

VD_OMNI GE.2009.0150 vom 14. März 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-03-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2009.0150

FR: VD_OMNI GE.2009.0150 du 14 mars 2011

IT: VD_OMNI GE.2009.0150 del 14 marzo 2011

Regeste

Fondation école supérieure en éducation de l'enfance IPGL/Autorité de surveillance des fondations | En tant que l'autorité intimée prétend percevoir un émolument de 300 fr. à titre de sanction pour le retard dans le dépôt des comptes de la fondation, il s'agit d'une amende dépourvue de base légale, celle-ci ne résultant ni de la compétence légale du Conseil d'État d'édicter les dispositions assurant la surveillance des fondations, ni de celle de fixer les émoluments en matière administrative, ni de celle de prévoir une peine d'amende comme sanction des arrêtés et règlements d'exécution du Conseil d'Etat (on observe au passage qu'en matière d'État civil, la possibilité d'instaurer une amende pour défaut de déclaration, de même que la nature et la quotité des sanctions disciplinaires, font l'objet d'une disposition légale expresse dans le Code civil même, v. art. 40 al. 2 et 47 CC).

Erwägungen

E. 1

D'après son texte, la décision attaquée, du 24 août 2009, procède à la "facturation des frais". Dans la lettre qui l'a précédée, du 13 juillet 2009, l'autorité intimée a indiqué qu'un émolument serait facturé si la fondation ne respectait pas l'ultime délai pour déposer ses comptes. Dans sa réponse au recours, du 9 octobre 2009, l'autorité intimée expose en citant la doctrine qu'elle dispose de divers moyens répressifs. En particulier, elle se prévaut du pouvoir d'infliger des amendes que lui confère l'art. 10 du règlement sur la surveillance des fondations du 30 avril 2008 (RSF; RSV 211.71.1). Il y a lieu d'examiner la décision attaquée sous l'angle des dispositions relatives aux émoluments, puis sous celui des règles concernant les amendes.

E. 2

L'émolument est calculé en fonction de l'importance du travail accompli et de la fortune des fondations ou institutions de prévoyance.

E. 3

Le Conseil d'Etat fixe le tarif des émoluments dus à l'autorité de surveillance des fondations.

E. 4

Comme le Tribunal fédéral l'a rappelé dans l'arrêt 2C_615/2010 du 24 novembre 2010 déjà cité, le principe de l'équivalence suppose que le montant de chaque émolument soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (ATF 121 I 230 consid. 3g/bb p. 238). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le justiciable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause (ATF 120 Ia 171 consid. 2a et les références). Cela

