Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.189/2002 /svc

Arrêt du 10 octobre 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Betschart, Hungerbühler, Yersin et Merkli.
greffier Addy.

Fonds de prévoyance en faveur du personnel de la société X._____, recourant, représenté par Me Alain Steullet, avocat, rue des Moulins 12,case postale 937, 2800 Delémont 1,

contre

Département de la Justice et des Finances,
rue du 24-Septembre 2, 2800 Delémont,
Commission fédérale de recours en matière de prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité,
route de Chavannes 35, 1007 Lausanne.

liquidation partielle d'une fondation patronale;

recours de droit administratif contre le jugement de la Commission fédérale de recours en matière de prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité, du
22 mars 2002.

Faits:
A.
Constitué par acte authentique du 31 mars 1955, le Fonds de prévoyance en faveur du personnel de la société X._____ (ci-après cité: le Fonds de prévoyance) a pour but de venir en aide aux ouvriers et employés de la société X._____, de ses succursales, ou de ses successeurs (ci-après: l'employeur), dans les situations et selon les modalités définies à l'article 4 de l'acte constitutif de fondation dans sa version, actuellement en vigueur, du 1er juin 1989 (ci-après cité: l'acte constitutif).

Au 31 décembre 1998, la fortune du Fonds de prévoyance s'élevait à 1'274'093 fr. 65; des prestations bénévoles d'un montant total de 80'300 fr. ont été versées à neuf bénéficiaires durant l'année 1998 (cf. les comptes annuels au 31 décembre 1998 établis par l'organe de contrôle du Fonds de prévoyance ainsi que l'annexe à ces comptes).
B.
Par décision du 4 novembre 1999, le Département de la Justice et des Finances du canton du Jura (ci-après cité: l'Autorité cantonale de surveillance) a ordonné la liquidation partielle de la Caisse de retraite en faveur du personnel de X._____ (ci-après cité: la Caisse de retraite), au motif que le nombre de ses destinataires avait considérablement diminué entre 1995 et 1998 à la suite de licenciements. Cette décision était prise en application de l'art. 23 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage, LFLP; RS 831.42). Fondée le 16 décembre 1981, la Caisse de retraite avait pour but d'assurer le personnel de X._____ conformément aux exigences de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur la prévoyance professionnelle, LPP; RS 831.40).

Saisie d'une opposition de la Caisse de retraite, l'Autorité cantonale de surveillance l'a rejetée par une dé-

cision du 6 janvier 2000; en l'absence de recours, cette décision est entrée en force.
C.
Entre-temps, l'Autorité cantonale de surveillance a également ordonné la liquidation partielle du Fonds de prévoyance, par décision du 12 novembre 1999, et fixé un délai pour qu'un plan de répartition de la fortune lui soit soumis pour approbation. Le Fonds de prévoyance s'est opposé à cette décision, fondée sur l'art. 23 LFLP, en faisant notamment valoir que la loi sur le libre passage ne lui était pas applicable, vu sa qualité de fondation patronale alimentée uniquement par des versements de l'employeur et n'accordant des prestations qu"'à titre purement volontaire et gracieux". Le 14 janvier 2000, l'Autorité cantonale de surveillance a écarté cette opposition en considérant que, nonobstant la qualité de fondation patronale de l'opposant, ses bénéficiaires n'en avaient pas moins "au minimum un droit d'expectative sur (sa) fortune dans les limites prescrites par les statuts", ce qui justifiait l'application de l'art. 23 LFLP.
D.
Le Fonds de prévoyance a recouru contre cette décision sur opposition, en contestant derechef l'application de l'art. 23 LFLP à son cas.

Par jugement du 22 mars 2002, la Commission fédérale de recours en matière de prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (ci-après: la Commission) a rejeté le recours. En bref, elle a considéré que l'art. 23 LFLP s'appliquait par analogie, car la jurisprudence avait admis de longue date, y compris pour les fondations patronales de bienfaisance, la possibilité d'ordonner une liquidation partielle "en cas de transformations essentielles de l'entreprise fondatrice", comme cela s'était produit chez X._____ entre 1995 et 1998.

