

[AZA 0/2]  
5P.470/2001

Ile COUR CIVILE

\*\*\*\*\*

8 avril 2002

Composition de la Cour: M. Bianchi, président, Mme Escher et  
Mme Hohl, juges. Greffier: M. Braconi.

Statuant sur le recours de droit public  
formé par

X. \_\_\_\_\_, représenté par Me Olivier Derivaz, avocat à Monthey,

contre

l'arrêt rendu le 31 octobre 2001 par la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais dans la cause qui oppose le recourant à l'Etat du Valais, à Sion;

(art. 6 CEDH; obligation de dissoudre la réserve de  
cotisations LPP constituée par l'OPF de Monthey);

Vu les pièces du dossier d'où ressortent  
les faits suivants:

A.- a) X. \_\_\_\_\_ est préposé de l'Office des poursuites et faillites du district de Y. \_\_\_\_\_. En vertu de l'art. 2 de la décision du Grand Conseil du canton du Valais, du 15 novembre 1996, concernant le statut des offices des poursuites et faillites, cet office est soumis au statut de la régie.

Le 1er avril 1987, le Conseil d'Etat valaisan a décidé d'affilier les préposés et leur personnel à une institution de prévoyance professionnelle. X. \_\_\_\_\_, ainsi que d'autres de ses collègues, s'y sont opposés, mais ils ont été déboutés par le Tribunal cantonal des assurances, puis, le 14 décembre 1989, par le Tribunal fédéral des assurances (arrêt B 6/88, résumé in: SZS 34/1990 p. 181).

b) Depuis le 1er janvier 1997, le statut des offices et des préposés est régi par la loi du 20 juin 1996 d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LALP/VS) et par l'ordonnance du 18 septembre 1996 d'application de la législation sur la poursuite pour dettes et la faillite (OLALP/VS).

Aux termes de ces nouvelles dispositions, pour les offices en régie, le préposé engage le personnel nécessaire au fonctionnement de son office et le rémunère (art. 12 al. 2 et 3 LALP/VS). Le préposé, le substitut, ainsi que le personnel de l'office sont assurés en matière de prévoyance professionnelle par une des institutions auxquelles l'Etat s'est affilié (art. 2 OLALP/VS). Le préposé tient un compte d'exploitation spécifique, dans lequel il doit enregistrer les charges et les produits de l'office (art. 12 al. 1 LALP/VS et 10 al. 1 OLALP/VS), et qui doit être bouclé à la fin de chaque année et remis à l'Inspection cantonale des finances (art. 10 al. 2 OLALP/VS). Doivent, notamment, figurer dans le compte d'exploitation les charges patronales en matière de prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité pour l'année en cours; la constitution de réserves de cotisations d'employeur au sens de l'art. 331 al. 3 CO est exclue (art. 15 al. 5 OLALP/VS). Le revenu du préposé est constitué par le résultat du compte d'exploitation, c'est-à-dire le rendement net de l'office, mais il est limité à un maximum de 150'000 fr. (art. 12 al. 1 et 13 al. 1 LALP/VS; art. 14 al. 1 OLALP/VS), l'excédent revenant à l'Etat (art. 14 al. 4

OLALP/VS). Celui-ci garantit au préposé un revenu minimal de 80'000 fr. (art. 13 al. 1 LALP/VS et 14 al. 1 OLALP/VS).

L'Inspection cantonale des finances procède au contrôle du compte annuel d'exploitation de l'office, consigne dans son rapport le résultat de ses investigations, arrête les mesures correctrices à apporter (art. 10 al. 1 à 3 OLALP/VS) et détermine le montant que le préposé doit à la caisse de l'Etat ou que la caisse de l'Etat doit au préposé (art. 14 al. 4 OLALP/VS). Les décisions de l'Inspection cantonale des finances deviennent exécutoires si elles ne font pas l'objet, dans les 30 jours dès leur notification, d'une réclamation auprès de l'autorité de décision, puis d'un recours auprès

du Conseil d'Etat qui statue en dernière instance cantonale (art. 10 al. 4 et 14 al. 5 OLALP/VS).

c) Précédemment, à savoir jusqu'au 31 décembre 1996, le revenu du préposé n'était pas plafonné. Comme un employeur privé, il assumait, au titre de charges d'exploitation de l'office, les salaires des employés et les cotisations patronales LPP; son revenu était constitué par le rendement net de l'office.

