

BVGer BVGE 2022 IV/5 vom 16. Juni 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-06-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_BVGE_2022_IV_5

FR: TAF BVGE 2022 IV/5 du 16 juin 2021

IT: TAF BVGE 2022 IV/5 del 16 giugno 2021

Regeste

Surveillance des fondations

Erwägungen

E. 3

L'autorité inférieure a examiné si la recourante présentait un intérêt digne de protection afin de déterminer si elle disposait de la qualité de partie à la suite du dépôt de la requête en dissolution. Elle a considéré que tel n'était pas le cas et traité ladite requête comme une dénonciation, sans accorder la qualité de partie à la recourante. Dans son recours, la recourante rappelle que la décision attaquée retient qu'elle a qualité pour déposer une requête en dissolution; partant, elle en déduit que cela entraîne directement et indissociablement la qualité de partie à la procédure. Elle s'étonne que la décision attaquée estime qu'il convienne de distinguer la qualité pour déposer une requête en dissolution d'une fondation au sens de l'art. 89 CC et la qualité de partie dans une procédure. Il sied donc en premier lieu de déterminer les règles procédurales applicables à la requête en dissolution prévue aux art. 88 al. 1 et 89 CC.

E. 3.1.1

De manière générale, en matière de surveillance des fondations, deux moyens d'agir en vue d'obtenir la prise de mesures par l'autorité de surveillance se distinguent: la dénonciation et la plainte. La dénonciation permet à tout un chacun de porter à la connaissance de l'autorité de surveillance des faits pour lesquels il estime que son intervention s'avère nécessaire. Le dénonciateur n'a pas à justifier d'un intérêt personnel mais il ne dispose d'aucun des droits liés à la qualité de partie. En revanche, toute personne justifiant d'un intérêt personnel, digne de protection, peut porter plainte, qui donne au plaignant les droits de partie à la procédure (cf. ATF 144 III 433 consid. 6.1; 107 II 385 consid. 3 in fine; Parisima Vez, in: Commentaire romand CC, vol. I, 2010, art. 84 no 15 ss; Harold Grüninger, in: Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 6e éd. 2018, art. 84 no 17). La plainte à l'autorité de surveillance des fondations, ou Stiftungsaufsichtsbeschwerde, se présente comme une véritable voie de droit, sui generis. Elle suppose que le plaignant dispose d'un intérêt personnel à ce que les mesures qu'il requiert soient ordonnées. Cela ne signifie cependant pas pour autant qu'il faille soumettre à des exigences sévères l'intérêt auquel le droit de déposer plainte est subordonné. La plainte à l'autorité de surveillance des fondations constitue une voie de droit qui découle de la législation civile. Les principes de la procédure administrative ne lui sont pas directement applicables; ils ne le sont que par analogie (cf. ATF 112 Ia 180 consid. 3d; 107 II 385 consid. 4; arrêt du TF 2C_684/2015 du 24 février 2017 consid. 6.5.2; arrêt du TAF B-2948/2017 du 21 décembre 2017 consid. 4.2; Vez, op. cit., art. 84 no 17). Pour qualifier un acte de plainte, il s'avère nécessaire d'examiner si son auteur remplit bien les conditions exigées pour déposer une plainte. Si tel n'est pas le cas,

l'autorité inférieure doit traiter ledit acte comme une simple dénonciation (cf. arrêt du TAF B-2941/2014 du 19 décembre 2016 consid. 2.2.2.3).

E. 3.1.2

L'art. 88 al. 1 CC dispose que l'autorité fédérale ou cantonale compétente prononce la dissolution de la fondation, sur requête ou d'office lorsque le but de la fondation ne peut plus être atteint et que la fondation ne peut plus être maintenue par une modification de l'acte de fondation (ch. 1) ou lorsque le but de la fondation est devenu illicite ou contraire aux moeurs (ch. 2). La dissolution de fondations de famille et de fondations ecclésiastiques est prononcée par le tribunal (art. 88 al. 2 CC). Selon l'art. 89 al. 1 CC, la requête ou l'action en dissolution de la fondation peut être intentée par toute personne intéressée.