E.
Le Fonds de prévoyance interjette recours de droit administratif contre ce jugement dont il requiert l'annulation, sous suite de frais et dépens, en concluant à ce qu'il soit constaté qu'il ne doit pas faire l'objet d'une liquidation partielle ou, subsidiairement, à ce que la cause soit renvoyée à "l'autorité intimée avec instruction de régler les conséquences d'une baisse de l'effectif du personnel de X._____ par la voie d'une modification de l'acte constitutif de la fondation au sens de l'art. 86 CC." En résumé, le Fonds de prévoyance conteste le bien-fondé de la liquidation partielle décidée par l'Autorité cantonale de surveillance et confirmée par la Commission, en soutenant que cette mesure ne peut être prise sur la base de l'art. 23 LFLP et qu'elle est au surplus disproportionnée, car l'objectif visé, à savoir la protection des destinataires licenciés entre 1995 et 1998, pourrait être atteint par des moyens plus simples, comme par exemple une redéfinition du cercle des bénéficiaires incluant les anciens destinataires. Le Fonds de prévoyance tient également la mesure en cause pour discriminatoire, parce qu'elle ne profiterait qu'aux anciens destinataires, qui auraient droit à des "espèces sonnantes et trébuchantes", tandis
que ceux qui sont restés au service de l'entreprise fondatrice resteraient au seul bénéfice d'aléatoires expectatives.

L'Autorité cantonale de surveillance conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours et à la confirmation du jugement attaqué, en relevant que le principe selon lequel la fortune de prévoyance suit le personnel a toujours été concrétisé au travers de la liquidation totale ou partielle des fondations concernées. L'Office fédéral des assurances sociales prend les mêmes conclusions que l'Autorité cantonale de surveillance, tandis que la Commission renonce à présenter des observations.
Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 II 13 consid. 1a p. 16, 46 consid. 2a p. 47; IV 148 consid. 1a p. 151; 127 I 92 consid. 1 p. 93 et la jurisprudence citée).
1.1 En vertu des art. 61 al. 1 et 62 al. 2 LPP, il existe dans chaque canton une autorité de surveillance des institutions de prévoyance qui exerce aussi, pour les fondations, les attributions prévues par les art. 84 al. 2, 85 et 86 CC. Au titre de l'art. 84 al. 2 CC, les autorités cantonales de surveillance doivent pourvoir à ce que les biens des fondations soient employés conformément à leur destination; à cette fin, elles peuvent notamment, comme on le verra (infra consid. 3), être amenées à ordonner la liquidation (partielle ou totale) d'une fondation patronale en vue de protéger les intérêts des destinataires dont les droits ou les expectatives seraient compromis à la suite

de certaines mesures prises par l'entreprise fondatrice. La décision portant sur la liquidation d'une fondation s'apparente à une décision finale partielle, car le plan de répartition de la fortune doit encore faire l'objet d'une approbation de l'autorité de surveillance (cf. SZS 1999 p. 318 consid. 2b p. 321 s.; arrêt non publié 2A.76/1997 du 30 juin 1998, consid. 1). Une telle décision peut être contestée devant la Commission (cf. art. 74 al. 2 let. a LPP), dont le prononcé peut ensuite faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (cf. art. 74 al. 4 LPP).

Ces garanties sont également valables pour les fondations de prévoyance en faveur du personnel non enregistrées, c'est-à-dire celles qui, comme le fonds recourant, ne sont pas soumises à la LPP (cf. art. 89bis al. 6 CC; ATF 119 Ib 46 consid. 1b-c p. 49 s.).
1.2 En l'espèce, le présent recours est dirigé contre le jugement par lequel la Commission a confirmé la décision de l'Autorité cantonale de surveillance ordonnant la liquidation partielle du Fonds de prévoyance et impartissant à celui-ci un délai pour établir un plan de répartition de la fortune à lui soumettre pour approbation. En tant qu'il confirme la décision (finale partielle) de l'Autorité cantonale de surveillance, ce jugement peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral; il y a donc en principe lieu d'entrer en matière sur le recours.