B.- a) En 1990, 1991, 1993 et 1994, X. \_\_\_\_\_ a constitué, sur la base de l'art. 331 al. 3 CO, des réserves volontaires de cotisations patronales LPP pour son personnel; cette opération augmentait les charges d'exploitation de l'office, ce qui diminuait le bénéfice net et, par voie de conséquence, dans une mesure identique, le revenu du préposé.

Dans son rapport du 17 septembre 1992, l'Inspection cantonale des finances a admis, d'entente avec celui-ci, la constitution de telles réserves - en la considérant néanmoins comme injustifiée - "pour une valeur maximale de 5 ans de cotisations patronales, dans la mesure où la réserve sera progressivement dissoute dès 1992, par le paiement des cotisations patronales LPP relatives aux employés de l'OPF". En 1994, l'Inspection cantonale des finances a réitéré cet avis et, en 1997, elle a émis des directives prescrivant que les "réserves existantes au début 1998 doivent être utilisées pour payer les contributions patronales, ce jusqu'à leur épuisement", la constitution de nouvelles réserves étant exclue.

A fin 1999, les réserves de cotisations LPP de l'Office de Monthey, qui étaient placées sur un compte de la fondation de prévoyance professionnelle Swiss Life, s'élevaient à 183'336 fr. 70, plus 10'373 fr. d'intérêts. Ces réserves figurent au bilan de l'office.

b) X. \_\_\_\_\_ ne s'est pas conformé aux directives de l'Inspection cantonale des finances et n'a pas utilisé les réserves pour payer les cotisations patronales, sauf partiellement en 1992; à son avis, ces réserves ont été constituées par prélèvement sur le rendement de l'office et ont diminué son revenu; elles doivent donc lui revenir. Pour l'Inspection cantonale des finances, la constitution de ces réserves avait pour but de présenter un revenu réduit du préposé, qui était alors devenu beaucoup trop important et politiquement inacceptable, par une rétrocession volontaire en faveur de l'office.

Un délai au 31 décembre 1999 - prolongé jusqu'au 29 décembre 2000 - a été imparti à Alfred Levet pour se conformer aux directives. Puis, lors du contrôle de la gestion annuelle de l'office pour l'exercice 1999, l'Inspection cantonale des finances a corrigé les comptes, fixé la dissolution de la réserve à 82'567 fr. 80 pour 1999 et, en raison d'autres corrections non litigieuses, demandé au préposé de verser à l'Etat la somme de 69'839 fr. 50.

Invitée à rendre une décision formelle, sujette à recours, l'Inspection cantonale des finances a prononcé, le 12 juillet 2000, la dissolution de la réserve de cotisations LPP figurant au passif du bilan de l'office par prélèvement annuel du montant des cotisations patronales LPP, et ce jusqu'à épuisement de cette réserve, et corrigé en conséquence les comptes 1999 de l'office, astreignant ainsi le préposé à rétrocéder à l'Etat le montant de 69'839 fr. 50 dans un délai de 30 jours dès l'entrée en force de la décision.

c) La réclamation déposée par X. \_\_\_\_\_ a été rejetée par l'Inspection cantonale des finances le 5 septembre 2000. Le recours administratif adressé par l'intéressé au Conseil d'Etat a connu le même sort le 25 avril 2001.

Contre cette décision, le préposé a formé un recours de droit administratif à la Cour de droit public du Tribunal cantonal valaisan, qui l'a déclaré irrecevable le 31 octobre 2001.

C.- a) Agissant par la voie du recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation de l'art. 6 § 1 CEDH, X. \_\_\_\_\_ conclut à l'annulation de l'arrêt du Tribunal cantonal.

