

# **VD\_OMNI GE.2009.0241 vom 25. Februar 2011**

VD Tribunal cantonal, 2011-02-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2009.0241](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2009.0241)

FR: VD\_OMNI GE.2009.0241 du 25 février 2011

IT: VD\_OMNI GE.2009.0241 del 25 febbraio 2011

## **Regeste**

Fondation vaudoise Jérémine, Lugeon et Rabot pour la géologie/Autorité de surveillance des fondations | Annulation d'une amende dépourvue de base légale. 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. Une base légale formelle serait nécessaire pour que l'autorité de surveillance des fondations puisse prononcer des amendes, mais une disposition légale qui se bornerait à ne prévoir que le principe d'une amende ne serait pas suffisante.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

L'autorité intimée conclut à l'irrecevabilité du recours en faisant valoir que ce dernier n'a pas été signé par une personne habilitée à représenter valablement la fondation recourante. Il est exact que le recours est signé par la secrétaire de l'Institut du géomatique et d'analyse du risque et que d'après le Registre du commerce, seul le Professeur Jaboyedoff est habilité à signer, avec signature individuelle. Cette situation n'entraîne cependant pas l'irrecevabilité du recours. Contrairement à l'art. 31 de l'ancienne loi sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), qui exigeait que le recours soit accompagné de la décision attaquée et de la procuration du mandataire qui n'est ni avocat ni agent d'affaires, la disposition correspondante de l'art. 79 de la nouvelle loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), entrée en vigueur le 1er janvier 2009, ne mentionne plus, comme annexe obligatoire du recours, que la décision attaquée. Selon l'art. 16 al. 3 LPA-VD, l'autorité peut exiger du représentant qu'il justifie de ses pouvoirs par une procuration écrite. Il s'agit donc d'une simple faculté. Il n'y a pas lieu en l'espèce d'exiger une telle procuration car déjà devant l'autorité intimée, c'est la secrétaire de l'institut en question qui a répondu elle-même sous sa signature aux correspondances que l'autorité intimée avait adressées au Professeur Jaboyedoff, ce à quoi l'autorité intimée n'a rien trouvé à redire: elle s'est d'ailleurs adressée à ladite secrétaire dans sa lettre du 5 mai 2008. On rappellera en outre que même sous l'empire de l'ancienne LJPA, la jurisprudence considérait qu'un prononcé d'irrecevabilité pour défaut de procuration violait l'interdiction du formalisme excessif lorsque le mandataire procédait déjà devant l'autorité intimée et que celle-ci lui a adressé des notifications (RE.1992.0021 du 19 août 1992).

### **E. 2**

La recourante fait valoir que les comptes ont été expédiés à temps mais qu'elle ne peut le prouver parce qu'ils ont été expédiés par courrier normal. De son côté, l'autorité intimée allègue qu'elle a reçu les comptes le 11 décembre 2011; elle verse au dossier une copie de la

page de garde du rapport de l'organe de contrôle qui porte un timbre humide de cette date. Pour résoudre cette contradiction entre une déclaration de la recourante et une pièce que l'autorité intimée a constituée elle-même, il conviendrait d'interpeller l'organe de contrôle. On peut toutefois renoncer à cette mesure d'instruction parce que le recours doit être admis pour un autre motif qui tient à l'exigence d'une base légale.

### **E. 3**

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

### **E. 4**

S'agissant d'amendes en matière de surveillance des fondations, le tribunal a statué récemment sur un recours dirigé contre les amendes infligées personnellement aux membres du conseil d'une fondation. Il a rappelé que 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. En outre, le législateur ne peut déléguer au gouvernement la compétence d'adopter des lois (au sens matériel) qu'à des conditions restrictives: notamment, la norme de délégation doit indiquer le contenu essentiel de la réglementation, du moins lorsqu'elle touche gravement la situation des administrés. Le tribunal a constaté que sur la base de l'art. 33 de la loi d'introduction du Code civil (cité plus haut), 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). Le tribunal a laissé ouverte 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. Il a jugé que le droit cantonal (si tant est qu'il puisse déroger au droit fédéral sur ce point) ne prévoit pas la possibilité d'amender directement les membres du conseil de fondation, en faisant abstraction du sujet de droit que constitue la fondation. Le tribunal a ajouté qu'en regard de l'adoption récente de l'art. 33b LVCC (cité plus haut), il serait pour le moins particulier d'admettre que les exigences en matière de base légale soient 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. Enfin, le tribunal a relevé qu'aucun texte légal ne fixe le montant maximal de l'amende, ce qui paraît pour le moins problématique sous l'angle du principe de la légalité ( GE.2009.0047 du 30 novembre 2009 ).