Par ailleurs, comme destinataire de l'injonction contenue dans la décision litigieuse, le Fonds de prévoyance a manifestement qualité pour recourir (cf. art. 103 let. a OJ). Déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi, le recours est par conséquent recevable.
2.
Conformément à l'art. 104 let. a OJ, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (ATF 128 II 56 consid. 2a p. 60). Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral qui englobe notamment les droits constitutionnels du citoyen (ATF 128 II 56 consid. 2b p. 60; 126 V 252 consid. 1a p. 254; 125 III 209 consid. 2 p. 211 et les arrêts cités). Comme il n'est pas lié par les motifs que les parties invoquent, il peut admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer l'arrêt attaqué pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (art. 114 al. 1 in fine OJ; ATF 127 II 264 consid. 1b p. 268; 121 II 473 consid. 1b p. 477 et les arrêts cités, voir aussi ATF 124 II 103 consid. 2b p. 109).

Par ailleurs, lorsque le recours est dirigé, comme en l'occurrence, contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 104 let. b et 105 al. 2 OJ; ATF 126 II 196 consid. 1 p. 198). En outre, le Tribunal fédéral ne peut pas revoir l'opportunité de la décision entreprise, le droit fédéral ne prévoyant pas un tel examen en la matière (art. 104 let. c ch. 3 OJ).
3.
3.1 Pour l'essentiel, la Commission a motivé son jugement en considérant que, dans le cas d'espèce, il se justifiait d'appliquer par analogie l'art. 23 LFLP, car cette disposition n'était qu'une codification de la jurisprudence antérieure qui reconnaissait depuis longtemps aux autorités cantonales de surveillance la compétence d'ordonner la liquidation partielle des fondations de prévoyance en faveur du personnel, notamment "en cas de transformations essentielles de l'entreprise fondatrice". Or, dans le cas présent, la société X._____ avait réduit de manière considérable son personnel entre 1995 et 1998, puisque le nombre de ses employés était passé de 155 à 102. Une telle restructuration justifiait par conséquent la liquidation partielle du Fonds de prévoyance, conformément au principe général, également valable pour les fondations patronales de bienfaisance, selon lequel la fortune de prévoyance suit le personnel.

Tirant argument du fait que la loi sur le libre passage ne lui est pas applicable, vu sa qualité de fondation patronale de bienfaisance, le recourant conteste tout d'abord à l'autorité intimée la compétence même d'ordonner sa liquidation partielle. Il soutient par ailleurs qu'une telle mesure, serait-elle envisageable, ne pourrait être ordonnée que si les conditions de la dissolution légale ou judiciaire d'une fondation étaient remplies au sens de l'art. 88 CC, à savoir si le but de la fondation était devenu irréalisable (al. 1), illicite ou contraire aux moeurs (al. 2). C'est en effet dans ce cadre seulement que l'application analogique de l'art. 23 LFLP pourrait éventuellement intervenir, selon le recourant, car cette disposition aurait "essentiellement pour but d'éviter une liquidation

totale de la fondation lorsqu'une liquidation partielle suffit".
3.2 Il est exact que, dans la mesure où l'on admet qu'il est financé par les seuls versements de l'employeur et qu'il n'offre que des prestations à titre gracieux (cf. cependant infra consid. 3.3), c'est-à-dire en dehors de toute obligation réglementaire, le fonds recourant revêt la qualité d'une fondation patronale de bienfaisance et n'est, comme tel, pas soumis à la loi sur le libre passage (cf. Jacques-André Schneider, Fonds libres et liquidations de caisses de pensions, Eléments de jurisprudence, in: RSAS 2001 p. 451 ss, 478/479 , ci-après cité: Schneider, Eléments de jurisprudence; Hermann Walser, Gesamt- und Teilliquidation patronaler Stiftungen, in: Teilliquidation von Vorsorgeeinrichtungen, Berne/Stuttgart/Vienne 2000, p. 101 ss, 103; Romolo Molo, Aspects des fondations collectives et communes dans la prévoyance professionnelle suisse, thèse publiée in: le droit du travail en pratique, vol. 20, Zurich 2000, p. 86/87). Il est en revanche erroné d'en inférer, comme le voudrait le recourant, qu'une mesure de liquidation partielle ne pourrait pas lui être imposée ou du moins ne pourrait l'être qu'aux conditions de l'art. 88 CC.