L'Inspection cantonale des finances conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable; elle produit un bordereau de pièces et demande que le recourant soit invité à déposer "sa déclaration fiscale 1999/2000 faisant état de la provision comme sa propriété".

b) Parallèlement, X. \_\_\_\_\_ a interjeté un recours de droit public contre la décision du Conseil d'Etat, assortie d'une demande en restitution de délai au sens de l'art. 35 OJ; il sollicite la suspension de cette procédure jusqu'à droit connu sur le recours dirigé contre l'arrêt de la cour cantonale (5P. 469/2001).

Considérant en droit :

1.- Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48 et les arrêts cités).

a) En vertu de l'art. 2 al. 5 LP, hormis les règles prévues à l'art. 2 al. 1 à 4 LP, l'organisation des offices incombe aux cantons; selon l'art. 3 LP, ceux-ci déterminent le mode de traitement des préposés et de leurs substituts. En exécution de ces normes, le canton du Valais a réglé l'organisation des offices et le traitement du préposé et de son substitut dans la loi du 20 juin 1996 d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, entrée en vigueur le 1er janvier 1997 (cf. supra, let. A/b).

Les prétentions du préposé à l'égard du canton ne relèvent pas de l'Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (OELP; RS 281. 35) et, partant, n'entrent pas dans la compétence de la Chambre des poursuites et faillites du Tribunal fédéral (cf. art. 2 OELP); elles ressortissent au droit public cantonal. Le présent recours est dès lors ouvert de ce chef.

b) Dans la mesure où elles sont nouvelles, les pièces produites par l'intimé doivent être écartées (ATF 119 II 6 consid. 4a p. 7); en raison de la prohibition des nova, la requête tendant à l'édition de la déclaration d'impôt du recourant est aussi irrecevable (cf. Messmer/Imboden, Die eidgenössischen Rechtsmittel in Zivilsachen, p. 231 et n. 34).

2.- En l'espèce, le recourant reproche à la cour cantonale d'avoir, en déclarant son recours irrecevable, violé l'art. 6 § 1 CEDH; il soutient que le présent litige revêt le caractère d'une "contestation de nature civile" et que, par conséquent, sa cause doit être tranchée par un tribunal, et non seulement par une autorité administrative.

a) Aux termes de l'art. 6 § 1 CEDH, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Cette norme peut ainsi être invoquée par quiconque, estimant illégale une ingérence dans l'exercice de l'un de ses droits (notamment de caractère civil), se plaint de n'avoir pas eu l'occasion de soumettre pareille contestation à un tribunal répondant aux exigences conventionnelles (ATF 127 I 115 consid. 5 p. 120 et la jurisprudence citée).

aa) La notion de "droits et obligations de caractère civil" est autonome: l'art. 6 CEDH ne donne par lui-même aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des Etats contractants. Cette disposition implique l'existence d'une "contestation" réelle et sérieuse; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question. Un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'art. 6 § 1 CEDH (ATF 127 I 115 consid. 5b p. 120/121 et les arrêts cités). En définitive, le droit à un tribunal ne vaut que pour les "contestations" relatives à des "droits et obligations de caractère civil" que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne, qu'ils soient ou non protégés de surcroît par la Convention; bien que de caractère autonome, cette notion implique donc l'examen de la prétention selon le droit interne (ATF 127 I 115 consid. 5b p. 121).

bb) Par contestation, au sens de l'art. 6 § 1 CEDH, il faut entendre tout litige surgissant entre deux particuliers ou entre un particulier et une autorité étatique, par exemple lorsque cette dernière supprime ou restreint l'exercice d'un droit. Il en va ainsi lorsque sont invoqués des droits de nature privée, telles la garantie de la propriété et la liberté économique (voir les références citées in: Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 2e éd., N. 19 et 21 ad art. 6). Les prétentions en indemnités élevées contre la collectivité présentent un caractère patrimonial et entrent dans le champ d'application de l'art. 6 § 1 CEDH (Villiger, Handbuch der EMRK, 2e éd., §§ 384 et 387).

