



Cour III
C-2144/2012

Arrêt du 2 juillet 2014

Composition

Madeleine Hirsig-Vouilloz (présidente du collège),
Vito Valenti, Christoph Rohrer, juges,
Barbara Scherer, greffière.

Parties

Caisse de pension X._____,
recourante,

contre

**Autorité de surveillance LPP et des fondations
de Suisse occidentale,**

Avenue de Tivoli 2, Case postale 5047, 1002 Lausanne,
autorité inférieure.

Objet

Emolument annuel (décision du 27 mars 2012).

Faits :**A.**

La Caisse de pension X._____ (ci-après : Fondation ou recourante) est une fondation de droit suisse dont le siège se trouve à Z._____. Elle est inscrite au registre de la prévoyance professionnelle (cf. rapport de l'organe de révision du 5 avril 2012, p. 4) et a pour but de protéger le personnel de A._____, les anciens salariés de B._____ affiliés à la Caisse au 30 septembre 2000 et transférés à C._____ ainsi que le personnel des sociétés qui sont financièrement ou économiquement liées à A._____ des conséquences économiques de la retraite, de l'invalidité et du décès, en assurant des prestations fixées par voie réglementaire (cf. art. 1^{er}, 2 et 4 des statuts de la Fondation [TAF pce 1 annexe]; voir également l'extrait internet du registre du commerce, consulté le 21 mars 2013).

La Fondation a été assujettie à l'autorité de surveillance des fondations du canton de Vaud jusqu'au 31 décembre 2011. A ce titre, elle s'est acquittée en 2010 d'un émolument de surveillance de 3'370 francs et en 2011 de 3'800 francs (cf. courrier explicatif du 6 mars 2012 [As-So pce 6]).

B.

Par facture du 2 février 2012, l'Autorité de surveillance LPP et des fondations en Suisse occidentale (ci-après : As-So), nouvelle autorité de surveillance depuis le 1^{er} janvier 2012, demande de la part de la Fondation pour l'année 2012 un émolument annuel de surveillance de 9'150 francs (As-So pce 4).

C.

Par acte du 6 mars 2012, la Fondation conteste cette facture, arguant que l'émolument était disproportionné par rapport aux prestations effectuées, son taux de couverture étant toujours resté largement supérieur à 100% et a atteint 114.5% au 31 décembre 2011 (As-So pce 5). Suite au courrier explicatif du 6 mars 2012 de l'As-So, la Fondation maintient son opposition par courrier du 20 mars 2012 (As-So pces 6 et 7).

D.

Par décision du 27 mars 2012, l'As-So confirme l'émolument, avançant que l'émolument a dû être adapté en raison de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle qui a imposé l'autofinancement des autorités de surveillance LPP, celles-ci ne bénéficiant plus d'un

financement partiel des cantons. De plus, leurs tâches et leurs missions ont été significativement étendues. Par ailleurs, une adaptation automatique des émoluments est prévue afin de respecter le principe de la couverture des coûts (TAF pce 1 annexe).

E.

Le 19 avril 2012, la Fondation recourt contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF ou Tribunal), concluant à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à As-So pour nouvelle décision. Elle maintient que l'émolument contesté de 9'150 francs est sans rapport avec les prestations fixées et soutient que le principe de la couverture réelle et équitable des coûts implique un forfait réglementaire initial beaucoup plus bas, par exemple de 2'500 francs; ce montant pourrait ensuite être majoré individuellement en fonction du travail supplémentaire occasionné (TAF pce 1).

F.

La recourante s'acquitte de l'avance de frais de procédure de 700 francs dans le délai imparti par le Tribunal (TAF pces 2 à 4).

G.

Dans sa réponse du 5 juillet 2012, As-So conclut, à la forme à l'irrecevabilité du recours, et au fond au rejet de celui-ci. En substance elle avance que l'émolument litigieux est justifié, tant en raison du temps et de l'expertise que le contrôle requiert ainsi que de l'utilité que peut en retirer la fondation. Les opérations de surveillance peuvent se poursuivre toute l'année sur différentes questions et l'autorité ne peut pas se reposer entièrement sur les rapports des organes de révision et des experts. De plus, un défaut de surveillance peut engager la responsabilité de l'Etat. L'As-So conteste en outre la violation du principe de la couverture des coûts, le Concordat du 23 février 2011 sur la création et l'exploitation de l'As-So (C-As-So) ayant aménagé un mécanisme financier apte à garantir le respect de ce principe. Le principe de l'équivalence est également garanti, l'émolument litigieux ayant été fixé en fonction de la fortune de la recourante qui influe sur l'ampleur de l'activité de surveillance. L'émolument représentant pour la recourante moins de 0.012% de son bilan 2010, son impact est négligeable et il n'est pas anormalement onéreux (TAF pce 6).

H.

