

VD_OMNI GE.2009.0047 vom 30. November 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-11-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2009.0047

FR: VD_OMNI GE.2009.0047 du 30 novembre 2009

IT: VD_OMNI GE.2009.0047 del 30 novembre 2009

Regeste

U._____, V._____, W._____, X._____, Y._____, Z._____ c/Autorité de surveillance des fondations | Les amendes ont été infligées non à la fondation mais à chaque membre du conseil de fondation individuellement. Vu qu'aucune disposition légale en matière de surveillance des fondations ne permet la perception d'une amende auprès des personnes physiques membres du conseil de fondation pour des manquements en rapport avec l'activité de cette dernière, la perception des amendes litigieuses viole le principe de la légalité. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

a) Déposé dans le respect du délai et des autres conditions prévues par la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) et l'art. 21 du règlement du 30 avril 2008 sur la surveillance des fondations (RSF; RSV 211.71.1), le recours est recevable en la forme. b) A qualité pour recourir, selon l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Il n'est en l'occurrence pas sûr que la fondation ait, en tant que telle, un intérêt digne de protection qui la légitimerait à recourir vu que les amendes litigieuses ne lui ont pas été infligées mais qu'elles visent chaque membre du conseil de fondation individuellement. Il faut toutefois relever qu'une décision récapitulative des amendes infligées a été formellement notifiée à la fondation elle-même. Quoi qu'il en soit, étant donné que les membres du conseil de fondation ont individuellement qualité pour recourir et sont aussi recourants, il convient d'entrer en matière sur le fond du litige.

E. 2

LPA-VD) ne sont pas non plus réalisées. Dans ces circonstances, les décisions attaquées devraient être annulées pour défaut de motivation. Cependant, il apparaît que les recourants ont pu apprécier correctement la portée des décisions et les attaquer à bon escient (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 270; 133 III 439 consid. 3.3 p. 445; 130 II 530 consid. 4.3 p. 540, et les arrêts cités), ce qui impliquerait que l'on renonce éventuellement à leur annulation. Étant donné que le recours doit de toute façon être admis pour les motifs qui vont suivre, cette question souffre de rester ouverte.

E. 3

Le principe de la légalité est consacré dans son expression générale par l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) qui dispose que « Le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat ». Ce principe recouvre deux aspects. Le premier est celui de la

suprématie de la loi, qui impose aux organes étatiques de se soumettre à l'ordre juridique et de n'exercer leur activité que dans le cadre tracé par la loi; cette exigence implique que les normes d'un degré inférieur soient conformes à celles de degré supérieur. Le second aspect est celui de la réserve de la loi, qui veut que toute atteinte aux droits constitutionnels soit fondée sur la loi (ATF 131 II 562 consid. 3.1 p. 565). Le principe de la légalité exige que la base légale revête une certaine densité normative, c'est-à-dire qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence. Les exigences en matière de densité normative sont relatives. Le degré de précision que doit revêtir la loi dépend notamment du cercle de ses destinataires, de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux, ainsi que de la possibilité de prévoir et cerner à l'avance, en dehors d'un cas concret, la forme et le contenu que doit revêtir l'action étatique pour régler un problème donné, compte tenu de la diversité, de la variété et de la complexité des situations pouvant se présenter (cf. ATF 131 II 13 consid. 6.5.1 p. 29 [traduit et résumé in RDAF 2006 I, p. 778], 271 consid. 6.1 p. 278 [traduit et résumé in RDAF 2006 I, p. 675]; 129 I 161 consid. 2.2 p. 163 [traduit et résumé in RDAF 2004 I, p. 881]; 128 I 327 consid. 4.2 p. 339 s. [traduit et résumé in RDAF 2003 I, p. 385]; cf. également arrêt CCST.2006.0011/CCST.2007.0001 du 14 août 2007 consid. 6 et les références citées). Les garanties de procédure et le principe de la proportionnalité peuvent également, jusqu'à un certain point, compenser une relative imprécision de la loi, en particulier si leur respect peut efficacement être garanti par une autorité judiciaire dans le cadre d'un contrôle concret (ATF 128 I 327 précité). Le problème se complique lorsque la base légale se dédouble en une clause de délégation et une disposition réglementaire (Pierre Moor, Droit administratif, vol. 1, 2 e éd., Berne 1994 , p. 343 s.). Il est admis que le législateur cantonal a le droit de déléguer au gouvernement la compétence d'adopter des lois (au sens matériel). Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, ce droit est limité par quatre règles: la délégation ne doit pas être prohibée par le droit cantonal, elle doit se limiter à une matière déterminée, elle doit figurer dans une loi au sens formel et la norme de délégation doit indiquer le contenu essentiel de la réglementation, du moins lorsqu'elle touche gravement la situation des administrés. Il est impossible de définir, une fois pour toutes, quelles règles sont si importantes qu'elles doivent nécessairement être contenues dans une loi au sens formel. L'interprétation de ces exigences est plus stricte en cas de restriction des droits fondamentaux ou lorsqu'il s'agit de créer des obligations de droit public, étant entendu que la gravité de la restriction, respectivement l'intensité de l'obligation, est prise en considération. Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces quatre conditions ne peut pas constituer une base légale valable pour une restriction à une liberté ou la perception d'un impôt (ATF 133 V 569 consid. 5.1 p. 570/571; 132 I 7 consid. 2.2 p. 9; 131 II 735 consid. 4.1 p. 740; 128 I 113 consid. 3c p. 122 [traduit et résumé in RDAF 2003 I, p. 383]; Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 2 e éd., Berne 2006, p. 590 s.).