### **E. 5**

La présente cause nécessite de trancher la question de savoir si une base légale formelle est nécessaire pour que l'autorité de surveillance des fondations puisse prononcer une amende. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe de la légalité trouve en droit disciplinaire une application différenciée. Il s'applique en effet strictement aux sanctions en ce sens que l'autorité ne peut pas infliger une sanction qui n'est pas prévue par la loi. En revanche, en ce qui concerne la définition des manquements susceptibles d'entraîner des sanctions, les clauses générales satisfont à l'exigence de légalité (ATF 2C\_268/2010 du 18 juin 2010). En matière de surveillance des fondations, le législateur vaudois s'est borné à

édicter la clause délégatoire de l'art. 33 LVCC (actuellement art. 53 CDPJ). Cette disposition confère au Conseil d'État la compétence d'édicter "les dispositions assurant la surveillance des fondations". Le tribunal a jugé que l'on ne peut déduire d'une norme aussi générale, pas plus que de l'art. 84 al. 2 CC, une base légale permettant la perception d'un émolument. Il doit en aller de même s'agissant de la possibilité d'infliger une amende. En effet, comme l'a relevé l'arrêt GE.2009.0047 du 30 novembre 2009, on ne concevrait pas qu'un simple règlement (fût-il adopté au bénéfice d'une délégation législative) suffise pour prononcer une amende alors que la possibilité pour l'administration de percevoir des émoluments nécessiterait une base légale formelle. Il n'est d'ailleurs pas certain que la compétence en matière d'amende puisse sans autre faire l'objet d'une délégation à l'autorité exécutive (voir par exemple sur la question de la délégation législative en droit fédéral l'ATF 133 II 331, consid 7.2.2). Ainsi, même si elle figurait dans une loi au sens formel, la règle de l'art. 10 al. 3 ch. 8 RSF serait dépourvue de la densité normative requise car elle se borne à citer l'amende parmi les moyens à disposition de l'autorité: comme en matière d'émoluments, le principe de la légalité exige, s'agissant des amendes, que le destinataire, les bases de calcul et le montant des amendes, de même que les conditions pour les prononcer, soient fixés dans la loi. Même insérée dans une loi au sens formel, une disposition qui se bornerait à prévoir que l'autorité peut prononcer des amendes sans autre précision, en particulier quant au montant maximum de celles-ci, serait de toute manière dénuée d'effet.

## **E. 6**

C'est en particulier en vain que l'autorité intimée croit voir le tarif des amendes qu'elle pourrait prononcer à l'art. 3 ch. 35 let. 1 RE-Adm. En effet, comme son nom l'indique, ce règlement a pour objet de fixer les émoluments en matière administrative que le Conseil d'État est habilité à prévoir en vertu de la LEMO du 18 décembre 1934. Ainsi, s'il fallait donner un sens à l'art. 3 ch. 35 let. 1 RE-Adm, cette disposition viserait l'émolument perçu lors de la "condamnation au versement d'amendes en cas de non-présentation des états financiers annuels", et non l'amende elle-même. Le montant prévu (330 à 4000 fr.) serait d'ailleurs à l'évidence disproportionné.