E. 3.1.3

Sous l'angle historique, l'ancien art. 88 CC (RO 24 245) prévoyait auparavant deux types de dissolution, à savoir, d'une part, la dissolution de plein droit d'une fondation lorsque son but avait cessé d'être réalisable (anc. art. 88 al. 1 CC) et, d'autre part, la dissolution par jugement d'une fondation dont le but était devenu illicite ou contraire aux moeurs (anc. art. 88 al. 2 CC). L'ancien art. 89 al. 1 CC disposait alors que la dissolution pouvait être provoquée par l'autorité de surveillance et par tout intéressé. La nouvelle teneur de ces dispositions, entrée en vigueur le 1er janvier 2006 (cf. RO 2005 4545; FF 2003 7453, 7463), a modifié les compétences des autorités en relation avec la dissolution des fondations. La compétence de prononcer la dissolution d'une fondation ordinaire a été reconnue à l'autorité fédérale ou cantonale de surveillance compétente (art. 88 al. 1 CC), le juge civil ne disposant depuis lors plus que de la compétence de prononcer la dissolution des fondations de famille et des fondations ecclésiastiques (art. 88 al. 2 CC). Ce changement de compétence a entraîné une modification de l'anc. art. 89 al. 1 CC, qualifiée dans le rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats du 23 octobre 2003 comme étant de nature avant tout rédactionnelle et résultant de la réglementation proposée par l'art. 88 CC (cf. FF 2003 7425, 7443).

E. 3.1.4

Selon Grüninger, les personnes disposant d'un intérêt au sens de l'art. 89 CC sont en règle générale les destinataires, organes et éventuellement les créanciers de la fondation, respectivement les personnes qui disposent d'un intérêt légitime (berechtigtes Interesse; cf. Grüninger, op. cit., art. 88/89 no 8). S'agissant de la qualité pour agir en dissolution de la fondation relative à l'action devant le juge civil au sens des anciens art. 88 et 89 CC (cf. supra consid. 3.2.3), Vez relève dans sa thèse qui fait autorité en la matière qu'elle appartient à l'autorité de surveillance ainsi qu'à tout intéressé au sens de l'art. 89 al. 1 CC, y compris les destinataires ou le fondateur. Elle défend l'opinion que le cercle des intéressés doit être défini largement; un intérêt purement idéal (et non seulement financier) étant suffisant (cf. Parisima Vez, *La fondation: lacunes et droit désirable*, 2004, p. 307 et réf. cit.). En relation avec l'action en constatation de la nullité d'une fondation - dirigée contre la fondation elle-même - et se référant à la jurisprudence rendue sous l'ancien droit, Braconi/Carron/Gauron-Carlin précisent que toute personne qui a un intérêt digne de protection a qualité pour agir, cet intérêt n'étant pas nécessairement économique mais pouvant être idéal, ainsi: le fondateur, la commune créancière de fondateurs, l'héritier d'un fondateur, le destinataire et membre de la famille favorisée par une fondation (cf. Braconi/Carron/Gauron-Carlin, in: *Code civil suisse et code des obligations annotés*, 11e

éd. 2020, ad art. 89 CC, p. 86 et réf. cit.).

E. 3.2.1

Lorsqu'il indique que la requête en dissolution de la fondation peut être intentée par toute personne intéressée, l'art. 89 al. 1 CC ne précise pas les droits accordés auxdites personnes, notamment si celles-ci bénéficient de la qualité de partie et des droits afférents dans la procédure de dissolution. Il s'avère en outre que les institutions de la plainte et de la dénonciation (cf. supra consid. 3.1.1) ne sont pas définies par le CC. Le Tribunal fédéral a considéré que la plainte se différencie principalement de la dénonciation en ce qu'elle ne revêtait pas le caractère d'un recours populaire et qu'elle présupposait un intérêt propre du plaignant à l'exécution des mesures qu'il requiert. Ce faisant, il a estimé que les principes de la procédure administrative sont applicables indirectement, par analogie, à la plainte à l'autorité de surveillance des fondations. Certes, la terminologie de l'art. 89 al. 1 CC ne semble pas s'opposer à ce que chaque personne qui estime disposer d'un intérêt puisse déposer une requête en dissolution auprès de l'autorité de surveillance. Il n'en demeure pas moins que, comme pour les autres interventions devant l'autorité de surveillance des fondations, les principes de la procédure administrative doivent s'appliquer également par analogie au traitement d'une requête en dissolution. A défaut, cela reviendrait à permettre à tout un chacun de déposer une telle requête et d'exiger d'obtenir la qualité de partie.

E. 3.2.2

A telle enseigne, la manière de traiter une requête en dissolution au sens des art. 88 al. 1 et 89 al. 1 CC ne peut que dépendre de la question de savoir si son auteur dispose d'un intérêt suffisant au sens des principes de la procédure administrative. Si cet intérêt existe, la requête peut se voir qualifiée de plainte ou *Stiftungsaufsichtsbeschwerde* et le requérant obtient la qualité de partie et les droits afférents. Sinon, celle-ci est traitée comme une dénonciation. Cette solution s'impose afin de garantir un traitement uniforme des interventions de tiers auprès de l'autorité inférieure, qui dépend donc de manière générale de l'existence ou non d'un intérêt digne de protection de ce dernier.