n'exclut pas une certaine schématisation ni la prise en compte de la vraisemblance et de règles d'expérience (ATF 126 I 180 consid. 3a/bb; arrêt 2C_817/2008 du 27 janvier 2009 consid. 10.1). S'il n'est pas nécessaire que l'émolument corresponde exactement au coût de l'opération administrative visée, il doit toutefois être établi selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 126 I 180 consid. 3a/bb). Le montant de l'émolument ne doit en outre pas empêcher ou rendre difficile à l'excès l'utilisation de certaines institutions (ATF 120 Ia 171 consid. 2a). Dans un arrêt concernant un émolument du registre foncier de 260 fr. pour 38 photocopies, le Tribunal fédéral a rappelé qu'il avait confirmé des émoluments de 30 ou 40 fr. prélevés pour l'établissement de photocopies recto-verso d'un texte certifié authentique (4A.12/1999 du 2 mars 2000). Le Tribunal fédéral a aussi jugé qu'un émolument de 50 fr. pour une première sommation réclamant le dépôt d'une déclaration d'impôt n'était pas exagéré, que ce soit du point de vue de la couverture des frais ou de celui de l'équivalence (ATF 2P.89/2001 du 10. Juli 2001). De son côté, le tribunal de céans a jugé qu'un montant forfaitaire de 700 fr. relatif à des frais d'intervention de police suite au déclenchement inopiné d'une alarme privée était, en dépit d'un certain schématisme, admissible. Il a en particulier relevé le montant peu élevé de l'émolument en rapport avec les coûts effectifs engendrés par l'intervention policière et l'utilité potentielle de la prestation pour le contribuable dans l'hypothèse où l'alarme aurait été donnée à bon escient (arrêt GE.2009.0019 du 15 juin 2009). Dans un autre cas concernant un contrôle de chantier, le tribunal de céans a retenu que le temps consacré aux opérations de contrôle (19h30) apparaissait proportionné à la prestation fournie par l'Etat compte tenu de l'ampleur de l'intervention effectuée et du nombre de personnes contrôlées. Partant, l'émolument de 1'462 fr. 50 était justifié (arrêt GE.2008.0030 du 30 mai 2008). On constate aussi que le règlement fixant les émoluments en matière administrative ne prévoit pas, à part dans le domaine de la surveillance des fondations, d'émolument pour un simple rappel. Des émoluments de l'ordre de 300 fr. sont en général prévus pour des décisions nécessitant l'examen d'un dossier comme en matière d'entreprise de sécurité (art. 1 ch. 5 à 8 RE-Adm) ou d'équivalence de titres pour l'enseignement dans les écoles publiques (200 fr. selon l'art. 2 ch. 7 RE-Adm). Il en va de même pour certaines décisions d'importance comme les naturalisations (350 fr. pour un dossier individuel de naturalisation ordinaire, 300 fr. pour un dossier de naturalisation facilitée d'une famille complète, art. 3 ch. 25 et 26 RE-Adm) ou pour l'autorisation d'exercer diverses professions dans le domaine médical (160 fr. pour la plupart d'entre elles, art. 4 ch. 1 RE-Adm). En l'espèce, la décision attaquée facture à la fondation recourante un émolument de 300 fr. pour le rappel du 13 juillet 2009 réclamant le dépôt de ses comptes. Ce montant est manifestement disproportionné si on le compare aux divers exemples tirés de la jurisprudence et de la pratique administrative énumérés ci-dessus. En effet, la lettre du 13 juillet 2009 de l'autorité intimée n'est qu'une lettre type (voir par exemple la même lettre, du même jour, dans le dossier GE.2009.0241). Son envoi ne nécessite probablement pas la tenue d'un échéancier individualisé pour chaque fondation car la plupart des fondations soumises à la surveillance de l'autorité intimée ont l'obligation statutaire (préconisée par l'autorité intimée elle-même lors de l'examen préalable des statuts) de déposer leurs comptes au 30 juin. Il suffit donc à l'autorité intimée d'envoyer la même lettre à toutes les fondations dont elle n'a pas reçu les comptes à cette date. L'opération est donc extrêmement simple et ne justifie pas la perception d'un émolument de 300 francs. Comme le tarif prévoit une fourchette de 300 à 500 francs (art. 3 ch. 35 let. j) , la question de savoir si un émolument plus modeste pourrait être prélevé ne se pose pas. L'émolument litigieux doit

donc être annulé sans qu'il soit nécessaire d'examiner les motifs invoqués par la fondation recourante pour expliquer son retard.