En effet, à côté des cas, énumérés à l'art. 88 CC, où la dissolution peut être "provoquée" par l'autorité de surveillance ou par tout intéressé (cf. art. 89 CC), la pratique a depuis longtemps déduit de l'art. 84 al. 2 CC de larges compétences en faveur des autorités de surveillance pour prendre toutes les mesures utiles, tant préventives que répressives, afin de protéger les droits des destinataires des fondations de prévoyance (cf. Hans J. Pfitzmann, Schutz der Destinatäre als eine der Aufgaben der Aufsichtsbehörden, die von der Rechtsprechung konkretisiert wurde, in: Le droit des assurances sociales en mutation, Mélanges pour le 75e anniversaire du Tribunal fédéral des assurances, Berne 1992, p. 483 ss, 486 ss; Diego Vieli, Die Kontrolle der Stiftungen, insbesondere der Personalvorsorgestiftung, thèse Zurich 1984, pp. 14-20). En particulier, il est rapidement apparu nécessaire, lorsqu'une entreprise procédait à d'importantes restructurations ou à une forte réduction de son personnel (licenciements économiques qualifiés), d'exiger de l'institution de prévoyance à laquelle elle était affiliée qu'elle procède à une liquidation partielle, afin de distribuer une partie des fonds libres aux employés contraints de sortir de la
prévoyance et frustrés des légitimes expectatives qu'ils pouvaient avoir sur la fortune de l'institution (cf. Schneider, Restructurations économiques et fonds libres d'une institution de prévoyance, in: Plädoyer 5/1995, p. 53 ss, 54, 56, ci-après cité: Schneider, in: Plädoyer; Pfitzmann, op. cit., p. 497 s.). Une telle nécessité découle, selon la jurisprudence, aussi bien du principe de la bonne foi, qui exige que la fortune de la fondation suive le personnel, que du principe de l'égalité de traitement, qui interdit de favoriser un groupe de destinataires au détriment d'un autre (cf. ATF 119 Ib 46 consid. 4c p. 54); elle s'impose de la même manière aux fondations patronales (cf. ATF 110 II 436 consid. 4 p. 442 s.), le fait que les destinataires de ces dernières n'aient pas un droit à des prestations, mais simplement des expectatives, n'étant à cet égard pas déterminant (cf. Pfitzmann, op. cit., p. 497; Schneider, Eléments de jurisprudence, p. 477 s.).
3.3 Il apparaît ainsi que l'art. 23 LFLP, entré en vigueur le 1er janvier 1995, n'a fait que formaliser et préciser des principes qui étaient déjà bien connus et ancrés dans la jurisprudence et la doctrine antérieures (cf. arrêt non publié du 30 avril 1998 dans la cause 2A.539/1997, consid. 3b/cc et le renvoi aux propos du rapporteur de la commission du Conseil national reproduits in: BO CN 1992, p. 2458; Schneider, in: Plädoyer, p. 53, 55 et les nombreuses références). On pourrait certes se demander si, lorsque sont en jeu de pures fondations patronales de bienfaisance, l'art. 23 LFLP peut et doit sans autre examen être appliqué par analogie dans tous les cas, comme le laisse entendre un récent arrêt rendu le 7 décembre 1999 par la IIe Cour de droit civil du Tribunal fédéral (publié in: RSAS 2001 p. 481 ss, consid. 3b p. 483 s. et la référence au Message du Conseil fédéral, p. 597), et comme le propose la doctrine (cf. Walser op. cit., pp. 103-105; Hans Michael Riemer, Fragen der Teilliquidation von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, in: RSAS 1999, p. 347 ss, 348/349 n. 5; Armin Strub, Zur Teilliquidation nach Art. 23 FZG, in: PJA 1994, p. 1519 ss,
1523).

