

VD_OMNI GE.2016.0108 vom 10. Januar 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-01-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2016.0108

FR: VD_OMNI GE.2016.0108 du 10 janvier 2017

IT: VD_OMNI GE.2016.0108 del 10 gennaio 2017

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____/AUTORITE DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS DE SUISSE OCCIDENTALE, D. _____ | Demande de récusation des collaborateurs de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (As-So) transmise au Conseil d'administration de l'As-So, lequel n'entre pas en matière. Recours pour refus de statuer et demandant le transfert de la surveillance de la fondation à l'autorité fédérale de surveillance. Dans le cadre de la surveillance des fondations classiques, l'As-So agit en tant qu'autorité administrative cantonale. Compétence de la CDAP et non du Conseil d'administration de l'As-So pour connaître d'une demande de récusation visant l'ensemble de l'autorité. Demande de récusation examinée sur le fond. Pas de récusation en raison du fait que la fondation a obtenu gain de cause à deux reprises devant la CDAP et que l'As-So a déposé un recours au TF que ce dernier a jugé irrecevable. Pas d'éléments suffisants démontrant l'existence d'une prévention de l'autorité administrative. Recours rejeté. Recours au TF irrecevable (5A_136/2017 du 11 mai 2017).

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions rendues par les autorités administratives. Il peut aussi être saisi d'un recours contre l'absence de décision, lorsque l'autorité tarde à statuer ou refuse de le faire (art. 74 al. 2 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 de la même loi). Le recours pour déni de justice présuppose que le recourant ait requis l'autorité inférieure d'agir, que celle-ci ait disposé de la compétence pour statuer, qu'il existe un droit au prononcé de la décision, et que le recourant dispose de la qualité de partie dans la procédure (cf. ATF 130 II 521 consid. 2.5; ATAF 2010/53 consid. 1.2.3; 2010/29 consid. 1.2; cf., en dernier lieu, CDAP FI.2015.0090 du 25 novembre 2015, consid. 1 ; FI.2013.0047 du 22 novembre 2013, consid. 2a; AC.2012.0344 du 22 mai 2013, consid. 2b). En l'espèce, l'autorité administrative est un établissement autonome de droit public intercantonal créé par le Concordat du 23 février 2011 sur la création et l'exploitation de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (C-AS-SO ; RSV 831.95). Selon l'art. 3 al. 2 C-AS-SO, les cantons partenaires peuvent attribuer à l'établissement la surveillance des fondations classiques placées sous leur surveillance au sens des art. 80 ss CC. Le Canton de Vaud a fait usage de cette possibilité (art. 53 du Code de droit privé judiciaire du 12 janvier 2010 ; CDPJ ; RSV 211.02). Il résulte de ce qui précède que lorsqu'elle exerce, comme dans la présente cause, la surveillance d'une fondation classique, l'As-So agit en tant qu'autorité administrative cantonale au sens de l'art. 4 LPA-VD si bien que le Tribunal cantonal est compétent, faute d'autre autorité de recours, pour connaître du recours pour

déni de justice. Le recours a été déposé au nom de la fondation par le président et le secrétaire de son conseil. Or, selon la décision rendue le 17 mai 2016, seul le commissaire désigné par l'As-So a qualité pour représenter la fondation vis-à-vis des tiers, ce qui ressort également du registre du commerce. On peut dès lors se demander si la fondation est valablement représentée. Toutefois, en raison de l'effet suspensif qui avait été restitué au recours déposé contre la décision du 17 mai 2016, le président et le secrétaire du conseil disposaient du droit de signature au moment du dépôt du recours ayant donné lieu à la présente procédure. En outre, ces derniers demeurent membres du conseil de fondation, dont l'activité est en l'état soumise à la surveillance de l'As-So. On peut donc se demander s'ils ne disposent pas à ce titre ou en agissant, comme ils le font valoir, à titre personnel, d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD à ce que la décision soit rendue. En définitive, la recevabilité du recours peut rester indécise, celui-ci devant de toute manière être rejeté sur le fond pour les motifs qui suivent.