L'art. 6 § 1 CEDH ne vise donc pas seulement les contestations de droit privé au sens étroit - à savoir les litiges entre les particuliers ou entre les particuliers et l'Etat agissant au même titre qu'une personne privée -, mais aussi les actes administratifs adoptés par une autorité dans l'exercice de la puissance publique, pour autant qu'ils produisent un effet déterminant sur des droits de caractère

civil; de ce point de vue également, sont décisifs le contenu du droit matériel et les effets que lui confère la législation nationale (ATF 125 I 209 consid. 7a p. 215/216 et les références citées). Il convient dès lors de s'interroger préalablement sur l'existence d'un droit subjectif, fondé sur la législation interne. Un tel droit est nié quand l'autorité agit de manière discrétionnaire, par exemple dans les cas de concessions (ATF 125 I 209 consid. 7 p 215 ss), d'autorisations d'entrée ou de séjour d'un étranger (CourEDH, arrêt Maoui c. France du 5 octobre 2000), ou lorsque des habitants voisins d'une centrale nucléaire recourent contre l'autorisation d'exploitation (JAAC 64/2000 n° 136), ou que des concurrents attaquent l'autorisation d'exploiter un commerce (ATF 125 I 7 consid. 4b p. 13; 128 I 59 consid. 2a/bb p. 61). Il est admis, en revanche, dans le cas des voisins qui se plaignent de la violation de normes tendant à leur protection (ATF 127 I 44 consid. 2c p. 45/46), s'agissant d'une allocation sociale à laquelle l'intéressé peut prétendre en vertu du droit national (CourEDH, arrêt Mennitto c. Italie du 5 octobre 2000; cf. Villiger, op. cit. , N. 389 et les citations), ou dans les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat (ATF 126 I 144 consid. 3a p. 150/151).

b) D'après l'autorité inférieure, l'art. 10 al. 4 OLALP/VS prescrit que les décisions de l'Inspection cantonale des finances peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, qui statue en dernière instance cantonale. Cette disposition a été adoptée en application de l'art. 8 LALP/VS, en vertu duquel la gestion financière des offices doit être contrôlée conformément aux dispositions de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, et cette loi n'ouvre pas de recours au Tribunal cantonal, ce qui correspond à l'art. 75 let. d de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA/VS), qui dispose que le recours de droit administratif n'est pas recevable contre les décisions relatives à l'exercice de la haute surveillance sur l'administration cantonale; l'intervention judiciaire n'est donc pas prévue dans le cadre de l'application de l'art. 8 LALP/VS.

En outre, la cour cantonale a estimé que le recourant n'a pas démontré en quoi l'art. 6 § 1 CEDH l'obligerait à entrer en matière, nonobstant le texte clair de l'art. 10 al. 4 OLALP/VS. Examinant si la contestation porte sur des droits et obligations de caractère civil au sens de la norme précitée, l'autorité inférieure a constaté que le préposé ne soutient pas que les réserves affectées aux cotisations LPP lui appartiennent, que ces réserves ont été créées en faveur des employés de l'office et que l'intéressé n'a donc aucune prérogative de caractère civil sur elles. Le préposé ne pouvait constituer de réserves patronales pour lui-même, ainsi que l'a jugé le Tribunal fédéral des assurances le 14 décembre 1989; même si elles ont été alimentées au moyen de son revenu, il n'a plus de droit sur elles. Le litige a, en réalité, pour objet la façon dont l'Inspection cantonale des finances entend dissoudre ces réserves; or, un tel objet relève du contrôle financier des comptes d'exploitation de l'office.

c) Le recourant critique les motifs de la cour cantonale au terme d'une argumentation touffue et parfois confuse.

En effet, il soutient tout d'abord que les corrections imposées par l'Inspection cantonale des finances ont pour résultat d'augmenter la part qu'il doit verser à l'Etat et de diminuer d'autant son revenu; plus loin, il affirme exactement le contraire, à savoir que le paiement de la part patronale des charges sociales pour les employés de l'office, qui font partie des charges d'exploitation, n'a pas d'incidence sur son revenu de préposé, mais seulement sur la part qui échoit à l'Etat.