E. 4

a) Comme institution juridique, la fondation est régie par les art. 80 ss CC. Elle a pour objet l'affectation de biens à un but spécial (art. 80 CC). Elle est placée sous la surveillance de la corporation publique (Confédération, canton, commune) dont elle relève par son but (art. 84 al. 1 CC). L'autorité de surveillance veille à ce que les biens de la fondation soient employés conformément à celui-ci (art. 84 al. 2 CC). L'art. 33 de la loi d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse du 30 novembre 1920 (LVCC; RSV 211.01) dispose que « Le Conseil d'Etat édicte les prescriptions nécessaires pour organiser la

surveillance des fondations, y compris des institutions de prévoyance », en attribuant au Département de l'intérieur la surveillance des fondations (art.12 LVCC). Le Conseil d'Etat a ainsi édicté le règlement sur la surveillance des fondations du 30 avril 2008 (RSV 211.71.1; ci-après: RSF), lequel prévoit à son art. 10 que l'autorité de surveillance s'assure que les fondations sont administrées conformément à la loi et aux statuts, en vue de réaliser leur but (art. 10 al. 1 RSF) et qu'elle prend, à cet effet, toutes mesures utiles, d'office ou sur plainte, notamment l'amende (art. 10 al. 2 et al. 3 ch. 9 RSF). b) En l'occurrence, il n'est pas nécessaire de trancher la question de savoir si le principe d'une sanction telle qu'une amende doit figurer dans une loi au sens formel ou s'il peut être établi au niveau réglementaire uniquement, car le recours doit déjà être admis pour un autre motif. c) Les amendes ont été infligées non à la fondation mais à chaque membre du conseil de fondation individuellement. Il faut se demander si cela est admissible car ni la loi ni les règlements ne prévoient cette éventualité. Bien au contraire, selon l'art. 53 CC, les personnes morales peuvent acquérir tous les droits et assumer toutes les obligations qui ne sont pas inséparables des conditions naturelles de l'homme, telles que le sexe, l'âge ou la parenté. Elles constituent ainsi des sujets de droit distincts des personnes physiques qui les composent. Cela implique que les fondations et les personnes physiques qui composent leurs organes soient traitées comme des sujets de droit distincts, avec des patrimoines séparés. Ce n'est que lorsque la bonne foi l'exige et qu'il s'agit d'éviter de consacrer un abus de droit que la jurisprudence admet qu'il soit fait abstraction de l'indépendance formelle de la personne morale dans les rapports de celle-ci avec des tiers (principe de la transparence [Durchgriff], déduit notamment de l'art. 2 CC; ATF 128 II 329 consid. 2.4 p. 333 et les arrêts cités, relatif à une société anonyme à actionnaire unique). Au vu du principe consacré par l'art. 53 CC et dès lors qu'on ne se trouve manifestement pas en présence d'un abus de droit, il n'apparaît pas possible d'infliger une amende relative à l'activité d'une fondation, non pas à la fondation elle-même, mais à chaque membre du conseil de fondation individuellement. Le droit cantonal (si tant est qu'il puisse déroger au droit fédéral sur ce point) ne prévoit pas non plus la possibilité d'amender directement les membres du conseil de fondation, en faisant abstraction du sujet de droit que constitue la fondation. Il est à cet égard intéressant de relever qu'un nouvel art. 33b LVCC a été adopté récemment, suite à l'arrêt FI.2008.0041 (qui constatait que les émoluments perçus en contrepartie de l'activité de surveillance des fondations, fixés par un règlement du Conseil d'Etat, ne disposaient d'aucune base légale, car ils n'étaient prévus ni par la LEMO ni par le CC ni par la LVCC). Le nouvel art. 33b LVCC prévoit ce qui suit: « 1 En règle générale, les émoluments et les frais sont supportés par la fondation ou l'institution de prévoyance. 2 L'autorité de surveillance des fondations peut les mettre à la charge d'un tiers si les circonstances le justifient, notamment lorsque celui-ci a rendu nécessaire l'intervention de l'autorité de surveillance ou a adopté un comportement téméraire ou abusif ». Au regard de cette modification légale, il serait pour le moins particulier d'admettre que les exigences en matière de base légale sont moindres lorsqu'il s'agit de définir les destinataires des amendes que pour les émoluments, alors même qu'un assouplissement du principe de la légalité est clairement admis par la jurisprudence et la doctrine dans le cas particulier des émoluments (ATF 132 II 371 consid. 2.1 pp. 374 ss; 47 consid. 4.1 p. 55; Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, n° 7.2.4.2 p. 365). Enfin, sur le plan pratique, il convient de relever que l'autorité de surveillance a la possibilité de recourir à l'art. 292 CP, qui permet de punir par l'amende la personne qui ne s'est pas conformée à une décision à elle signifiée (cf. à cet égard l'art. 10 al. 3 ch. 8 RSF). Il lui est ainsi possible de sanctionner les

membres du conseil de fondation personnellement si cela lui paraît nécessaire. d) En résumé, il ressort des considérations qui précèdent qu'aucune disposition légale valable en matière de surveillance des fondations ne permet en l'occurrence la perception d'une amende auprès des personnes physiques membres du conseil de fondation pour des manquements en rapport avec l'activité de cette dernière. Partant, la perception des amendes litigieuses viole le principe de la légalité. e) Dans un souci d'exhaustivité, on relèvera encore qu'aucun texte légal ne fixe le montant maximal de l'amende pouvant être infligée par l'ASF. Une telle absence de plafond apparaît pour le moins problématique sous l'angle du principe de la légalité tel que décrit ci-dessus. Cette question n'a toutefois pas besoin d'être tranchée définitivement vu que les décisions attaquées – dépourvues de base légale quant à leurs destinataires – doivent de toute façon être annulées.

E. 5

Le recours doit ainsi être admis, aux frais de l'Etat, et les décisions attaquées annulées ; obtenant gain de cause, mais n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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