

VD_OMNI GE.2018.0160 vom 16. Juli 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-07-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0160

FR: VD_OMNI GE.2018.0160 du 16 juillet 2020

IT: VD_OMNI GE.2018.0160 del 16 luglio 2020

Regeste

A. _____/AUTORITE DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS DE SUISSE OCCIDENTALE, B. _____ | Recours contre une décision de l'autorité de surveillance des fondations de démettre une personne de ses fonctions de président et membre du conseil d'une fondation. En cours de procédure judiciaire, la fondation a été radiée du registre du commerce ensuite de fusion avec une autre fondation. En tant que le recours a conservé un objet, le recours est déclaré irrecevable dans la mesure où la personne démise de ses fonctions demande de constater l'illicéité de la décision attaquée; pas d'intérêt digne de protection. Par contre, pas de frais judiciaires à la charge du recourant et allocation de dépens vu que l'autorité intimée avait manifestement violé le droit d'être entendu et pris des mesures plus strictes que ce qui était nécessaire au moment donné.

Erwägungen

E. 1

a) La décision attaquée émane de l'As-SO, qui est une autorité intercantonale. Il convient dès lors à titre liminaire de vérifier la compétence de l'autorité de céans pour traiter du présent recours. L'art. 84 CC prévoit que les fondations sont placées sous la surveillance de la corporation publique (Confédération, cantons, communes) dont elle relève par leur but (al. 1). Les cantons peuvent soumettre les fondations dont la surveillance relève des communes au contrôle de l'autorité cantonale de surveillance (al. 1bis). S'agissant du canton de Vaud, la matière est traitée à l'art. 53 du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 (CDPJ; BLV 211.02). A teneur de cette disposition, la surveillance des fondations est régie 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; BLV 831.95; al. 1); quant à l'al. 2, il exclut une surveillance communale des fondations. b) Le concordat précité lie les cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura; il régit l'organisation de la surveillance, au sens du droit fédéral, des fondations et des institutions de prévoyance ayant leur siège dans les cantons partenaires (art. 1). Plus précisément, l'autorité en question, constituée dans la forme d'un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique (art. 2 al 1), a pour mission d'assurer la surveillance des institutions de prévoyance; les cantons partenaires peuvent au surplus lui attribuer la surveillance des fondations classiques régies par les art. 80 ss CC (art. 3, respectivement al. 1 et 2 du concordat). c) L'art. 31 du concordat régit enfin la procédure et les voies de droit applicables. Il traite tout d'abord du régime spécifique aux décisions prises à propos de l'émolument annuel de surveillance, qui n'est pas en cause ici (voir al. 1 et 2). Par ailleurs, l'al. 3 prévoit ce qui suit : "Les dispositions du droit fédéral et du droit cantonal du canton du siège régissent la procédure applicable aux autres décisions que prend l'établissement, ainsi que la procédure de recours contres ces décisions." Dès lors que l'As-SO a son siège à

Lausanne (art. 4 du concordat), la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) est applicable; le recours est en outre ouvert auprès de la CDAP contre les décisions de l'As-SO (art. 92 LPA-VD en relation avec l'art. 3 al. 1 LPA-VD, la mesure litigieuse ayant été prise en application du droit public; cf. ci-après consid. 2). Le Tribunal de céans est dès lors bien compétent pour traiter de la présente cause.