Dans la réplique du 5 septembre 2012, la recourante, maintenant ses conclusions, insiste sur le fait que l'autorité de surveillance a violé le principe de l'équivalence, le Tribunal fédéral prenant en considération plusieurs critères pour vérifier les tarifs dont le principe de la proportionnalité, la capacité financière du contribuable, l'importance de l'intérêt propre qu'il a à l'affaire et l'importance de la responsabilité assumée par l'administration en lien avec cette tâche ainsi qu'une simplification du travail administratif. Or, l'As-So a triplé les émoluments et l'ancienne Autorité de surveillance du canton de Vaud aurait fixé l'émolument à 3'080 francs et la Commission de Haute surveillance à 2'198.30 francs. Le travail de surveillance doit par ailleurs, contrairement à ce que soutient l'autorité, se baser en premier lieu sur le rapport de l'organe de contrôle. Ce n'est qu'en cas de doutes qu'elle doit entreprendre d'autres mesures; en l'espèce, l'autorité ne prétend pas qu'elle aurait dû effectuer un travail important supplémentaire. L'émolument déterminé par l'autorité de surveillance devrait également tenir compte de la structure et de la taille de la caisse de pension, le nombre d'assurés actifs et de pensionnés ayant incontestablement une influence sur la difficulté et l'ampleur des tâches de surveillances. Les institutions de prévoyance disposant d'une fortune identique ne demandent pas nécessairement un travail de contrôle d'ampleur égale (TAF pce 8).

I.

Par duplique du 2 octobre 2012, l'As-So réitère ses conclusions et précise que la décision attaquée respecte également le principe de l'égalité de traitement, le barème 2012 instituant un taux dégressif vu que l'activité de surveillance n'est pas linéairement proportionnelle à la fortune de la fondation. Si l'As-So s'en remet, dans la grande majorité des cas, au rapport de l'organe de contrôle s'agissant de la vérification comptable, elle doit aussi vérifier si les activités de la fondation sont conformes aux dispositions légales, statutaires et réglementaires. La possibilité prévue par l'art. 24 C-As-So de tenir compte de la structure ainsi que du nombre d'assurés a été introduite pour permettre la refacturation de la taxe de la Commission de haute surveillance dont doit s'acquitter l'As-So. Les comparaisons effectuées par la recourante ne sont du reste pas pertinentes (TAF pce 10).

J.

Par prise de position du 23 octobre 2012, la recourante maintient sa position. Elle argue en outre que l'application de l'art. 24 al. 3 C-As-So

n'est pas limitée à la refacturation de la taxe due à la Commission de haute surveillance (TAF pce 12).

K.

Par courrier du 13 août 2013, la recourante rapporte qu'elle a reçu la facture d'honoraires de surveillance pour l'année 2013, s'élevant à 7'700 francs et qu'elle l'a également contestée, la jugeant toujours trop élevée au regard de la taille de sa caisse et des prestations fournies par l'autorité. La baisse effectuée démontre par contre que l'autorité de surveillance a surfacturé ses honoraires de l'année 2012. Elle demande en outre la production des comptes révisés des deux derniers exercices de la part de l'As-So (TAF pce 14).

L.

Invitée à se prononcer sur ces nouveaux éléments, l'As-So explique le 23 septembre 2013 que la diminution des émoluments vise à garantir le respect du principe de la couverture des coûts. Elle souligne également qu'il est difficile d'établir un budget précis pour un premier exercice comptable et que la vérification du respect de la règle de la couverture des coûts ne se limite pas aux seuls frais directs et immédiats mais implique également les frais généraux et les amortissements des équipements. Ainsi les émoluments facturés en 2012, les premiers facturés par l'As-So, contenaient également des amortissements, les investissements en matériel et logiciels conséquents ainsi que la création des réserves de fonctionnement afin de respecter le principe de prudence et de prévoir une certaine marge de manœuvre (TAF pce 17).

M.

Dans sa prise de position du 22 octobre 2013, la recourante confirme son recours et souligne que les émoluments 2012 sont trop élevés et dépassent les coûts, même calculés forfaitairement.

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître des recours contre les décisions rendues par l'autorité de surveillance chargée de surveiller les institutions de prévoyance – en l'espèce il s'agit de l'As-So – sous réserve des exceptions non réalisées en l'espèce (cf. art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure

administrative [PA, RS 172.021] en relation avec les art. 31, 32 et 33 let. i de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] et l'art. 74 al. 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP, RS 831.40]).

1.2 La procédure devant le TAF est régie par la PA pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

1.3 La recourante a qualité pour recourir contre la décision de l'As-So, ayant pris part à la procédure devant celle-ci, étant spécialement atteinte par la décision attaquée et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (cf. art. 48 al. 1 PA). La recourante est du reste dûment représentée (cf. extrait internet du registre du commerce, consulté le 21 mars 2014).

1.4 Le recours a par ailleurs été déposé en temps utile, dans les formes requises (cf. art. 50 et 52 al. 1 PA) et l'avance de frais de procédure, requise aux termes de l'art. 63 al. 4 PA et des art. 1 ss du règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2) a été payée dans le délai imparti.