E. 2

L'autorité de recours statue sur les demandes de récusation visant l'ensemble d'une autorité ou la majorité de ses membres.

E. 3

Le Tribunal cantonal statue sur les demandes de récusation visant ses membres.

E. 4

Le Tribunal neutre statue sur les demandes de récusation visant l'ensemble du Tribunal cantonal ou la majorité de ses membres." Au contraire d'autres législations (cf. not. art. 10 al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative ; PA ; RS 172.021), la législation vaudoise ne confère ainsi pas à l'autorité de surveillance mais à l'autorité de recours la compétence de statuer sur les demandes de récusation visant les autorités administratives. La CDAP a déjà admis sa compétence pour statuer sur la demande de récusation visant des autorités administratives, comme la Chambre des notaires (GE.2011.0030 du 5 juillet 2011, consid. 2a et 4b/bb), la Commission foncière rurale, section I (FO.2011.0020 du 29 décembre 2011, consid. 5b), le Procureur général agissant en qualité d'autorité administrative (GE.2014.0230 du 21 janvier 2015, consid. 1b) ainsi que la Commission d'affermage (GE.2015.0068 du 19 novembre 2015, consid. 2). En l'espèce, la demande de récusation déposée par les recourants visait le directeur de l'As-So, la vice-directrice de l'As-So ainsi que le juriste en charge du dossier, soit l'ensemble des collaborateurs de l'As-So ayant signé des courriers et des décisions en lien avec la surveillance de la fondation. Selon le site de l'As-So (<http://www.as-so.ch/organisation/team>), l'autorité ne compte que quelques collaborateurs spécialisés si bien qu'il n'était pas arbitraire de considérer que la demande de récusation s'apparentait à une demande de récusation visant l'ensemble des collaborateurs de l'As-So et que celle-ci ne pouvait statuer sur la demande de récusation en application de l'art. 11 al. 1 LPA-VD. Du reste, les recourants ont conclu à ce que la surveillance de la fondation soit confiée à l'autorité fédérale de surveillance, ce qui tend à démontrer qu'ils visent la récusation de l'autorité dans son ensemble. Selon l'art. 11 al. 2 LPA-VD, il n'appartenait dès lors pas au conseil d'administration de l'As-So, qui est, comme les recourants le relèvent eux-mêmes, une autorité de surveillance mais à l'autorité de recours de statuer sur la demande de récusation. Il s'ensuit que la compétence pour statuer sur la demande de récusation relève de la Cour de céans et non de l'As-So. On ne saurait dès lors faire grief à