E. 2

a) On rappelle que la fondation, bien qu'il s'agisse d'une institution relevant du droit civil (art. 80 ss CC) est soumise à une surveillance étatique, prévue expressément par l'art. 84 CC (contrairement à ce qui prévaut pour les autres personnes morales de droit privé). Ces règles, qui sont de droit impératif, relèvent matériellement du droit public fédéral (Pichonnaz/Foëx [éds], Commentaire romand du Code civil I, Bâle 2010 [ci-après: CR CC], Parisima Vez, art. 84 nos 1, 3 et 5). L'art. 84 al. 1 CC place en outre les fondations sous la surveillance de la corporation publique dont elles relèvent par leur but. On note au passage que la fondation intimée, qui a son siège à ***** et dont l'activité se déploie dans diverses communes vaudoises, relève assez naturellement de la compétence de l'As-SO, tel qu'établie par le concordat. b) L'art. 83d al. 1 CC mentionne deux exemples de mesures qui incombent à l'autorité de surveillance, dans le cas particulier d'une carence de l'organisation de la fondation. Cependant, dite autorité dispose d'une palette de mesures beaucoup plus large, qui va donc au-delà de celles mentionnées expressément dans le Code civil (voir aussi art. 84a CC). Parmi ces dernières, il convient d'évoquer celle qui permet à l'autorité de surveillance de révoquer un organe, si le maintien de celui-ci compromet le but de la fondation ou entrave les activités de celle-ci et que les organes en place de la fondation ne peuvent ou ne veulent intervenir. Dans ce contexte, le conseil d'administration de l'As-SO a adopté, le 7 mai 2018, le règlement sur la surveillance LPP et des fondations (RLPPF). L'art. 10 de ce règlement donne ainsi une liste, d'ailleurs non exhaustive, de mesures que l'As-SO est susceptible de prendre (voir par exemple art. 10, al. 3 ch. 7, qui concerne la nomination d'un commissaire, la destitution d'organes défaillants et la nomination de nouveaux administrateurs ou de liquidateurs, etc.). 3. a) Le recourant soutient qu'il remplit les exigences de légitimation à recourir posées par l'art. 75 LPA-VD et notamment celle de l'intérêt digne de protection à la modification de la décision attaquée. Dans sa réponse au recours (page 5), l'autorité intimée fait valoir qu'elle ne rend sa décision qu'au regard de l'intérêt de la fondation; on pourrait se demander si, ce faisant, elle conteste implicitement la qualité pour agir du recourant. A vrai dire, la question a été tranchée de manière expresse par la jurisprudence du Tribunal fédéral, laquelle retient que l'organe de fondation qui fait l'objet d'une mesure d'exclusion a aussi bien un intérêt de fait qu'un intérêt juridique à contester la mesure (Tribunal fédéral [TF] 5A_274/2008 du 19 janvier 2009 consid. 1; la jurisprudence antérieure, sans être explicite à ce propos, va dans le même sens, en entrant en matière sans guère d'hésitations sur les recours formés par des membres exclus d'un organe de la fondation : voir par exemple ATF 112 II 97; 105 II 321). On observe à cet égard que la décision attaquée portait atteinte aux rapports contractuels existants entre la fondation et le recourant quant à ce mandat (CR CC, Vez, art. 83 no 9), soit à des intérêts juridiquement protégés. Il conviendrait ainsi d'entrer en matière sur le fond. b) Toutefois, il faut relever que la situation de fait a fortement évolué depuis le prononcé de la décision attaquée en date du 4 juillet 2018; en effet, la Fondation B._____, objet de la mesure de surveillance prononcée, n'existe désormais plus, puisqu'elle a fait l'objet d'une fusion par absorption de la Fondation E._____. Dès lors,

la question se pose de savoir si les conclusions du recours initial ont encore un objet. Tel n'est plus le cas; en effet, la décision du 4 juillet 2018 concernait la surveillance d'une fondation qui, aujourd'hui, n'existe plus. Il n'y aurait donc pas de sens ni à annuler, ni à réformer une telle décision, comme le souhaitait le recourant dans son acte de recours initial. c) Cependant, dans sa dernière écriture du 18 juin 2020, le recourant prend des conclusions nouvelles; il requiert que soit constatée l'illicéité de la décision querellée. Le recourant n'explique pas les motifs qui pourraient justifier de telles conclusions; or cet aspect peut être décisif. En effet, ces conclusions soulèvent de nouvelles questions, notamment en relation avec la possibilité ou non pour un administré de prendre des conclusions en constatation (ou plus généralement, de demander une décision en constatation). Cet aspect mérite un développement particulier. 4. Le droit positif consacre des règles particulières à la décision en constatation; la jurisprudence en fait de même à propos des conclusions en constatation (il s'agit en somme d'une variation sur le thème précédent, les conclusions de ce type tendant au prononcé d'une décision en constatation par l'autorité de recours). L'art. 3 LPA-VD définit la notion de décision et il mentionne une catégorie particulière de décisions, soit celles qui ont pour objet de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (al. 1 let. b); à leur propos, l'al. 3 ajoute qu'une telle décision ne peut être rendue que si une décision formatrice (al. 1 let. a) ou négative (al. 1 let. c, donc décision de rejet ou d'irrecevabilité d'une demande tendant au prononcé d'une décision formatrice) ne peut pas être rendue. Autrement dit, l'intérêt au prononcé d'une décision en constatation est tenu pour inexistant lorsque l'administré a la possibilité de requérir une décision formatrice (soit une décision créant, modifiant ou annulant des droits et des obligations). Le droit fédéral prévoit lui aussi la possibilité de décision en constatation (art. 25 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA; RS 172.201]); le requérant d'une telle décision doit faire valoir un intérêt digne de protection pour obtenir un tel prononcé. De manière générale, en application de cette disposition ou de règles cantonales analogues, le requérant échoue à démontrer l'existence d'un intérêt digne de protection s'il dispose d'une autre voie lui permettant d'obtenir une décision formatrice (de même l'administré ne peut pas saisir la voie de la décision en constatation pour réparer le fait qu'il a omis de recourir à temps contre une décision formatrice; sur ces questions voir Moor/Poltier, Droit administratif II, Berne 2011, p. 187 s.; voir aussi ATF 126 III 300, spécialement 303; RDAF 1999 I 313, spécialement 316). On parle à ce propos de subsidiarité de la demande en constatation. On peut se demander si l'intérêt que doit faire valoir le requérant à la constatation doit être un intérêt juridiquement protégé ou si un intérêt de pur fait, mais digne de protection est suffisant; la jurisprudence fédérale retient la seconde solution (ATF 125 V 21 consid. 1b). La même solution devrait probablement valoir en droit vaudois, mais cette question peut ici demeurer ouverte, au regard des développements qui suivent. b) Dans le cas d'espèce, le recourant a pris, en fin de procédure, des conclusions en constatation. Cette approche apparaît a priori comme correcte au vu de l'évolution de la situation découlant de la disparition de la fondation intimée. Il reste que l'intérêt du recourant à prendre des conclusions en constatation n'est pas des plus clairs; on peut cependant imaginer que le constat de l'illicéité de la décision du 4 juillet 2018 constitue une première étape de nature à faciliter pour lui le dépôt et le succès d'une action en responsabilité dirigée contre l'autorité intimée. Cependant, si tel est le cas, il faut relever que le recourant dispose d'ores et déjà de la possibilité de saisir le juge civil, compétent en matière de responsabilité de droit public, et de le saisir de conclusions condamnatoires (et donc formatrices) en paiement d'une