1.5 En conséquence, le recours est recevable et il est entré en matière sur son fond. L'As-So ayant conclu au rejet du recours quant à sa forme, sans apporter aucune explication y relative, ne peut ainsi pas être suivie.

2.

2.1 Devant le Tribunal administratif fédéral le recourant peut invoquer la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que celui de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 49 let. a et b PA). De plus, l'autorité inférieure n'étant pas une autorité cantonale – en effet, elle est un établissement autonome (cf. art. 61 al. 3 LP; Message du Conseil fédéral du 15 juin 2007 concernant la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [Réforme structurelle], publié dans la feuille fédérale [FF] 2007 pp. 5415 s.; art. 2 al. 1 du 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]) – le Tribunal peut également examiner l'opportunité de la décision prise (art. 49 let. c PA). Il en découle que le Tribunal de céans n'a pas

seulement à déterminer si la décision de l'administration respecte le droit, mais également si elle constitue une solution adéquate eu égard aux faits. Le Tribunal de céans dispose ainsi du plein pouvoir d'examen (cf. arrêt du TAF C-4138/2012 du 8 novembre 2013 consid. 2.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2008, n° 2.1 ss; JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, La procédure devant les autorités administratives fédérales et le Tribunal administratif fédéral, 2013, n° 177 ss).

2.2 Dans les deux situations, le Tribunal exerce son pouvoir d'examen avec une certaine retenue en tenant compte de celui de l'autorité inférieure: d'une part lorsqu'il s'agit de trancher de pures questions d'appréciation et d'autre part lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances de faits spéciales, notamment locales, fonctionnelles, techniques ou économiques, que l'autorité inférieure est, vu sa compétence propre ou sa proximité avec l'objet du litige, mieux à même de poser et d'apprécier (ATF 132 II 257 consid. 3.2; ATAF 2011/32 consid. 5.6.4, 2010/39 consid. 4.1.1). Dans ces deux situations le Tribunal ne substituera pas sans raison suffisante sa propre appréciation à l'appréciation ou à la compétence technique de l'autorité administrative (ATF 136 V 351 consid. 5.1.2; CANDRIAN, op. cit., n° 189).

2.3 Le TAF établit les faits d'office (art. 12 PA) et applique le droit d'office; en aucun cas il n'est lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA). Il peut s'écarter des considérants juridiques de la décision attaquée aussi bien que des arguments des parties (cf. notamment JÉRÔME CANDRIAN, op. cit., n° 176).

3.

En principe, les règles applicables sont celles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits sous réserve de dispositions particulières du droit transitoire (ATF 136 V 24 consid. 4.3, 130 V 445). Ainsi, le Tribunal de céans apprécie la légalité des décisions attaquées d'après l'état de fait existant au moment où la décision litigieuse a été rendue, en l'espèce en 2012. Concrètement, le TAF appliquera les nouvelles dispositions de la LPP dites de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (RO 2011 3393).

4.

La Fondation recourante est une fondation au sens des art. 80 ss du Code civil (CC, RS 210; cf. art. 1^{er} des statuts de la Fondation [TAF pce 1 annexe]) qui participe à l'application du régime de l'assurance obligatoire introduite par la LPP et est inscrite au registre de la prévoyance professionnelle (cf. rapport de l'organe de révision, p. 4). Elle est ainsi soumise à la surveillance de l'autorité de surveillance des institutions de la prévoyance professionnelle déterminée par son siège (art. 61 al. 1 LPP). En l'occurrence, vu l'adhésion du canton de Vaud au Concordat du 23 février 2011 (C-As-So; cf. art. 61 al. 2 LPP), l'As-So est la nouvelle autorité de surveillance de la recourante; elle-même est soumise à la surveillance de la Commission de haute surveillance (art. 64a al. 1 LPP; cf. également arrêt du TAF C-4138/2012 mentionné consid. 4).

5.

En l'espèce est litigieux le montant de l'émolument annuel de surveillance que la recourante doit à l'As-So pour l'année 2012. Il a été fixé à 9'150 francs.

Il est par contre incontesté que le calcul de l'émolument a été effectué sur la base du bilan de la recourante au 31 décembre 2010 (année N-2), une manière de faire que le TAF a validée dans son arrêt C-4138/2012 cité, consid. 7.2.

6.

6.1 Les nouvelles dispositions de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, ont imposé des autorités de surveillance LPP autonomes cantonales ou régionales (art. 61 LPP) et ont donné la base légale à la Commission de haute surveillance en matière de prévoyance professionnelle (art. 64 LPP), également autonome. Le postulat d'indépendance et d'autonomie des autorités de surveillance s'applique entre autres modalités sur le plan financier (Message du Conseil fédéral cité, pp. 5381 ss, 5401 et 5415) de sorte que les autorités de surveillance cantonales et régionales doivent percevoir des institutions surveillées des émoluments pour leurs prestations (art. 62a al. 3 LPP) couvrant leurs charges de surveillance. La Commission de haute surveillance sur les autorités de surveillance pour sa part doit percevoir des émoluments couvrant ses charges notamment des autorités de surveillance cantonales et régionales qu'elle surveille, qui en transfèrent la charge aux institutions de prévoyance (cf. Message du Conseil fédéral cité, p. 5401; voir également art. 64c LPP).