l'As-So d'avoir commis un déni de justice formel. Il est vrai que le conseil d'administration de l'As-So n'a pas transmis, comme il aurait dû le faire, la demande de récusation à l'autorité compétente, soit la Cour de céans, en application de l'art. 7 al. 1 LPA-VD. Celle-ci était toutefois déjà saisie d'un recours si bien que cette omission n'entraîne pas de déni de justice formel. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans la mesure où il tend à faire constater l'existence d'un déni de justice formel. 3. La Cour de céans étant compétente pour connaître de la demande de récusation, il se justifie, par économie de procédure, de traiter celle-ci sur le fond dans le cadre du présent arrêt. Les recourants ont par ailleurs pris dans leurs écritures des conclusions sur le fond de la demande de récusation, puisqu'ils demandent que l'autorité intimée soit récusée et que la surveillance de la fondation soit confiée à une autre autorité, soit l'autorité fédérale de surveillance. Ils ont donc pu s'exprimer sur le fond. a) La jurisprudence du Tribunal fédéral (v. p. ex ATF 2C_794/2011 du 22 décembre 2011, consid. 3.1 et 3.2 et les réf. citées) retient que, d'une manière générale, les garanties de procédure découlant des art. 30 al. 1 Cst. et 6 § 1 CEDH ne sont pas applicables lorsque l'impartialité d'un membre d'une autorité non judiciaire est en cause, celle-ci devant être examinée uniquement sous l'angle de l'art. 29 al. 1 Cst. et des dispositions cantonales de procédure. L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une personne impliquée ne sont pas décisives. Par ailleurs, le seul fait qu'une autorité ait déjà rendu une décision défavorable au recourant ne suffit pas pour admettre un motif de prévention, ni le refus de l'assistance judiciaire en raison de l'absence de chances de succès. En revanche, la récusation sera admise dès qu'il existe une apparence objective de prévention, sans égard au fait que l'autorité concernée se sente elle-même apte à se prononcer en toute impartialité. La jurisprudence fédérale précise en outre (ATF 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 consid. 3.1 et 3.2 et les références citées) que, de manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. La garantie constitutionnelle n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux. Une partie ne peut par ailleurs pas justifier le devoir de récusation d'une personne au seul motif que cette personne a, dans une procédure antérieure, pris une décision à son détriment ou contribué à une prise de décision antérieure la concernant. En ce qui concerne les autorités administratives, la récusation ne touche en principe que les personnes physiques individuelles composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle (ATF 2C_831/2011 déjà cité; 2C_305/2011 du 22 août 2011 consid. 2.5; ATF 97 I 860 consid. 4 p. 862). Le Tribunal fédéral a relevé à cet égard que la récusation doit rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens. Il a ajouté que tel doit a fortiori être le cas lorsque la

récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi et qu'aucune autre autorité ordinaire ne peut reprendre ses fonctions (ATF 122 II 471 consid. 3a, traduit in JdT 1998 I 243). Une demande de récusation dirigée contre une autorité dans son ensemble peut cependant être examinée comme si elle était dirigée contre chacun des membres de cette autorité pris individuellement. Ces principes sont mis en œuvre par l'art. 9 LPA-VD, à teneur duquel doit se récuser toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision, notamment si elle a un intérêt personnel dans la cause (let. a); si elle a agi dans la même cause à un autre titre, notamment comme membre d'une autorité, conseil d'une partie, expert ou témoin (let. b); en présence de divers liens d'état civil ou de fait (let. c et d); si elle pourrait apparaître comme prévenue d'une autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire (let. e). La Cour de droit administratif et public interprète l'art. 9 LPA-VD en se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral (v. p. ex. récemment GE.2015.0007, GE.2015.0043, GE.2015.050, tous du 28 octobre 2015; GE.2014.0087 du 19 septembre 2014; GE.2011.0030 du 5 juillet 2011).

