme 1999). L'exercice à titre accessoire d'une activité créatrice ne saurait donner à la recourante la qualité de bénéficiaire.

L'association X était au courant des mesures restrictives qui devaient être prises du fait de la diminution des crédits en raison de sa participation à l'élaboration des nouvelles Directives de 1998. Elle a été en outre avertie qu'elle ne remplissait plus les conditions de celles-ci par lettre du 26 janvier 1999. Enfin, si le DFI a refusé d'octroyer une subvention au motif que la recourante ne remplissait plus les conditions des nouvelles Directives, celle-ci a cependant reçu pour l'année 1999, en application de l'art. 14 des Directives de 1998, une aide transitoire d'un montant de Fr. 55 000.-.

En conclusion, c'est à juste titre que le DFI a admis que la recourante ne satisfaisait pas aux conditions des nouvelles Directives de 1998.

(...)

Le recours doit donc être rejeté.

JAAC 64.77 - Décision du Conseil fédéral du 23 février 2000

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 856

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.