6.2 Les autorités cantonales et régionales de surveillance LPP sont indépendantes dans le mode d'établissement et calculs des contributions causales, en occurrence des émoluments perçus des institutions de prévoyance. Elles sont toutefois tenues d'observer les règles jurisprudentielles applicables aux émoluments. D'une part, le montant de la contribution requise doit être selon le principe d'équivalence en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et, d'autre part, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, selon le principe de la couverture des frais, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration, en l'espèce de l'établissement autonome voulu tel par le législateur, ce qui n'exclut pas un certain schématisme, voire des émoluments forfaitaires, fondés sur la vraisemblance et l'expérience courante, et la prise en compte dans une mesure appropriée de provisions, d'amortissements et de réserves (ATF 135 I 130, consid. 7.2, 132 I 371 consid. 2.1, 126 I 180 consid. 3a, 124 I 11 consid. 6c; arrêt du Tribunal fédéral 2P.87/2006 du 14 février 2007, consid. 3.5; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n° 254 s.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^{ème} éd. 2010, n° 2636 ss; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 3^{ème} éd. 2012, p. 705 s.; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, Droit administratif, 2^{ème} éd. 2013, n° 1179).

6.3 Le principe de l'équivalence mentionné, concrétise ceux de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 5 al. 2, art. 8 et 9 Cst.). Il s'ensuit que le montant de chaque contribution doit correspondre à la valeur objective de la prestation fournie à un contribuable ou demander de services particulier. Autrement dit, il doit y avoir rapport d'équivalence individuelle entre l'émolument et la prestation et l'émolument doit rester raisonnable (cf. ATF 135 I 130 consid. 2, ATF 128 I 46 consid. 4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n° 2641 s.; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 706; ZEN-RUFFINEN, op. cit., n° 1181).

En matière d'émoluments, s'il existe une valeur de marché, l'autorité publique peut s'y référer. C'est par exemple le cas en matière de location de salles mais aussi en matière de prestations juridiques ou fiscales standardisées.

La détermination du montant de l'émolument doit par ailleurs tenir compte de l'avantage économique particulier dont bénéficie le demandeur de services et doit être en relation avec la plus-value qu'il lui procure (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit.). En d'autres termes, la

comptabilisation de prestations inexistantes dans le cadre d'un émolument forfaitaire ne saurait être admise de la part d'une autorité comme d'un prestataire de l'économie privée, si effectivement le temps forfaitairement comptabilisé n'a pas été utilisé en un cas donné, compte tenu d'un état de fait objectivement différent de celui pris en compte pour l'établissement d'une grille tarifaire.

De surcroît, l'autorité appliquant une grille tarifaire doit vérifier l'application du principe d'égalité dans la loi, respectivement dans la grille tarifaire, si l'émolument déterminé par les critères retenus de la grille peut être validé ou si, compte tenu des circonstances, il y a lieu de tenir compte de distinctions apparues subséquemment qui n'ont pas été prises en considération dans la grille tarifaire. En effet, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, une loi viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (ATF 134 I 23 consid. 9.1; ZEN-RUFFINEN, op. cit. n° 283). Ce principe s'applique aux dispositions réglementaires (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse II, 3^{ème} éd. 2013, n° 1036; p. ex. ATF 128 V 217 consid. 4c) et tarifaires, qui par nature sont de type réglementaire. Selon la jurisprudence du Tribunal de céans, l'art. 24 al. 2 C-As-So et la section IV du barème des émoluments de l'As-So selon lesquels l'autorité peut dispenser une fondation de payer tout ou partie des émoluments, permettent une adaptation de la grille tarifaire aux circonstances particulières et est ainsi conforme au principe de l'égalité (cf. As-So pce 3; arrêts du TAF C-4150/2012 du 28 octobre 2013 consid. 8.1 et C-4138/2012 cité consid. 6.1).

6.4 Comme l'a relevé l'As-So à l'appui de sa détermination, l'augmentation massive d'un émolument, calculé sur de nouvelles bases objectives, en raison par exemple d'un nouveau critère d'autofinancement voulu par le législateur ou en raison de critères simplement plus adéquats tenant au mieux compte du temps consacré en référence dans une certaine mesure avec les honoraires et tarifs de l'économie privée, ne permet pas de s'opposer à l'émolument en question (arrêt du TAF C-2405/2006 du 29 octobre 2007 consid. 5.7 relatif à un émolument annuel de surveillance LPP ayant passé de 3'500.- à 100'000.- francs) sous réserve, cas échéant, d'une éventuelle adaptation de l'émolument dans le temps si des motifs objectifs militent pour une telle solution en

raison de nécessaires mesures d'adaptation de la capacité contributive des personnes concernées.