En l'espèce toutefois, le Fonds de prévoyance aurait en partie été financé, du moins jusqu'en 1981 (cf. décision sur opposition du 14 janvier 2000, p. 4), par des cotisations des employés, de sorte que sa qualification de pure fondation patronale n'est pas certaine. En outre, il ressort de l'état de fait du jugement attaqué (sous lettre B in fine) qu'une convention - non versée au dossier - aurait été signée, aux termes de laquelle le fonds recourant se serait engagé à verser des prestations en faveur d'un ancien directeur de la société X._____,

par ailleurs membre du Conseil de fondation; bien qu'on ignore s'il a lui-même directement financé cette prestation ou s'il n'est intervenu qu'en qualité de simple office payeur pour le compte de l'entreprise, le Fonds de prévoyance a semble-t-il provisionné dans ses comptes un montant à cette fin. Or, seraient-elles avérées, ces constatations - qui lient en principe la Cour de céans (cf. supra consid. 2) - pourraient justifier de soumettre le recourant à la loi sur le libre passage, car il n'est pas exclu que de simples expectatives de prévoyance puissent acquérir le caractère d'un droit subjectif, au sens de l'art. 1er al. 2 LFLP, lorsqu'une institution de prévoyance accorde, en vertu
de son pouvoir discrétionnaire, le droit à une prestation (cf. ATF 117 V 214 consid. 1c p. 217 s.; Schneider, in: Plädoyer, p. 54).

Dans ces conditions, la décision qui a été prise d'appliquer par analogie l'art. 23 LFLP au cas du recourant n'est, sur le principe, pas critiquable.
4.
Il reste à examiner si, compte tenu des circonstances du cas, cette décision est correcte.
4.1 Si l'une des hypothèses visées à l'art. 23 al. 4 LFLP est réalisée, cette disposition prévoit que les conditions d'une liquidation partielle sont présumées. Certes, cette présomption est réfragable (cf. Schneider, in: Plädoyer, p. 55), ce qui laisse aux autorités de surveillance une certaine marge d'appréciation pour décider, dans un cas concret, si une liquidation partielle doit, ou non, être ordonnée; toutefois, lorsque l'entreprise fondatrice a procédé à un grand nombre de licenciements, on peine à voir quels motifs permettraient de renoncer à une mesure de liquidation partielle (cf. Riemer, op. cit., p. 349/350; voir aussi Strub op. cit., p. 1525, qui estime que l'autorité de surveillance est tenue d'ordonner la liquidation partielle lorsque les conditions énumérées à l'art. 23 al. 4 LFLP sont réalisées). Or, en l'espèce, plus de 30 % de l'effectif du personnel de X._____ a été licencié en trois ans: compte tenu de la taille de l'entreprise, qui est passée de 155 à 103 employés, une telle réduction doit être tenue pour considérable au sens de l'art. 23 al. 4 let. a LFLP (à titre de comparaison, se référer à l'art. 335d ch. 2 CO; cf. Riemer, op. cit., p. 352/353; Schneider, Eléments de jurisprudence, p. 456/457).
4.2 Le recourant soutient toutefois que l'autorité intimée aurait méconnu le principe de proportionnalité en ne procédant pas d'abord, avant toute décision de liquidation, à un examen des différentes modalités susceptibles d'atteindre le but recherché par une telle mesure, à savoir la préservation des intérêts des anciens employés de l'entreprise fondatrice licenciés entre 1995 et 1998. A ses yeux, le principe selon lequel la fortune de prévoyance suit le personnel pourrait en effet être respecté d'une manière plus simple et moins onéreuse, par exemple en interprétant plus largement ou en modifiant les buts du Fonds de prévoyance, définis à l'art. 4 de l'acte constitutif, de telle manière que les anciens employés de l'entreprise fondatrice restent inclus dans le cercle des destinataires.

Il est certain que, dans le choix des mesures qu'elles doivent prendre en vue de veiller aux intérêts des destinataires, les autorités de surveillance sont tenues au respect des principes généraux qui guident l'application du droit administratif, dont notamment le principe de proportionnalité; ainsi, entre diverses mesures présentant un même degré d'efficacité, elles choisiront, autant que possible, la moins incisive (cf. Pfitzmann, op. cit., p. 491; ). Selon la jurisprudence, la décision de dissoudre une fondation dont le but a cessé d'être réalisable (art. 88 al. 1 CC) devrait, en principe, revêtir un caractère subsidiaire par rapport à d'autres mesures pouvant, le cas échéant, permettre la continuation de la fondation, comme par exemple la modification de son but (art. 86 CC) ou sa liquidation partielle (cf. ATF 119 Ib 46 consid. 3b et 3d p. 51ss; 110 II 436 consid. 5 p. 444/445).

