

S. 377 / Nr. 60 Stiftungsaufsicht (f)

BGE 56 I 377

60. Arrêt du 2 octobre 1930 dans la cause Commune de Saxon et consorts contre Valais.

Seite: 377

Regeste:

Art. 84 CC et ch. 4 de l'annexe à la JAD:

Lorsqu'une fondation relève par son but de plus d'une commune, les cantons peuvent, dans le cadre du droit fédéral, en confier la surveillance soit à l'État cantonal, soit à la commune à laquelle la fondation est plus fortement attachée (c'est-à-dire, dans la règle, à la commune où la fondation a son siège).

A. - Par acte du 9 avril 1923, la Société de Conserves de la Vallée du Rhône, à Saxon, institua sous le nom de «Caisse de pensions et de retraite du personnel de la Société de Conserves alimentaires de la Vallée du Rhône», une fondation avec siège à Saxon. Les prestations de la fondation n'étaient prévues qu'en faveur des employés et ouvriers ayant au moins dix années de service auprès de la société. Elles consistaient en une rente annuelle en cas d'invalidité, en une retraite annuelle en cas de vieillesse (dont une partie restait acquise à la veuve et aux orphelins mineurs) et en un secours en cas de décès.

En mai 1929, le Conseil d'administration de la Société de conserves de la Vallée du Rhône décida la dissolution de la fondation et désigna deux liquidateurs en la personne de MM. M. Guigoz et E. Seiter.

A cette époque la Société comptait 198 employés et ouvriers, dont 135, soit environ les deux tiers, domiciliés à Saxon et le reste, soit environ un tiers, dans les communes environnantes (17 à Riddes, 4 et moins dans d'autres communes; ces communes n'appartiennent pas toutes au même district). Quant aux bénéficiaires de la Caisse, ils

Seite: 378

étaient 18, dont 6 domiciliés hors de Saxon et 12 non originaires de Saxon.

B. - La Commune de Saxon, estimant qu'elle était l'autorité de surveillance prévue par l'art. 84 CC, voulut intervenir dans la liquidation de la fondation, mais M. Guigoz et d'autres intéressés s'y opposèrent. Le 2 octobre 1929, ils adressèrent au Conseil d'Etat du Canton du Valais un recours tendant à faire statuer que l'autorité de surveillance de la fondation était le Chef du Département cantonal de justice et police et non pas la Commune de Saxon.

Contrairement aux intentions primitives des organes de la Société de conserves de la vallée du Rhône, la fondation n'a pas été dissoute. Elle continue à subsister avec certaines modifications.

C. - Par arrêté du 28 février 1930, le Conseil d'Etat du Valais a prononcé: «L'autorité de surveillance de la fondation «Caisse de pensions et de retraite du personnel de la Société de conserves alimentaires de la vallée du Rhône» est le chef du Département de justice et police.» Il a estimé qu'en vertu de l'art. 84 CC toutes les fondations autres que les fondations ecclésiastiques et de famille sont soumises à la surveillance d'une corporation publique (Confédération, canton, commune). La corporation qui doit exercer ce contrôle est celle à laquelle la fondation se rattache le plus étroitement par son but. En l'espèce, les prestations de la caisse de pensions et de retraite sont destinées à aider l'ouvrier devenu invalide ou âgé, à subvenir à son entretien et, s'il y a lieu, à celui de sa famille. Elles permettent par conséquent, dans de nombreux cas, d'éviter l'intervention des corporations publiques auxquelles est confiée l'assistance des indigents. En Valais, ces corporations sont la commune du domicile, la commune d'origine et l'Etat. Etant donné que le 31,8% du personnel de la Société de conserves de la vallée du Rhône est domicilié dans d'autres communes que celles du siège de l'entreprise et même dans d'autres districts, toutes ces

Seite: 379

communes, ainsi que celles d'origine, ont un intérêt à la fondation. Celle-ci sort par conséquent du cadre de la commune de Saxon.