6.5 Dans sa jurisprudence, le Tribunal de céans a reconnu que le total du bilan est un critère important pour calculer l'émolument de surveillance dans le sens qu'il est raisonnable qu'un barème prévoit un émolument en relation avec l'importance économique de l'entité sous surveillance selon le principe général de la capacité contributive. Il a cependant précisé que la prise en compte de critères connexes au total du bilan, avec en référence pour l'autorité de surveillance le nombre d'heures consacrées aux opérations de contrôle, peut s'avérer nécessaire à la bonne et saine application d'un barème tarifaire pouvant au besoin être modulé (arrêt du TAF C-4138/2012 consid. 7.3.2 et 7.3.3). De plus, le TAF a noté qu'une fondation de prévoyance épargne pure, sans couverture de risque, génère des contrôles comptables très limités sans commune mesure avec les contrôles nécessités pour une fondation de prévoyance couvrant des risques (arrêt du TAF C-4150/2012 cité consid. 8.2 et 8.3) et qu'une fondation comptant un seul assuré génère des contrôles de comptes et actuariels autrement moins compliqués qu'une fondation comptant un nombre élevé d'assurés de tous âges et de rentiers percevant une rente de vieillesse, de survivant ou d'invalidité (arrêt du TAF C-4138/2012 consid. 7.3.2).

7.

7.1 Les émoluments de l'As-So se fondent sur l'art. 24 al. 3 C-As-So d'après lequel l'émolument annuel de surveillance est calculé sur la base du total du bilan des fondations et des institutions de prévoyance. Pour le calcul des émoluments dus par les institutions de prévoyance professionnelle, il peut être également tenu compte de leur structure, ainsi que du nombre d'assurés qui y sont affiliés. D'après l'art. 27 C-As-So, les émoluments devront faire l'objet d'un ajustement lorsque, sur deux exercices annuels au moins, les pertes dépassent 5% du total des émoluments encaissés ou que le bénéfice représente plus de 10% du total des émoluments encaissés.

Selon l'art. 11 let. a du règlement du 10 novembre 2011 sur la surveillance LPP et des fondations (RLPPF; As-So pce 2), les émoluments annuels de surveillance des institutions de prévoyance (en fonction du total du bilan,) s'élèvent de 400 francs à 20'000 francs; un barème détaillé est publié chaque année. Les émoluments peuvent être

majorés de 50% au plus lorsque la demande doit être traitée de manière urgente ou qu'elle requiert un travail particulièrement important.

Au vu de la section IV du barème 2012 des émoluments de l'As-So, approuvé par son conseil d'administration le 10 novembre 2011, l'As-So peut dispenser une fondation de payer tout ou partie des émoluments (As-So pce 3; cf. également consid. 6.3 ci-dessus). Le barème de l'émolument annuel de surveillance "en fonction du total du bilan" est détaillé dans l'annexe. Il prend pour base le total du bilan, à savoir la fortune de l'institution constituée de ses actifs propres (fonds libres) et de la fortune liée de prévoyance au bilan (cf. arrêts du TAF C-4150/2012 consid. 7.3 et C-4138/2012 consid. 5.2).

7.2 Le barème des émoluments 2012 est constitué de 43 paliers, différenciés pour des fortunes allant jusqu'à 4'000 millions de francs et prévoyant pour les institutions de prévoyance un émolument minimal de 450 francs et un émolument maximal de 13'050 francs (cf. extrait ci-dessous, tableau 1). Sur cette base, l'émolument dû par la recourante en 2012 s'élève à 9'150 francs, vu le total du bilan au 31 décembre 2010 de 78'085'962 francs pris en compte (cf. rapport de l'organe de révision cité, p. 1).

Tableau 1: Extrait du barème 2012 des émoluments de l'As-So; tarif pour les institutions de prévoyance

	fortune	fortune	tarif
paliers	minimum	maximum	prévoyance
1	0	29'999	450
2	30'000	99'999	750
3	100'000	249'999	1'050
7	1'000'000	1'299'999	2'250
21	10'000'000	12'499'999	6'450
30	70'000'000	79'999'999	9'150
33	100'000'000	199'999'999	10'050
41	900'000'000	999'999'999	12'450
42	1'000'000'000	3'999'999'999	12'750
43	4'000'000'000		13'050

A titre d'information, l'As-So a adapté en 2013 ses barèmes (cf. tableau 2).). Ils établissent des différences de tarifs entre les institutions de prévoyance professionnelles enregistrées et non enregistrées, abaissent en principe les émoluments de 10 à 30% selon qu'il s'agit d'une fondation

enregistrée ou non enregistrée (les grosses fortunes des fondations enregistrées exceptées, connaissant au contraire une augmentation du tarif) et ajoutent 12 nouveaux paliers.