E. 3.2.3

La modification des art. 88 et 89 CC au 1er janvier 2006 n'a pas réglé outre mesure la question de la qualité pour agir et déposer une requête en dissolution devant l'autorité inférieure. La modification de l'art. 89 al. 1 CC en 2006 s'avère liée à la modification des règles de compétence propre à l'art. 88 CC et se révèle, tout comme les travaux préparatifs l'évoquent, purement de nature rédactionnelle (cf. supra consid. 3.1.3). En effet, la notion " d'intéressé " figurant dans les deux versions du texte ne se trouve nullement définie plus avant. De la sorte, les réflexions développées auparavant conservent leur entière validité.

E. 3.3

Par conséquent, force est de constater que c'est à bon droit que l'autorité inférieure a examiné l'existence d'un intérêt digne de protection de la recourante afin de déterminer si la requête en dissolution devait se voir qualifiée de plainte ou de dénonciation. Ce faisant, il convient désormais d'examiner si la fondatrice présente effectivement un intérêt suffisant pour que sa requête soit traitée sous la forme d'une plainte.

E. 4.1.1

L'art. 6 PA prescrit qu'ont qualité de parties les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes,

organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision. Il définit la qualité de partie à la procédure de première instance en relation avec la qualité de recourir au sens de l'art. 48 PA (cf. arrêt du TF 2C_518/2017 du 28 novembre 2017 consid. 4.2; arrêts du TAF B-5291/2018 du 14 mai 2020 consid. 1.3.1; A-3384/2019 du 13 février 2020 consid. 3.3.1). Constitue un intérêt digne de protection, au sens de l'art. 48 al. 1 PA, tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée. Il consiste donc dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Cet intérêt doit être direct et concret; en particulier, le recourant doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération au regard du droit fédéral déterminant (cf. ATF 138 II 162 consid. 2.1.2; 137 II 40 consid. 2.3; 133 II 468 consid. 1); tel ne sera pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte ou médiate (cf. ATF 133 V 239 consid. 6.2). Les circonstances concrètes du cas particulier s'avèrent essentielles s'agissant de déterminer s'il existe un intérêt digne de protection (cf. arrêt partiel du TAF C-2461/2013 du 29 janvier 2014 consid. 2.3). Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire dans le domaine de la juridiction administrative fédérale quand un particulier conteste une autorisation donnée à un autre administré. Enfin, à moins de circonstances spéciales, la qualité pour recourir suppose l'existence d'un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée. Dans une procédure non contentieuse, la seule qualité de plaignant ou de dénonciateur ne donne pas le droit de recourir contre la décision prise; le plaignant ou le dénonciateur doit encore pouvoir invoquer un intérêt digne de protection à ce que l'autorité de surveillance intervienne (cf. ATF 138 II 162 consid. 2.1.2; 137 II 40 consid. 2.3; 133 V 239 consid. 6.2 et réf. cit.; arrêts du TAF B-6062/2019 du 7 décembre 2020 consid. 3.1.2; C-6519/2015 du 1er février 2016 consid. 3.1 et B-4888/2012 du 29 juillet 2013 consid. 3.2.2; voir aussi: Isabelle Häner, in: Kommentar VwVG, 2e éd. 2019, art. 6 no 1 ss; Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2e éd. 2013, no 2.65).

E. 4.1.2

De façon générale, la jurisprudence et la doctrine n'admettent que de manière relativement stricte la présence d'un intérêt propre et direct lorsqu'un tiers désire recourir contre une décision dont il n'est pas le destinataire (cf. ATF 133 V 239 consid. 6.3; 131 II 649 consid. 3.1; 124 II 499 consid. 3b; Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 734; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd. 1983, p. 158 s.). Les tiers ne sont en effet pas touchés par une décision de la même manière que son destinataire formel et matériel, dans la mesure où elle ne leur octroie pas directement des droits ou ne leur impose pas des obligations. En plus d'un intérêt concret, par exemple un intérêt économique au contenu de la décision litigieuse, la qualité pour recourir du tiers suppose qu'il se trouve, avec l'objet de la contestation, dans un rapport suffisamment étroit, respectivement qu'il soit touché avec une intensité supérieure que les autres personnes, ce qui doit être examiné en rapport avec les circonstances concrètes (cf. ATF 133 V 188 consid. 4.3.1; 124 II 499 consid. 3b; Moser/Beusch/Kneubühler, op. cit., no 2.78 ss). A défaut, la qualité pour recourir doit être niée.