b) aa) Dans un premier motif, les recourants font valoir qu'ils ont dû agir par la voie judiciaire pour faire respecter leurs droits et qu'ils ont obtenu gain de cause à deux reprises contre l'As-So devant la Cour de céans, l'une en obtenant des dépens, la cause ayant été radiée du rôle (GE.2015.0120 du 25 septembre 2015), l'autre en obtenant l'admission du recours et la réforme de la décision de l'As-So refusant d'approuver une modification du but statutaire de la fondation (GE.2015.0227 du 30 mai 2016, confirmé par un arrêt du TF 5A 484/2016 du 5 août 2016 déclarant irrecevable le recours déposé par l'As-So contre l'arrêt cantonal). S'agissant de ce dernier arrêt, les recourants font en outre grief à l'As-So de ne pas l'avoir exécuté immédiatement en transférant à l'autorité fédérale de surveillance le dossier. Selon la jurisprudence, des décisions ou des actes de procédure qui se révèlent par la suite erronés ne fondent pas en soi une apparence objective de prévention. Il n'en va autrement que si le membre d'une autorité administrative ou judiciaire a commis des erreurs grossières ou répétées constituant une grave violation des devoirs de sa charge. Une personne qui exerce la puissance publique est nécessairement amenée à devoir trancher des questions controversées ou des questions qui dépendent largement de son appréciation. Même si elle prend dans l'exercice normal de sa charge une décision qui se révèle erronée, cela ne suffit pas à présumer une attitude partielle de sa part à l'avenir. Par ailleurs, la procédure de récusation ne saurait être utilisée pour faire corriger des fautes - formelles ou matérielles - prétendument commises par une personne détentrice de la puissance publique; de tels griefs doivent être soulevés dans le cadre du recours portant sur le fond de l'affaire (sur tous ces points: arrêt GE.2015.0068 du 19 novembre 2015, consid. 9a; ATF 2C_975/2014 du 27 mars 2015, consid. 3.2 et les références citées). D'éventuelles erreurs de procédure ou d'appréciation commises ne suffisent pas à fonder objectivement un soupçon de prévention. Seules des fautes particulièrement graves et répétées pourraient avoir cette conséquence; même si elles paraissent contestables, des mesures inhérentes à l'exercice normal de la charge de l'autorité ne permettent pas de suspecter celle-ci de partialité (ATF 113 Ia 407 consid. 2 p. 408-410; 111 Ia 259 consid. 3b/aa p. 264). L'arrêt récent cité par les recourants (ATF 141 IV 178, traduit in JdT 2016 IV 247) reprend ces principes s'agissant de la récusation de deux procureurs, tout en relevant les exigences en matière d'impartialité du procureur et d'absence de prévention doivent être interprétées dans une large mesure de manière semblable à celles de l'art. 30 al. 1 Cst. et son donc plus strictes que pour une autorité administrative. En l'espèce, il convient d'abord de préciser que les deux procédures

judiciaires auxquelles les recourants font référence s'inscrivent dans un contexte plus large de nombreuses contestations par la fondation des décisions des autorités cantonales. Ainsi, la fondation a notamment contesté sans succès auprès de la Cour de céans la décision de l'administration fiscale lui refusant le bénéfice de l'exonération (arrêt FI.2015.0031 du 3 mai 2016). Elle a en outre déposé trois autres recours (dossiers GE.2016.0072, recours retiré, et GE.2016.0174 toujours pendants ainsi que GE.2016.0198, qui a fait l'objet d'un arrêt du 28 décembre 2016 rejetant le recours) devant la CDAP. En outre, il ne résulte pas des deux procédures dans lesquelles la fondation a obtenu gain de cause (arrêts GE.2015.0120 et GE.2015.0227 précités) que l'As-So aurait commis des erreurs grossières et répétées justifiant sa récusation. Dans le premier litige, il s'agissait d'une question d'appréciation dans la balance des intérêts à effectuer pour refuser la consultation d'une pièce figurant au dossier, l'As-So ayant autorisé la consultation d'un document caviardé en cours de procédure (arrêt GE.2015.0120). Quant au deuxième recours, il portait sur le point de savoir si la modification du but statutaire décidé par le conseil de fondation avait ou non un caractère accessoire au sens de l'art. 86b du Code civil (arrêt GE.2015.0227 précité). Il s'agit là de questions juridiques où l'on pouvait légitimement admettre que l'autorité intimée défende un point de vue différent. On ne saurait déduire du sort de ces deux procédures que l'autorité aurait commis de graves irrégularités que ce soit dans l'instruction du dossier ou dans l'application du droit. Enfin, les recourants ne sauraient fonder leur grief de prévention sur les problèmes liés à l'exécution de l'arrêt GE.2015.0227 du 30 mai 2016, notamment au fait que l'As-So n'a pas immédiatement transféré la surveillance de la fondation à l'autorité fédérale de surveillance. D'abord, le fait que l'As-So ait recouru au Tribunal fédéral ne suffit pas à créer un sentiment de partialité, même s'il est vrai que cette démarche pouvait paraître d'emblée vouée à l'échec compte tenu de la jurisprudence liée à la qualité pour recourir. Ensuite, l'objet de cette procédure était la modification des statuts de la fondation et non le transfert de la compétence de surveiller la fondation à l'autorité fédérale de surveillance. Peu après qu'elle a eu connaissance de l'irrecevabilité de son recours au Tribunal fédéral, l'As-So a en outre entrepris des démarches pour déterminer quelle était l'autorité compétente pour surveiller la fondation en interpellant l'autorité fédérale à ce sujet (cf. arrêt GE.2016.0198 du 28 décembre 2016 précité). On ne saurait donc considérer que les collaborateurs de l'autorité intimée ont fait preuve de prévention à l'égard de la fondation ou des membres de son conseil. Il s'ensuit qu'il n'existe pas de motif pour récuser l'autorité intimée en raison des décisions ou des actes de procédure de cette dernière. bb) Les recourants soutiennent également que l'As-So aurait agi à leur insu, en exigeant la production de pièces disparates sans mentionner pourquoi, et aurait procédé à des mesures d'instruction, notamment à l'audition de témoins, sans établir de procès-verbal et sans que les recourants puissent exercer leur droit d'être entendu. S'agissant de ce grief, les recourants n'exposent pas en détail quelles seraient les opérations que l'As-So aurait entreprises en violation de leur droit d'être entendu. Il résulte du dossier qu'ils visent certaines des mesures d'instruction préalables à la décision du 17 mai 2016 suspendant provisoirement les droits de signature des membres du conseil. Dès lors, il appartenait aux recourants de faire valoir ces arguments à l'appui d'un recours contre la décision précitée. Force est toutefois de constater qu'ils ont retiré ce recours (dossier GE.2016.0072). En outre, la fondation, notamment par l'intermédiaire des autres recourants, s'est elle-même adressée à de très nombreuses reprises à l'As-So pour formuler diverses requêtes. Pour le surplus, il ne ressort pas du dossier que l'As-So aurait commis des erreurs particulièrement lourdes ou répétées, constituant des violations graves de ses devoirs, lesquelles peuvent