## **E. 7**

Pour justifier de sa compétence de prononcer des amendes, l'autorité de surveillance intimée invoque un arrêt du Tribunal fédéral (5A.17/2000) et la doctrine (Vez), ainsi que la jurisprudence cantonale. Elle affirme que la possibilité de sanctionner une fondation découle directement du devoir de surveillance de l'État. Il est vrai qu'on peut lire cette affirmation dans un obiter dictum des arrêts du 27 novembre 2008 déjà évoqués, qui citent un arrêt FI.2005.0215 du 5 avril 2006 selon lequel le règlement sur la surveillance des fondations - et apparemment la compétence d'infliger des amendes - trouverait sa base légale dans les art. 12ter (compétence du département) et 33 (délégation au Conseil d'État) LVCC mis en relation avec les art. 80ss CC. On ne peut cependant pas se tenir à cette affirmation. Il résulte de l'ATF 5A.17/2000 du 18 juillet 2000 (v. ég. les ATF 5A.13, 14 et 18/2000 du même jour) que l'autorité de surveillance des fondations ne peut adresser des directives qu'à la fondation elle-même, à l'exclusion des membres des organes de la fondation ou des tiers. Ces arrêts exposent que selon la doctrine, les autorités de surveillance disposent d'une palette de moyens de surveillance préventifs et répressifs; ils n'examinent pas la nécessité d'une base légale (l'autorité intimée était d'ailleurs l'autorité fédérale de surveillance, et non une autorité cantonale). Quant à la doctrine invoquée, elle

cite l'amende parmi les mesures extraordinaires que peut prendre l'autorité de surveillance (dans le même sens Grüniger, Basler Kommentar, 2006, N. 13 ad art. 84 CC), mais elle précise que le principe et le montant des amendes peuvent figurer dans les dispositions cantonales d'application de l'art. 84 al. 2 CC et que si le droit cantonal d'exécution ne prévoit pas expressément l'amende, ce sont les dispositions générales relatives aux "amendes d'ordre" qui s'appliquent (Parisima Vez, La fondation: lacunes et droit désirable, Berne 2004, N. 947 p. 250; dans le même sens, Riemer, Berner Kommentar, Berne 1975, N. 96s ad art. 84 CC). C'est dire qu'aux yeux de la doctrine, une base légale est nécessaire pour que l'autorité de surveillance puisse prononcer une amende. La jurisprudence le confirme: elle reconnaît à l'autorité de surveillance le pouvoir de donner aux organes de la fondation, en se fondant directement sur l'art. 84 al. 2 CC, des instructions contraignantes (ATF 100 Ib 137 consid. 2a). Certains arrêts semblent laisser entendre que l'autorité de surveillance des fondations pourrait en outre infliger des sanctions (ATF 101 Ib 231 consid. 2) mais la jurisprudence précise sur ce point que l'autorité de surveillance peut assortir ses instructions d'une commination pénale fondée sur une disposition spéciale du droit cantonal, ou à défaut sur l'art. 292 du Code pénal, qui permet de sanctionner par une amende l'insoumission à une décision de l'autorité (ATF 99 Ib 255 consid. 4). Cela signifie que seule une autorité pénale peut prononcer une condamnation pour insoumission à une injonction à l'autorité de surveillance des fondations. A défaut d'une base légale en droit cantonal, l'autorité administrative de surveillance des fondations n'est pas habilitée à prononcer une peine sous sa propre autorité.

#### **E. 8**

La base légale requise pour que l'autorité de surveillance des fondations puisse prononcer des amendes ne pouvant pas être trouvée dans la simple clause délégatoire de l'art. 33 LVCC (actuellement art. 53 CDPJ), se pose la question d'une éventuelle autre base légale cantonale. À cet égard, la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 (LPén; RSV 311.15) dispose à son art. 2 al. 1 que le Conseil d'État peut prévoir la peine d'amende comme sanction de ses arrêtés et règlements d'exécution (voir par exemple l'art. 15 du règlement concernant la protection de la flore du 2 mars 2005: RPF; RSV 453.11.1). L'amende sanctionne les contraventions du droit cantonal (art. 5 al. 1 LPén), qui sont soumises aux dispositions générales de la loi sur les contraventions (art. 12 LPén). Or les contraventions 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 LPén.

#### **E. 9**

Il résulte de ce qui précède qu'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. Une disposition légale qui se bornerait à ne prévoir que le principe d'une amende ne serait

d'ailleurs pas suffisante. Dénuée de base légale, l'amende prononcée par l'autorité de surveillance des fondations doit être annulée. 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.