Tableau 2: Extrait du barème 2013 des émoluments de l'As-So; tarif pour les institutions de prévoyance, non enregistrées et enregistrées

	fortune	fortune	Tarif PP	Tarif PP
paliers	minimum	Maximum	non enregistrées	enregistrées
1	0	29'999	350	450
2	30'000	99'999	550	700
3	100'000	249'999	750	950
4	250'000	499'999	950	1'200
7	1'000'000	1'299'999	1'550	1'950
21	10'000'000	12'499'999	4'350	5'450
30	70'000'000	79'999'999	6'150	7'700
33	100'000'000	149'999'999	6'750	8'450
41	500'000'000	549'999'999	8'350	10'450
51	1'000'000'000	1'999'999'999	10'350	12'950
54	4'000'000'000	4'999'999'999	10'950	13'700
55	5'000'000'000		11'150	13'950

Ainsi, en 2013, l'émolument de la recourante s'élève à 7'700 francs pour un total au bilan de 73'276'410 francs (cf. courrier de la recourante du 13 août 2013 [TAF pce 14]; rapport de l'organe de révision du 5 avril 2012, p. 1). Comparé à 2012, la diminution de l'émolument a été de 15.9%.

Pour l'année 2014, l'As-So a encore une fois abaissé quelque peu les tarifs de 1.5% à 3.9% pour les caisses enregistrées (cf. extrait ci-dessous, tableau 3). Pour une institution enregistrée et pour un total de bilan, allant de 70'000'000 francs à 79'999'999 francs, le tarif s'élève alors à 7'410 francs (abaissement de 3.8% par rapport à 2013).

7.3 A titre de comparaison, le Tribunal relève que si la fondation recourante avait été assujettie à la surveillance de l'autorité des cantons suivants, l'émolument annuel aurait été en 2012 le suivant :

Lucerne, Uri, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Zoug	6'300 francs
Genève	5'800 francs
Bâle-Ville, Bâle-Campagne	5'550 francs
Berne	5'250 francs
Glaris, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Grisons, Thurgovie, Tessin	500 à 5'000 francs

Sources :

LU/UR/SZ/OW/NW/ZG: Gebührenverordnung, valable depuis le 1^{er} janvier 2006, publiée sur le site internet de la Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht <<http://www.zbsa.ch>>.

GE: Barèmes 2012 de l'émolument annuel de surveillance, publiés sur le site internet de l'autorité de surveillance <<http://www.asfip-ge.ch>>.

BS/BL: Annexe de l'Ordnung über die berufliche Vorsorge du 23 janvier 2012, publiée dans BS 833.100 et BL 211.2; voir également le site internet de la BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel, BSABB <<http://www.bsabb.ch>> Ergänzende Erklärungen zu den Gebühren der BSABB.

BE: Gebührenreglement der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht (212.223.3).

GL/AR/AI/SG/GR/TG/TI: Gebührentarif der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht, valable depuis le 1^{er} janvier 2011, publié notamment dans SG 355.12; voir également le site internet de la Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht <<http://www.ostschweizeraufsicht.ch>>.

A l'instar de l'As-So, ces autorités de surveillance ont édicté un tarif des émoluments par paliers et calculé en fonction du total au bilan (GE, BE, LU/UR/SZ/OW/NW/ZG) avec parfois, inclusion de la valeur de rachat (BS/BL, GL/AR/AI/SG/GR/TG/TI). Le montant des émoluments est déterminé dans les cantons de la Suisse centrale de façon linéaire, dans les cantons de la Suisse orientale et du Tessin de façon dégressive et dans les cantons de Berne et des deux Bâle, tout comme dans l'As-So, de façon dégressif par paliers (cf. comparaison effectuée par l'autorité de surveillance du canton de Zurich, publiée dans Amtsblatt des Kantons Zürich, n° 44, vendredi 2 novembre 2012, chiffre 8). Les cantons de la Suisse centrale ainsi que les cantons de la Suisse orientale et du Tessin ont établi un tarif maximal de CHF 6'300 francs, appliqué à partir d'un

total au bilan de 30 millions de francs, respectivement de 5'000 francs. Par rapport aux tarifs relativement bas appliqués dans ces cantons, l'autorité de surveillance du canton de Zurich a remarqué que les autorités de surveillance de ces cantons sont gérées en tant qu'établissements autonomes depuis plusieurs années déjà (cf. Amtsblatt des Kantons Zürich cité).

Les cantons d'Argovie, de Soleure, de Zurich et de Schaffhouse n'ont adapté leurs émoluments à la nouvelle organisation de surveillance qu'à partir du 1^{er} janvier 2013 (cf. AG: Gebührenordnung der BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau [Gebührenordnung BVSA, 210.120]; SO: Einführungsgesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht [EG Stiftungsaufsicht, 212.151], ZH/SH: Gebührenreglement BVS [GebR-BVS] ainsi que le site internet de la BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich, BVS <<http://www.bvs.zh.ch>>).

Ainsi, par comparaison, l'émolument de l'As-So, pour une entité comme la recourante, s'élevant en 2012 à 9'150 francs, est particulièrement élevé.

8.