E. 4.1.3

Selon la jurisprudence développée en matière de surveillance des fondations, mentionnée plus avant (cf. supra consid. 3.1.1), une plainte à l'autorité de surveillance n'est recevable que si le plaignant peut se prévaloir d'un intérêt personnel déterminé à ce que les mesures qu'il requiert soient ordonnées (cf. ATF 144 III 433 consid. 6.1; 107 II 385 consid. 4 s.). En particulier, un intérêt personnel - au contrôle de l'activité des organes de la fondation - doit être reconnu à toute personne qui peut effectivement obtenir un jour une prestation ou un autre avantage de la fondation (destinataire effectif ou potentiel de la fondation); l'intéressé doit par conséquent être en mesure de fournir aujourd'hui déjà des données concrètes quant à la nature de son futur intérêt (cf. ATF 107 II 385 consid. 4; 110 II 436 consid. 2; 112 Ia 180 consid. 3d aa; 112 II 97 consid. 3; arrêt du TAF B-383/2009 du 29 septembre 2009 consid. 3.1). Un tel intérêt particulier se trouvera également admis lorsqu'un tiers, sans être destinataire effectif ou potentiel de la fondation, entretient des liens personnels étroits avec ladite fondation (cf. ATF 110 II 436 consid. 2; arrêt du TAF B-3867/2007 du 29 avril 2008 consid. 1.3; décision de radiation du TAF B-6308/2009 du 28 juillet 2010 consid. 2). Les cas examinés dans la jurisprudence du Tribunal fédéral s'avèrent rares et ne permettent pas de remplacer la pesée des intérêts dans chaque cas particulier (cf. ATF 144 III 433 consid. 6.1 in fine).

E. 4.1.4

La jurisprudence du Tribunal de céans a déjà eu l'occasion de se pencher sur l'intérêt digne de protection d'un fondateur personne physique, celui-ci ayant été reconnu suffisant puisque la décision de l'autorité inférieure refusait notamment de lui reconnaître le droit de nomination en raison de son état de santé (cf. arrêt du TAF B-565/2015 du 4 octobre 2016 consid. 2.4, confirmé par l'arrêt du TF 5A_856/2016 du 13 juin 2018). Dans une autre affaire, le Tribunal de céans a examiné l'intérêt d'une fondatrice organisée sous la forme d'une association et refusé de lui reconnaître un intérêt digne de protection en procédant à l'examen de tous les éléments en présence, notamment le fait que l'acte de fondation remontait à plus de 60 ans et que l'association avait depuis lors changé de nature (cf. arrêt B—2941/2014 consid. 2.2.4 s.).

E. 4.2.1

En l'espèce, l'autorité inférieure a tout d'abord constaté à juste titre que la qualité de fondatrice ne suffisait pas à elle seule pour conférer la qualité pour agir en dissolution de la fondation au sens de l'art. 89 al. 1 CC. Un tel automatisme doit se voir exclu tant il s'avère nécessaire d'examiner dans chaque cas d'espèce si le requérant dispose d'un intérêt personnel suffisant (cf. ATF 144 III 433 consid. 6.1 in fine). Par ailleurs, il convient de ne reconnaître qu'avec retenue l'existence d'un intérêt à déposer plainte pour les fondateurs, précisément en raison de la personnalité juridique propre de la fondation et de l'indépendance qui en découle par rapport à son fondateur. Pour la même raison, il sied d'éviter qu'une personne morale qui s'est potentiellement éloignée de la fondation qu'elle a créée ne puisse invoquer, de manière éventuellement contraire à la bonne foi, son statut de fondatrice pour faire recours contre les décisions de l'autorité de surveillance (cf. arrêt B-2941/2014 consid. 2.2.4.3). S'agissant de la qualité de partie d'un fondateur, il convient donc d'examiner - sans automatisme aucun - dans chaque cas s'il dispose d'un intérêt suffisant et digne de protection.