justifier le soupçon de parti pris selon la jurisprudence précitée. Quant aux restrictions posées par l'autorité intimée à la consultation du dossier, elles font actuellement l'objet d'une procédure distincte pendante devant la CDAP (dossier GE.2016.0174). Cela étant, il n'apparaît pas d'emblée que cette restriction constitue une violation du droit d'être entendu des recourants dans la mesure où l'art. 36 LPA-VD, dont l'application pourra être contrôlée par l'autorité judiciaire dans le cadre de la procédure précitée, permet à l'autorité administrative de restreindre la consultation du dossier à certaines conditions. On ne saurait donc y voir un motif de récusation de l'autorité intimée. Il s'ensuit que ce motif de récusation tombe également à faux. cc) Les recourants font également valoir d'une manière plus générale que les collaborateurs visés par la demande de récusation feraient preuve de prévention en raison d'une inimité personnelle avec les membres du conseil de fondation. En substance, ils critiquent la manière dont l'As-So a exercé son pouvoir de surveillance, déjà avant le décès du fondateur, la comparant à un véritable « acharnement ». Sur ce point, on peut donner acte aux recourants que la surveillance de la fondation s'inscrit dans un contexte tendu, notamment depuis que l'autorité intimée a rendu la décision précitée du 17 mai 2016. Toutefois, il n'apparaît pas que l'As-So ferait preuve de partialité dans le traitement du dossier de surveillance de la fondation ou manifesterait une forme de prévention à leur égard. Au contraire, l'action de l'As-So paraît poursuivre l'intérêt public à vérifier que les biens de la fondation soient employés conformément à leur destination (art. 84 al. 3 CC). Ce motif de récusation doit donc également être rejeté. dd) Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté dans la mesure où il demande la récusation de l'As-So, respectivement des collaborateurs de cette autorité. 5. Il y a donc lieu de rejeter le recours tant en ce qui concerne le déni de justice formel que la demande de récusation de l'autorité intimée. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais de la cause (art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 55 LPA-VD).

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