Dans la présente cause la recourante fait valoir une violation du principe de la couverture des coûts et du principe de l'équivalence. Elle soutient que l'émolument facturé est disproportionné, sans rapport avec les prestations effectuées, l'autorité de surveillance pouvant se baser principalement sur le rapport de l'organe de révision, et qu'il ne tient pas compte de la structure et de la taille de sa fondation alors que selon l'art. 24 al. 3 C-As-So il peut également être tenu compte de la structure des institutions de prévoyance ainsi que du nombre d'assurés qui y sont affiliés. La recourante se réfère également aux émoluments de surveillance perçus par l'autorité de surveillance LPP du canton de Vaud et par la Commission de Haute surveillance.

8.1

8.1.1 Quant à la violation du principe de la couverture des coûts, l'As-So relève à juste titre que l'art. 27 C-As-So vise à garantir ce principe ayant aménagé un mécanisme d'ajustement des émoluments qui intervient automatiquement en cas de perte dépassant 5% du total des émoluments encaissés ou que le bénéfice représente plus de 10% du total des émoluments encaissés sur deux années au moins. Aux termes de cette disposition, l'As-So a adapté ses tarifs en 2013 et 2014. Le Tribunal de

céans a alors considéré dans l'affaire C-4138/2012 citée qu'il appert du nouveau tarif 2013, ajustant les tarifs à la baisse après une seule année d'exploitation déjà (et non après deux années au moins), que les émoluments 2012 ont vraisemblablement été établis à un niveau sensiblement trop élevé. En soi il n'était cependant pas possible au Tribunal de se déterminer sur le principe d'une violation éventuelle du principe de la couverture des coûts, l'autorité ayant à trouver son équilibre financier et, dans l'affaire en cause ses tarifs étaient assez semblables à ceux d'autres autorités de surveillance (arrêt du TAF C-4138/2012 consid. 7.1).

8.1.2 En l'occurrence, le TAF n'a pas de raisons de s'écarter de cette jurisprudence, la présente cause touchant toujours le tarif 2012 et l'autorité de surveillance bénéficie d'une marge d'appréciation dans la recherche actuelle d'un équilibre financier (cf. consid. 2.2 ci-dessus). En effet, il est difficile d'établir un budget précis pour un premier exercice comptable d'autant plus lorsque l'autorité a été nouvellement instaurée, comme en l'espèce, en regroupant, de surcroît, la surveillance de plusieurs cantons. L'autorité inférieure remarque par ailleurs à juste titre que le principe de la couverture des coûts implique également la prise en compte des frais généraux tels que les frais de personnel et les investissements en matériel et logiciels ainsi que les amortissements et la création de réserves (cf. consid. 6.2 ci-dessus). Il sied en outre de considérer que les émoluments annuels de surveillance constituent la recette la plus importante d'une autorité de surveillance, pour l'autorité de surveillance des cantons de Zurich et de Schaffhouse par exemple, les émoluments de surveillance annuels couvrent environ 80% des recettes (cf. Amtsblatt des Kantons Zürich cité, chiffre 4 let. a).

Alors que la nouvelle diminution du tarif en 2014 – moins importante que l'année précédente – confirme que le tarif 2012 a vraisemblablement été trop élevé, le mécanisme d'adaptation de l'art. 27 C-As-So, que l'autorité ne tarde pas à appliquer, garantit le principe de la couverture des coûts.

Le fait que le tarif 2012 appliqué à la recourante est particulièrement élevé par comparaison avec les autorités des autres cantons (cf. consid. 7.3 ci-dessus) n'est pas non plus pertinent, les cantons ayant prévu notamment des systèmes de paliers distincts qui aboutissent alors à des tarifs différents selon un cas concret, sans pouvoir remettre en cause le système général. Ainsi, dans l'affaire C-4138/2012 le tarif 2012 de l'As-So était assez semblable à celui des autres autorités de surveillance. En outre, la situation des autorités de surveillance de la Suisse centrale et de

la Suisse orientale et du Tessin, qui existent depuis de nombreuses années déjà, n'est pas comparable à celle de l'As-So (cf. consid. 7.3 ci-dessus).

En conclusion, le TAF ne peut pas retenir le grief de violation du principe de la couverture des coûts.

8.2

8.2.1 Quant à la violation du principe de l'équivalence, le Tribunal ne peut suivre la recourante lorsque celle-ci effectue une comparaison du tarif facturé par l'As-So avec celui facturé par l'ancienne autorité de surveillance des fondations du canton de Vaud, l'augmentation massive d'un émolument qui comme en l'occurrence est calculé sur de nouvelles bases objectives ne forme pas un critère pour s'y opposer (cf. consid. 6.4 ci-dessus). La comparaison avec l'émolument de la Commission de Haute surveillance n'est pas non plus concluante, les tâches de surveillance de deux autorités n'étant pas semblables.