Toutefois, il fait aussi valoir que la correction des comptes 1999 présente un aspect véritablement confiscatoire et touche à son droit de propriété, car elle a pour effet de faire bénéficier l'Etat, par l'augmentation de la part qui lui est rétrocédée aujourd'hui, d'une réserve qu'il avait lui-même constituée sur son propre revenu sous l'empire de l'ancienne loi. La décision de dissolution a une incidence directe sur son patrimoine, eu égard à ses obligations d'employeur selon le droit privé; il s'agit donc manifestement d'une contestation civile, même si elle se situe dans le contexte des relations du préposé avec l'Inspection cantonale des finances et le Conseil d'Etat. La contestation est patrimoniale puisqu'il s'agit de savoir à qui - au préposé ou à l'Etat - doit revenir la part de rendement de 82'567 fr. 80 pour l'exercice 1999. A cela s'ajoute que le litige a pour objet la dissolution de réserves de cotisations au sens de l'art. 331 al. 3 CO, lesquelles relèvent ainsi du droit civil.

Pour le recourant, l'art. 10 al. 4 OLALP/VS, à teneur duquel le Conseil d'Etat statue définitivement, est dès lors contraire à l'art. 6 § 1 CEDH, cette autorité ne pouvant pas être assimilée à un tribunal.

d) Il est établi que les réserves volontaires de cotisations patronales ont été constituées en 1990, 1991, 1993 et 1994, par prélèvement sur le rendement de l'office et portées en charge du compte

d'exploitation; elles l'ont été valablement sous l'empire du droit en vigueur avant le 1er janvier 1997, opération à laquelle l'Inspection cantonale des finances avait d'ailleurs donné son aval. Il n'est pas contesté que, comme le revenu du préposé correspondait alors au rendement net de l'office, la constitution de ces réserves a diminué d'autant ses gains.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit, le 1er janvier 1997, la constitution de telles réserves est exclue (art. 15 al. 5 OLALP/VS). La nouvelle loi ne dit toutefois rien de la dissolution de celles qui ont été créées sous l'ancien droit.

Puisque le recourant a, en qualité d'employeur, financé volontairement ces réserves de ses propres deniers, et que leur constitution a entraîné directement une diminution correspondante de son revenu, la contestation relative au sort de ces réserves porte sur un droit de caractère civil du préposé sur ces avoirs en tant qu'employeur. Dans ses observations, l'Inspection cantonale des finances parle même de "l'affectation d'une partie du salaire du préposé" au profit d'une prise en charge des coûts LPP futurs, et indique que l'intéressé aurait eu "tout loisir de procéder à une dissolution de cette réserve avant le changement de base légale".

Les raisons pour lesquelles, au dire de l'Inspection cantonale des finances, le préposé aurait constitué ces réserves n'y changent rien (cf. supra, let. B/b). Ce sont des questions qui devront précisément être examinées au fond, tout comme - ce qui a échappé à l'autorité inférieure - le bien-fondé de la décision de dissolution.

La décision du Conseil d'Etat confirmant celle de l'Inspection cantonale des finances, laquelle impose la dissolution annuelle de la réserve et la rétrocession d'un montant correspondant à l'Etat, doit donc pouvoir être portée devant un tribunal, conformément à l'art. 6 § 1 CEDH.

3.- En conclusion, le recours doit être admis et l'arrêt attaqué annulé.

La dissolution litigieuse est une mesure ordonnée dans le cadre du contrôle financier exercé par l'Etat; le présent litige ne met donc pas en cause l'intérêt pécuniaire du canton intimé, au sens de l'art. 156 al. 2 OJ. En revanche, les dépens doivent être mis à la charge de l'Etat du Valais (art. 159 al. 2 OJ; ATF 125 I 389 consid. 5 p. 393 et la jurisprudence citée).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Admet le recours et annule l'arrêt attaqué.
2. Dit qu'il n'est pas perçu de frais de justice.
3. Dit que l'Etat du Valais versera au recourant une indemnité de 3'000 fr. à titre de dépens.
4. Communique le présent arrêt en copie aux parties et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais.

---

Lausanne, le 8 avril 2002 BRA/frs  
Au nom de la IIe Cour civile  
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE :  
Le Président, Le Greffier,