E. 5

Dans sa réponse au recours, l'autorité intimée se prévaut de sa compétence de prélever des amendes. De fait, l'émolument litigieux est prélevé par une décision du 24 août 2009 notifiée après que la fondation en avait été menacée, en cas d'inaction dans les 30 jours, dans le rappel du 13 juillet 2009. L'émolument paraît donc bien avoir le caractère d'une sanction pour l'inobservation du délai. Sur la base de l'art. 33 de la loi d'introduction du Code civil (cité plus haut; aujourd'hui art. 53 CDPJ), le Conseil d'État a édicté le règlement sur la surveillance des fondations du 30 avril 2008 (RSF; RSV 211.71.1), 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). Dans un arrêt GE.2009.0047 du 30 novembre 2009, le tribunal de céans a rappelé que le principe de la légalité exige que la base légale revête une certaine densité normative. Il a jugé que le droit cantonal ne prévoit pas la possibilité d'amender directement les membres du conseil de fondation. Il a aussi relevé qu'il serait surprenant que les émoluments, pourtant soumis à des exigences réduites, doivent disposer d'une base légale formelle alors que les amendes en seraient dispensées et qu'aucun texte n'en fixerait le montant maximal. La question de savoir si une base légale formelle est nécessaire pour que l'autorité de surveillance des fondations puisse prononcer une amende a fait l'objet d'un arrêt de principe soumis à la procédure de coordination de l'art. 34 ROTC (GE.2009.0241 du 25 février 2011. Le tribunal y a rappelé que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe de la légalité trouve en droit disciplinaire une application stricte sur un point, à savoir que l'autorité ne peut pas infliger une sanction qui n'est pas prévue par la loi (ATF 2C_268/2010 du 18 juin 2010). La Cour de droit administratif et public a jugé que ni l'art. 84 al. 2 CC, trop général, ni la délégation de l'art. 33 LVCC (actuellement art. 53 CDPJ) ne fournissent la base légale requise (on ajoutera au passage qu'en matière d'État civil, la possibilité d'instaurer une amende pour défaut de déclaration, de même que la nature et la quotité des sanctions disciplinaires, font l'objet d'une disposition légale expresse dans le Code civil même, v. art. 40 al. 2 et 47 CC). Quant à l'art. 3 ch. 35 let. 1 RE-Adm (cité ci-dessus), il ne prévoit pas une amende, mais semble viser seulement l'émolument (d'ailleurs disproportionné) qui serait perçu lors de la "condamnation au versement d'amendes en cas de non-présentation des états financiers annuels". Ensuite, selon la jurisprudence, l'autorité de surveillance peut assortir ses instructions d'une commination pénale mais celle-ci doit être fondée sur une disposition spéciale du droit cantonal, ou à défaut sur l'art. 292 du Code pénal, qui permet de sanctionner l'insoumission à une décision de l'autorité par une amende (ATF 99 Ib 255 consid. 4) prononcée par un juge pénal, et non par une autorité administrative. Quant aux amendes que le Conseil d'État peut prévoir comme sanction de ses arrêtés et règlements d'exécution (art. 2 al. 1 de la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 (LPén; RSV 311.15), elles sanctionnent des contraventions qui sont de la compétence du préfet, sous réserve de celles que la loi place dans la compétence exclusive d'autorités judiciaires (art. 14, 15 et 16 de l'ancienne loi du 18 novembre 1969 sur les contraventions en vigueur jusqu'en 2010; actuellement art. 5 ss de la loi du 19 mai 2009 sur les contraventions, en vigueur depuis le 1er janvier 2011: LContr ; RSV 312.11). Il n'est donc pas possible qu'une autorité administrative comme l'autorité de surveillance des fondations soit investie de la

compétence d'infliger des amendes par un règlement que le Conseil d'État adopterait sur la base de l'art. 2 al. 1 LP_c. En résumé, une base légale formelle serait nécessaire pour que l'autorité de surveillance des fondations puisse prononcer des amendes. L'amende dont le règlement sur la surveillance des fondations prévoit le principe ne peut se fonder ni sur la compétence légale du Conseil d'État d'édicter les dispositions assurant la surveillance des fondations, ni sur celle de fixer les émoluments en matière administrative, ni sur celle de prévoir une peine d'amende comme sanction des arrêtés et règlements d'exécution du Conseil d'Etat. Dans ces conditions, l'émolument de 300 fr. facturé par la décision attaquée du 24 août 2009 ne peut pas être considéré comme une amende que l'autorité intimée serait en droit de prélever pour sanctionner le retard dans le dépôt des comptes de la fondation. Il ne peut pas être maintenu.

E. 6

Le recours étant admis, l'arrêt sera rendu sans frais. Il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens.

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