somme d'argent. Dans cette mesure, le principe de subsidiarité de la demande en constatation fait obstacle à la recevabilité des dernières conclusions du recourant; force est ainsi de conclure que, dans la mesure où la voie civile lui est ouverte, il faut lui dénier un intérêt digne de protection à obtenir un prononcé de la cour de céans sur l'illicéité de la décision attaquée. On observe d'ailleurs que le juge civil, une fois saisi, a la faculté d'examiner à titre préjudiciel la validité de la décision ici attaquée. c) Il en découle que les ultimes conclusions du recourant, telles que formulées dans son courrier du 18 juin 2020, doivent être déclarées irrecevables. 5. a) Il convient en définitive de statuer encore sur la question des frais et dépens de la présente procédure (art. 49 ss et 55 s. LPA-VD). Sans doute, le recourant n'obtient-il pas gain de cause sur les conclusions en constatation qu'il a prises en fin de procédure de sorte qu'il succombe sur cet aspect. Par ailleurs, s'agissant des conclusions initiales qu'il avait prises, celles-ci apparaissent désormais comme sans objet. Dans une telle configuration, il convient d'apprécier sommairement les mérites respectifs des prétentions des parties. Or, en l'occurrence, comme l'a soutenu le recourant, la décision attaquée a été rendue sans que jamais l'autorité intimée n'ait pris le soin de l'entendre au préalable (en violation des règles des art. 33 ss LPA-VD relatives à la garantie du droit d'être entendu). Bien plus, elle n'a cherché à connaître l'adresse du recourant qu'au moment où elle a entrepris de lui notifier sa décision. Force est donc de conclure en l'espèce à l'existence d'une violation crasse de la garantie du droit d'être entendu, couverte à la fois par l'art. 29 Cst. et les dispositions pertinentes de la LPA-VD. L'autorité intimée s'en défend d'ailleurs à peine en tentant de soutenir que ce vice, grave en l'occurrence, pouvait fort bien être réparé, ce qui est toutefois très douteux en l'occurrence. On ajoutera que la décision attaquée ne satisfaisait pas non plus aux exigences minimales de motivation, tant en fait qu'en droit, d'une décision administrative. Sur le terrain des faits, la décision énonce essentiellement des hypothèses, ce qui n'est pas suffisant (sous réserve du cas de décisions provisoires prises dans l'urgence); pour le surplus la décision paraît motivée essentiellement par la volonté d'assister le conseil de fondation, ce qui justifie la désignation d'un commissaire, mais non pas la destitution du recourant, celui-ci ayant d'ailleurs déjà été suspendu par le conseil de fondation lui-même. Dans ces conditions, force est de retenir que la contestation de la décision attaquée par le biais d'un recours à la CDAP procédait d'une démarche légitime; il se justifie ainsi de dispenser le recourant du paiement des frais et de lui allouer des dépens partiels. b) Par ailleurs, l'As-SO constitue certes un établissement public de droit cantonal, distinct de l'Etat; il reste que celui-ci est chargé de tâches de droit public et qu'il convient de l'assimiler, s'agissant de l'application de l'art. 52 LPA-VD, à l'Etat. Il n'y a dès lors pas lieu de l'astreindre au paiement de frais (art. 52 LPA-VD; l'exception de l'alinéa 2 ne trouve au demeurant pas application en l'occurrence). Les dépens, en revanche, seront mis à sa charge en application de l'art. 55 LPA-VD, ceux-ci étant fixé à 2'500 fr. en faveur du recourant (cf. art. 10 et 11 TFJDA). c) La fondation intimée a pris, en procédure de recours, des conclusions en dépens; ces dernières seront rejetées, étant précisé qu'elle n'obtient pas à proprement parler gain de cause en l'occurrence et que, par ailleurs, elle n'a pas consulté un mandataire professionnel.