E. 4.2.2

La recourante ne motive toutefois pas seulement sa qualité de partie parce qu'elle a fondé la fondation, mais surtout par son intérêt à ce que les fonds attribués aux étudiants de A. se voient correctement alloués, au fait que les malversations invoquées dans la requête de dissolution doivent cesser et à ce que les fonds soient transférés à une fondation intègre et à ce que la fondation soit dissoute. En effet, dans sa requête en dissolution du 14 février 2019, elle invoque en particulier le fait que des fonds auraient été utilisés en violation des statuts puisque des prêts ont été accordés à des collaborateurs et stagiaires alors que les statuts prévoient que les prêts ne peuvent être octroyés qu'aux étudiants en difficulté. Le but de la fondation consiste en l'allocation d'aides financières aux étudiants qui souhaitent entreprendre ou poursuivre des études dans les écoles appartenant à A. (...). La fondatrice a doté la fondation d'un capital et lui accorde un accès gratuit à ses locaux. Sans entrer en matière sur les griefs invoqués par la recourante qui devront, le cas échéant, faire l'objet de l'examen de l'autorité inférieure, il convient d'examiner si la situation de la recourante suffit pour lui reconnaître un intérêt propre et actuel, digne de protection, à être partie à la procédure ouverte ensuite de sa requête de dissolution.

E. 4.2.3

A titre préliminaire, il sied de constater que les relations contractuelles ou financières, passées ou présentes, entre les deux entités ne s'avèrent en tous les cas nullement pertinentes, car elles ne sauraient conférer en elles-mêmes une qualité pour recourir dans le cadre de la surveillance des fondations (cf. ATF 112 II 97 consid. 3; arrêt B-2941/2014 consid. 2.2.8). Au contraire, elles relèvent de la compétence des tribunaux civils. En outre, la fondatrice explique qu'elle entend s'assurer que les biens de la fondation soient utilisés conformément à ses statuts et atteignent ainsi ses destinataires, à savoir ses propres étudiants. Elle reconnaît à juste titre qu'elle ne sera jamais en mesure d'obtenir un avantage de la fondation. Ici également, la défense des intérêts des étudiants de A. ne saurait non plus justifier à elle seule d'accorder la qualité de partie à la fondatrice puisque l'intérêt poursuivi ne se révèle en ce sens pas propre à la fondatrice mais à celui des destinataires de la fondation. Nonobstant, il convient in casu de prendre en considération la constellation spécifique existant entre A., ses étudiants et la fondation. La recourante, qui gère une école (...), a un intérêt propre indéniable à ce que la fondation accorde les bourses et prêts d'études à ses étudiants de manière à s'assurer que les cours de A. soient accessibles même à ceux dont les moyens s'avèrent limités. Elle dispose ici d'un intérêt important à ce que la structure chargée d'octroyer ces avantages aux étudiants en difficultés financières fonctionne efficacement. Il y a lieu de retenir que la fondation se révèle intrinsèquement liée à la recourante tant par son nom que par son but, à savoir le soutien des étudiants de A. La fondation apparaît intimement liée au fonctionnement de la recourante ce qui rend vraisemblable que d'éventuelles malversations pourraient l'impacter directement, notamment s'il s'avérait que les fonds de la fondation n'étaient pas utilisés en faveur des étudiants de A. La situation diffère ici notamment de celle tranchée par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 5A_828/2008 du 30 mars 2009 consid. 1.4 dans lequel aucun intérêt juridique du point de vue de la surveillance des fondations n'avait été reconnu à un héritier qui entendait en réalité protéger ses propres intérêts pécuniaires et successoraux, le Tribunal fédéral l'ayant renvoyé pour cela à la juridiction civile. La recourante a démontré qu'elle disposait effectivement d'un intérêt propre et digne de protection à ce que les biens de la fondation se voient utilisés conformément au but décrit dans les statuts, de manière que le système de bourses et prêts d'études en faveur de ses étudiants fonctionne. Il en va de même de la question de savoir si le but de la fondation devait - ou non - se révéler impossible,

illicite ou contraire aux moeurs. Compte tenu de la constellation spécifique décrite ci-dessus, la requête de la recourante ne saurait se voir assimilée à un recours populaire qu'il conviendrait d'éviter. Son intérêt juridique en relation avec la surveillance des fondations se justifie de par les liens proches entre la recourante elle-même, ses étudiants et la fondation, et s'avère par conséquent suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération au regard des exigences posées par les principes de la procédure administrative.

E. 4.3

Sur le vu de ce qui précède, l'autorité inférieure aurait dû reconnaître la qualité de partie de la recourante, traiter sa requête en dissolution comme une plainte et lui accorder la qualité de partie dans la procédure. Dès lors, force est de constater que la décision attaquée viole le droit fédéral en refusant d'accorder la qualité de partie à la recourante. Partant, le présent recours doit être admis. Ce faisant, la décision litigieuse est annulée et la cause renvoyée à l'autorité inférieure.

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