8.2.2 Prenant cependant en considération que selon la jurisprudence une fondation comptant un seul assuré génère des contrôles de comptes et actuariels autrement moins compliqués qu'une fondation comptant un nombre élevé d'assurés et de rentiers différents (arrêt du TAF C-4138/2012; cf. consid. 6.5 ci-dessus), le Tribunal de céans note en l'espèce que la Fondation recourante est également une petite fondation, ne comptant avec effet au 31 décembre 2010 que 17 assurés actifs et 165 rentiers (cf. rapport de l'organe de révision du 5 avril 2012, p. 6). En effet, le nombre moyen d'assurés actifs par institution de prévoyance a été au 31 décembre 2010 de 1630 assurés et les 62 institutions de prévoyance comptant $\geq 10'000$ assurés actifs, assurent 63.7% de l'ensemble de ces assurés actifs. Cette constatation est valable même si l'on tient compte qu'en moyenne le rapport entre rentiers et assurés actifs était fin 2010 de 1 sur 4 contrairement à la situation présente chez la recourante (cf. La prévoyance professionnelle en Suisse, Statistique des caisses de pensions, 2010, publiée par l'Office fédéral de la statistique, OFS, p. 10, tableau T 3.4 à la p. 13, p. 27). Ainsi, comme dans l'affaire C-4138/2012 mentionnée, il est patent que le travail de surveillance nécessité pour la Fondation recourante est moins important que celui d'une fondation comptant un nombre élevé d'assurés et de rentiers (consid. 7.3.2 de l'arrêt du TAF cité).

De surcroît, il sied en l'occurrence de relever que la recourante présente une structure de l'actif simple, les risques de décès et d'invalidités sont réassurés et le degré de couverture selon l'art. 44 OPP2 s'élevait au 31 décembre 2010 à 122.5%. Enfin, l'organe de révision n'a présenté aucune réserve dans son rapport du 5 avril 2012 (cf. ce rapport). Ainsi, le barème de l'autorité inférieure, ne prenant en compte que le total du bilan aboutit en l'espèce à un émolument trop élevé ce qui viole le principe de l'équivalence. Du reste, l'autorité inférieure n'a pas prétendu que dans le cas concret l'ampleur de son travail était importante.

Dans l'affaire C-4138/2012, le Tribunal de céans a alors noté qu'il est nécessaire qu'un tarif type puisse être modulé selon des critères multiples objectifs si le barème est établi selon les critères d'une fondation type et que dans un cas concret une fondation donnée ne correspond manifestement pas aux critères retenus de la fondation prise en compte pour le barème (consid. 7.3.3 de cet arrêt). L'art. 24 al. 3, 2^{ème} phrase C-As-So dispose par ailleurs qu'il peut être tenu compte de la structure des institutions de prévoyance professionnelle ainsi que du nombre d'assurés qui y sont affiliés (consid. 7.3.3. de l'arrêt cité). Même si cette disposition a été introduite afin de permettre la refacturation de la taxe de la Commission de haute surveillance – aux termes de l'art. 64c al. 1 let. a LPP la taxe annuelle de surveillance de cette commission est perçue en fonction du nombre d'institutions de prévoyance surveillées et du nombre d'assurés – son application au niveau de la taxe annuelle de l'As-So n'est pour autant pas exclue. Par ailleurs, l'al. 1 de l'art. 24 C-As-So prévoit que dans certains cas particuliers les émoluments peuvent être réduits ou non perçus; la section IV du barème des émoluments de l'As-So reprend la même teneur.

Dans le cas concret, il convient donc que l'autorité inférieure prenne dans la détermination de l'émolument également en compte de critères connexes au total du bilan, avec référence au nombre d'heures consacrées aux opérations de contrôle (cf. arrêt du TAF C-4138/2012 consid. 7.3.3; consid. 6.5 ci-dessus).

9.

Au vu ce qui précède le recours doit être admis et la décision du 27 mars 2012 annulée. En l'espèce, le montant de 9'150 francs perçu à titre d'émolument annuel de surveillance 2012 viole le principe d'équivalence applicable aux émoluments. Etant donné qu'il n'appartient pas au Tribunal de céans de fixer l'émolument, compte tenu de la retenue dont il doit faire

preuve (cf. consid. 2.2 ci-dessus), la cause doit être renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision au sens des considérants ci-dessus.

Vu l'issue de la présente cause, il n'y a pas lieu de donner suite à la requête de la recourante, demandant de la part de l'As-So la production des comptes révisés des deux derniers exercices.

10.

En vertu de l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Toutefois, aucun frais de procédure ne peut être mis à la charge d'une autorité inférieure. En l'occurrence, vu l'issue de la procédure, il n'est pas perçu de frais de procédure et l'avance de frais de 700 francs est remboursée à la recourante.

La recourante ayant agi sans s'être fait représenter et n'ayant pas dû supporter des frais relativement élevés, n'a pas droit à des dépens (cf. art. 64 PA et art. 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF; RS 173.320.2)).

Le dispositif se trouve à la page suivante.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis et la décision du 27 mars 2012 est annulée. La cause est renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision au sens des considérants.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure et l'avance de frais de 700 francs est remboursée à la recourante par le Tribunal dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. ... ; Acte judiciaire)
- à l'Office fédéral des assurances sociales (Recommandé)
- à la Commission de haute surveillance en matière de prévoyance professionnelle (Recommandé)

La présidente du collège :

La greffière :

Madeleine Hirsig-Vouilloz

Barbara Scherer

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).