D. - La Commune de Saxon et trois membres de la Caisse de pensions et de retraite ont interjeté un recours de droit administratif tendant à l'annulation de l'arrêté du 28 février 1930 et à ce que la commune de Saxon soit reconnue comme autorité de surveillance de la Caisse. Les recourants font valoir que la décision attaquée est contraire à l'art. 84 CC. La Caisse de pensions est une fondation de prévoyance en faveur du personnel d'une entreprise qui exerce toute son activité et a toutes ses installations à Saxon. C'est par conséquent, à cette commune que la fondation se rattache le plus

étroitement. Cette conclusion est vraie même si, ainsi que le Conseil d'Etat l'a fait à tort, l'on tranche la question en tenant compte du domicile des destinataires de la fondation. Les deux tiers de ceux-ci résident, en effet, à Saxon et cette proportion est encore beaucoup plus forte, si l'on ne tient compte que du personnel permanent de l'entreprise (le seul qui, à raison de la durée de son travail, puisse effectivement aspirer aux prestations que la caisse n'accorde qu'aux ouvriers et employés ayant au moins dix années de service). Sur 44 employés et ouvriers stables, 42 sont, en effet, domiciliés à Saxon.

Le Conseil d'Etat du Valais conclut au rejet du recours.

Le Département fédéral de justice et police expose, dans ses observations, que les prestations de la fondation sont destinées à remplacer les avantages que ses bénéficiaires tiraient du contrat de travail qui les liait à l'entreprise lorsqu'ils étaient valides. Comme ce contrat déployait ses effets au siège de l'entreprise, il se justifie que la commune du siège exerce la surveillance sur la fondation.

E. - Il résulte d'une enquête, à laquelle le Juge délégué a procédé auprès de 9 cantons ayant une industrie fortement décentralisée, que dans les cantons de Berne, Lucerne, St-Gall, Argovie et Thurgovie la surveillance des fondations

Seite: 380

de prévoyance d'entreprises est, dans la pratique, confiée à la commune du siège de l'entreprise, tandis que dans les cantons de Zurich, Glaris, Soleure et Neuchâtel elle est exercée par l'autorité cantonale.

Statuant sur ces faits et considérant en droit:

1.- Le recours est recevable. Aux termes de l'art. 8 JAD et du ch. IV de l'annexe, les décisions des autorités cantonales de surveillance qui désignent la corporation publique dont relève une fondation peuvent, en effet, être déferées à la Cour de céans, lorsqu'elles ont été prises en dernière instance cantonale. Quant au droit de recourir de la commune de Saxon, il ne peut être contesté, cette commune étant partie en cause. Dès lors, il est superflu de rechercher si les trois destinataires de la Caisse, qui se sont joints au recours, ont également vocation pour agir parce que lésés dans leurs droits.

2.- L'art. 84 al. 1 CC dispose: «Les fondations sont placées sous la surveillance de la corporation publique (Confédération, canton, commune) dont elles relèvent par leur but.»

La corporation qui a le droit et le devoir de surveiller une fondation ne se détermine donc pas suivant un critère d'ordre extérieur, tel que, par exemple, le siège de la fondation; elle ne dépend pas davantage de la volonté que le fondateur aurait exprimée à cet égard. Ce qui est décisif, c'est le but de la fondation et le rapport qui en résulte avec une corporation publique. Est compétente la corporation à laquelle la fondation se rattache à raison de son but, la mission qu'elle poursuit étant identique ou similaire d'une des tâches de la corporation, ou contribuant à l'accomplissement d'une de ces tâches. C'est en somme la corporation publique qui devrait agir en lieu et place de la fondation si celle-ci n'existait pas ou n'était pas en mesure de remplir son but, la corporation qui devrait subvenir aux moyens si la tâche de la fondation était reprise par la collectivité (cf. circulaire du Département

Seite: 381

fédéral de l'Intérieur du 17 mars 1921 concernant l'interprétation de l'art. 84 CC, F. F. 1921 II p. 308 et sv.).

3.- La Caisse de pensions de la Société de conserves de Saxon a un but de prévoyance sociale. Elle doit assurer aux employés et ouvriers de la société, ou à leurs familles, des prestations en cas d'invalidité, de vieillesse et de décès. Ces prestations ne sont pas subordonnées à l'indigence de l'ayant droit. Le but de la fondation ne se confond donc pas sans autre avec celui de l'assistance publique, mais il y touche de près, car l'action de la fondation est de nature à éviter, dans de nombreux cas, l'intervention de l'assistance publique.

D'après la loi du 20 novembre 1926, l'assistance publique incombe, dans le canton du Valais, aux communes d'origine et de domicile de l'indigent dans une proportion qui, en moyenne, paraît à peu près équivalente. L'assistance temporaire est, en effet, à la charge de la commune de domicile, pourvu que l'indigent y soit établi depuis un an au moins et que, durant cette période, il n'ait pas été assisté pendant plus d'un mois. Dans les autres cas, elle est à la charge de la commune d'origine (art. 14). Quant à l'assistance permanente, elle est partagée entre la commune d'origine et celle du domicile dans une proportion variant d'après la durée de la résidence de l'indigent dans la commune de domicile (art. 16). L'Etat se borne à exercer la surveillance sur l'assistance publique et à participer à ses charges moyennant un «fonds cantonal de réserve et de secours», qui a pour but de doter ou de subventionner certains établissements de bienfaisance et de fournir les ressources pour les dépenses incombant à l'Etat (art. 35), entre autres pour les subsides qu'il accorde aux communes ne pouvant plus, par suite de leur situation financière, faire face à leurs obligations en matière d'assistance (art. 38). Sa participation aux frais de l'assistance est donc secondaire et subsidiaire par

rapport à celle des communes et l'on est en droit d'affirmer qu'en Valais l'assistance publique est une tâche essentiellement, sinon

Seite: 382

exclusivement, communale. C'est à cette tâche d'ordre communal que la fondation se rapproche le plus par son but.

Ce but ne lie toutefois pas la fondation à la seule commune de Saxon. Une partie de ceux auxquels elle est destinée habite, en effet, hors de cette commune et, même parmi ceux qui y ont leur domicile, il y en a un certain nombre qui sont originaires d'autres communes. Cet état de choses n'est ni passager ni accidentel; il apparaît bien au contraire comme normal pour l'institution de prévoyance d'une entreprise qui, ainsi que cela est le cas en l'espèce, recrute son personnel non seulement dans la localité du siège et de l'exploitation, mais encore dans la région environnante. Une fondation de cette nature se rattache par conséquent, en raison de son but, à plusieurs communes. Certes l'intérêt de l'une d'elles, celle du siège de l'entreprise et de la fondation, peut être prépondérant, mais il n'en reste pas moins que les autres communes sont également intéressées.

L'unité nécessaire de la surveillance s'oppose toutefois à ce que, dans les cas de ce genre, le contrôle de la fondation soit partagé (cf. circulaire citée, F. F. 1921 II p. 308 et 309). Une seule corporation peut donc être appelée à exercer celui-ci. En théorie cette corporation peut être, ou la commune à laquelle la fondation est plus fortement attachée - c'est-à-dire, dans la règle, la commune du siège de la fondation, dont l'intérêt est prépondérant ou peut être présumé tel - ou l'Etat cantonal, qui est la corporation supérieure comprenant toutes les communes. D'excellents arguments peuvent être invoqués à l'appui tant de l'une que de l'autre de ces solutions, qui sont les seules possibles. Le législateur fédéral n'a toutefois pas choisi entre elles. Il s'est, en effet, borné à organiser, à l'art. 84 CC, la surveillance des fondations qui relèvent d'une seule corporation, mais n'a édicté aucune règle pour le cas où elles se rattacheraient à plusieurs. Il s'ensuit que, lorsqu'une fondation appartient à plus d'une commune,

Seite: 383

les cantons sont libres d'adopter, dans le cadre du droit fédéral, celui des systèmes susmentionnés qu'ils préfèrent. Il est d'autant plus indiqué de résoudre ce point spécial en faveur de la liberté cantonale qu'on se trouve en présence d'un problème de droit, non privé, mais public et qu'il résulte de ce qui est dit plus haut que, pour ce qui concerne en particulier les fondations de prévoyance d'entreprises - industrielles et autres, l'un et l'autre des deux systèmes est suivi selon les circonstances et besoins locaux, certains cantons ayant adopté pour la surveillance la compétence cantonale, d'autres la compétence de la commune du siège de l'entreprise.

4.- Le Canton du Valais a fait usage de cette faculté en confiant (art. 41 et 43 de la loi d'application du CC) le droit de surveillance au préfet, lorsqu'il s'agit de fondations relevant par leur but de plusieurs communes appartenant au même district et au Chef du Département de justice et police, lorsque les communes appartiennent à des districts différents. Ces dispositions légales et l'application que l'autorité cantonale en a faite en l'espèce ne sont contraires à aucune prescription du droit fédéral. Il s'ensuit que le recours de droit administratif n'est pas fondé.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral rejette le recours