En l'espèce, on ne voit cependant pas que la mesure ordonnée par l'Autorité cantonale de surveillance serait contraire à l'exigence de subsidiarité, ci-avant rappelée, que sous-tend le principe de proportionnalité. En effet, le maintien du Fonds de prévoyance n'est ici pas en cause, puisque seule sa liquidation partielle a été ordonnée; en ce sens, la décision litigieuse apparaît donc, quoi qu'en dise le recourant, comme une mesure conforme aux principes développés par la jurisprudence. Par ailleurs, pour être praticable, la solution préconisée par le recourant supposerait, comme cela était le cas dans l'affaire publiée à l'ATF 110 II 436, que tous les employés licenciés de l'entreprise fondatrice soient transférés dans une nouvelle et même entité (cf. Pfitzmann, op. cit., p. 498), sans quoi on ne voit guère comment le Fonds de prévoyance pourrait garder une vue d'ensemble sur ses destinataires et comment ceux-ci pourraient désigner un représentant au conseil de fondation pour dé-

fendre leurs intérêts, comme ils doivent pouvoir le faire (cf. ATF 110 II 436 consid. 5 p. 446; Walser op. cit., p. 104/105); or, tel n'est pas le cas en l'espèce, les licenciements survenus entre 1995 et 1998 s'inscrivant dans un contexte ordinaire de
réduction du personnel qui ne se confond pas avec l'état de fait à la base de l'arrêt précité (détachement d'une partie des activités et des employés de l'entreprise fondatrice qui ont été intégrés dans une nouvelle société).

De surcroît, il apparaît que la Caisse de retraite en faveur du personnel de X._____ a déjà fait l'objet d'une liquidation partielle ou, du moins, doit prochainement faire l'objet d'une telle mesure, en vertu d'une décision entrée en force de l'Autorité cantonale de surveillance: pour des raisons de cohérence, il se justifie donc également d'ordonner la liquidation partielle du Fonds de prévoyance, vu les similitudes qui existent entre les buts poursuivis et les cercles des destinataires de chacune de ces institutions (cf. Walser, op. cit., p. 105 s.).

Le grief tiré de la violation du principe de la proportionnalité est ainsi mal fondé.
5.
Le recourant fait encore valoir que la liquidation partielle décidée par l'Autorité cantonale de surveillance serait une mesure discriminatoire, en ceci qu'elle aurait pour conséquence de transformer les expectatives des anciens employés de l'entreprise fondatrice en "espèces sonnantes et trébuchantes", alors que les actuels et futurs employés resteraient, de leur côté, au seul bénéfice "d'expectatives qui, pour beaucoup, ne se réaliseront jamais".

La violation du principe de l'égalité de traitement ne peut être invoquée avec succès, selon la formule consacrée, que lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique ou lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (cf. ATF 127 I 185 consid. 5 p. 192; 125 I 173 consid. 6b p. 178 et la jurisprudence citée). Or, en l'espèce, les employés qui ont été licenciés ne se trouvent pas dans la même situation que ceux qui sont restés au service de l'entreprise fondatrice, puisque, au contraire de ces derniers, ils sont désormais privés de toute expectative à l'égard du Fonds de prévoyance; il y aurait donc bien plutôt inégalité de traitement à ne pas leur offrir, en compensation de la perte d'avantage qu'ils subissent, une part équitable des fonds libres. Le principe selon lequel la fortune de prévoyance doit suivre le personnel repose d'ailleurs précisément, comme on l'a vu (supra consid. 3.2), sur des considérations tirées de l'égalité de traitement. L'argumentation du recourant est donc, sur ce point également, erronée.

Au surplus, il appartiendra au Fonds de prévoyance de veiller, lors de l'élaboration du plan de répartition, d'élaborer et de retenir des critères propres à assurer au mieux l'égalité de traitement entre anciens et actuels destinataires; il jouit à cet effet d'un large pouvoir d'appréciation (cf. Riemer, op. cit., p. 351).
6.
Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Succombant, le recourant doit supporter un émolument judiciaire (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, au Département de la Justice et des Finances du canton du Jura, à la Commission fédérale de recours en matière de prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, ainsi qu'à l'Office fédéral des assurances sociales.
Lausanne, le 10 octobre 2002

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: