

DOCUMENT

**RÉGIME JURIDIQUE DES
RELATIONS ENTRE LES
OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES ET
LES ORGANISMES D'EXÉCUTION DU
DROIT COMMUNAUTAIRE**

LIBRARY



**COMMISSION
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

Le présent document a été établi pour l'usage interne des services de la Commission.
Il est mis à la disposition du public, mais il ne peut être considéré comme constituant
une prise de position officielle de la Commission

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes,
1984

ISBN 92-825-4877-5

N° de catalogue: CB-41-84-983-FR-C

Les articles et textes paraissant dans cette publication peuvent être reproduits
librement, en entier ou en partie, avec citation de leur origine.

Printed in Belgium

Commission des Communautés Européennes

**REGIME JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE
LES OPERATEURS ECONOMIQUES ET
LES ORGANISMES D'EXECUTION DU DROIT COMMUNAUTAIRE**

Rapport de synthèse

par

J.-V. LOUIS

E. de LHONEUX

Ph. MALHERBE

Document

Le présent document a été établi pour l'usage interne des services de la Commission. Il est mis à la disposition du public, mais il ne peut être considéré comme constituant une prise de position officielle de la Commission.

Commission des Communautés Européennes

**REGIME JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE
LES OPERATEURS ECONOMIQUES ET
LES ORGANISMES D'EXECUTION DU DROIT COMMUNAUTAIRE**

Rapport de synthèse

par

J.-V. LOUIS

E. de LHONEUX

Ph. MALHERBE*

* Pour le chapitre III

AVANT-PROPOS

La Commission des Communautés européennes a confié par contrat au Centre interuniversitaire de droit comparé, conclu le 20 décembre 1979, l'exécution d'une étude ayant pour titre "le droit applicable aux relations entre les autorités compétentes des Etats membres et les opérateurs économiques en matière de recouvrement de créances ou d'octroi d'aides à caractère communautaire, avec référence particulière aux aides et créances relevant du domaine de la politique agricole commune".

L'objet de l'étude est précisé dans l'annexe au contrat. Il s'agit de

- la détermination des dispositions de droit administratif ou civil régissant dans les Etats membres :
 - a) le recouvrement par les autorités nationales d'aides indûment payées aux opérateurs ou de charges financières éludées par ces derniers;
 - b) les créances des opérateurs vis-à-vis des autorités nationales en cas de non-paiement d'aides dues ou de perception de charges non dues,avec référence particulière aux nombreux organismes d'intervention chargés dans les différents Etats membres de l'exécution de la politique agricole commune;
- l'examen des problèmes pouvant se poser pour les différents types de créances, notamment en matière de :
 - a) prescription et forclusion;
 - b) compensation;
 - c) remise de créances pour motifs d'équité;

- d) application des principes de bonne foi lors de la répétition de paiements indus par le biais du retrait d'un acte administratif favorable ou en vertu des règles sur l'enrichissement sans cause;
 - e) difficultés de récupération de créances au profit du FEOGA auprès d'opérateurs en difficultés financières et notamment en cas de faillite de ceux-ci (rang des créances);
- l'examen des difficultés particulières d'un recouvrement transnational en tenant compte de la Directive du Conseil n° 76/306 du 15 mars 1976 en matière de recouvrement de créances au profit du FEOGA ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane.

La date de dépôt du rapport final initialement prévue au 15 septembre 1981 a été reportée, par avenant signé le 15 décembre 1981, à la date du 15 juillet 1982, la république hellénique ayant été ajoutée dans la liste des droits des Etats membres des Communautés que le rapport devait analyser.

Le Centre interuniversitaire de droit comparé a confié la coordination de l'étude à M. Jean-Victor Louis, professeur à l'Université Libre de Bruxelles.

En raison de la complexité de la matière et des spécificités de chacun des droits nationaux, il a été décidé de répartir l'examen des différents droits entre des spécialistes d'universités belges ou du pays considéré.

La liste des rapporteurs nationaux et communautaire ainsi que les noms des auteurs des conclusions figurent en annexe 1.

Un groupe de travail s'est constitué. Il comptait, outre le président ou le directeur du Centre, qui ont assisté à quelques séances, le coordinateur, le secrétaire, M. Michel Flamée, puis à par-

tir de la cinquième réunion, M. Etienne de Lhoneux, les auteurs des rapports résidant en Belgique et des représentants de la direction générale du contrôle financier et du service juridique de la Commission des Communautés européennes. La liste des membres du groupe figure en annexe 2.

Le groupe a tenu treize réunions dans les locaux de la Banque Nationale de Belgique.

Le groupe a exercé diverses tâches.

Il a délibéré de la répartition des travaux entre les rapporteurs et de la méthode d'approche des droits nationaux. A cet égard, le groupe a examiné et approuvé les termes d'un questionnaire élaboré par une équipe de la Faculté de droit de Liège, et en particulier, du Centre d'études juridiques européennes de cette Faculté. Ce questionnaire a servi de base de référence pour les rapporteurs chargés de l'examen des droits nationaux. Il ne s'agissait ni d'une table des matières, ni d'une grille qu'il était demandé de suivre, mais bien plutôt d'un instrument destiné à assurer le caractère complet des rapports et la comparabilité de ceux-ci en vue de la rédaction du rapport de synthèse. Plusieurs rapporteurs ont, en outre, remis le questionnaire aux responsables des ministères ou des organismes d'intervention avec lesquels ils sont entrés en contact.

Le questionnaire montre à suffisance l'importance et la complexité du champ de l'étude qui fait appel à toutes les disciplines du droit. Le coordinateur a d'autant plus apprécié les remarques constructives faites par les membres du groupe de travail au cours de l'avancement des travaux. Les projets de rapports ont été soumis au groupe et y ont été l'objet d'un examen attentif qui a souvent amené les rapporteurs à approfondir tel ou tel aspect de leur étude.

Il importe de souligner que les rapports de droit national n'ont pas pour objectif de cliquer la pratique suivie dans les

Etats mais de déterminer les instruments offerts par les différents droits. Dans l'optique même de la définition de l'objet de l'étude, tel qu'il a été rappelé plus haut, il s'agit non seulement de savoir quelles sont effectivement les règles suivies, mais aussi et peut-être surtout celles qui pourraient être mises en oeuvre.

Pour en être juges, les rapporteurs devaient dominer les principes fondamentaux du système juridique qui leur était confié, et en saisir les évolutions. Dans ce domaine comme dans d'autres, le droit communautaire force à une réflexion nouvelle sur des concepts apparemment immuables. Il met aussi à nu des lacunes qui ne se comprennent qu'en fonction d'une réticence des opérateurs économiques et des organismes à régler leurs rapports sur base du droit. N'étant pas sollicité, celui-ci ne s'adapte pas et dans les cas - exceptionnels pour certains Etats - où il est invoqué, son insuffisance éclate au grand jour.

Cette situation, dénoncée dans l'application même du pur droit interne, est inacceptable dans la mise en oeuvre du droit communautaire, parce qu'elle engendre des inégalités incompatibles avec l'essence même des politiques communes.

Si la question est certes de savoir ce qu'il faut - et ce que l'on peut - rapprocher dans les législations nationales, elle est bien plus souvent de déterminer le corps de droit uniforme qui doit être créé pour des questions déterminées.

C'est à cela que le rapport de synthèse s'est attaché avec la nette conscience de la difficulté de la tâche. Quelles que soient - et elles sont nombreuses - les qualités des rapports nationaux, il n'était possible de prétendre ni à l'exhaustivité, ni à la profondeur sur tous les points abordés. Les délais disponibles ne permettaient pas d'établir un dialogue avec les rapporteurs nationaux au moment de la rédaction du rapport de synthèse. La nécessité de faire vite était un aiguillon pour aller à l'essentiel.

Grâce au remarquable travail de MM. de Lhoneux et Malherbe, la richesse des rapports nationaux et communautaire est mise en valeur. Il eût été impensable de ne pas publier in extenso ceux-ci ou de les reléguer en annexe à un rapport horizontal qui aurait dû inévitablement en faire de longs extraits. Le rapport de synthèse tâche de conserver un délicat équilibre entre le caractère théorique de l'exposé et les indispensables renvois aux rapports nationaux. Il ne dispense nullement de lire ces rapports, qui constituent une somme considérable d'informations.

Les auteurs du rapport de synthèse se sont aussi référés à des travaux de recherche, dont certains font figure de pionniers, comme les actes du colloque de Berlin de 1970 de la Fédération internationale de droit européen : "Gemeinschaftsrecht und nationale Rechte", publiés à Cologne par Carl Heymanns en 1971 et ceux du colloque de Genève de 1973 sur "La restitution des taxes indûment perçues par l'Etat", édités par Georg à Genève en 1976.

Les renvois à des ouvrages et articles ont été volontairement limités; ils sont toutefois assez nombreux pour permettre, le cas échéant, des recherches ultérieures.

Nous ne pouvons remercier nommément tous ceux qui ont prêté leur concours aux rapporteurs dans la réalisation de cette étude, au sein des universités, des ministères et des organismes d'intervention. Qu'ils trouvent ici l'expression de la reconnaissance du Centre interuniversitaire de droit comparé.

R A P P O R T E U R S

- M. J.F. Bellis,
collaborateur scientifique de l'Institut d'Etudes européennes de
l'Université Libre de Bruxelles, avocat.
- M. J.W.G. Blackie,
Lecturer in Scots Law, University of Edinburgh.
- M. A. Brancasi,
chargé de cours à l'Università di Macerata et à la Università degli
studi di Firenze.
- M. A.F. Brausch,
Avocat, Luxembourg.
- Mlle M. Carrá,
assistant à l'Università degli studi di Firenze.
- M. A.A. Dashwood,
professor, Department of Law, University of Leicester.
- Mme M. Dony-Bartholmé,
assistant de recherches à l'Institut d'Etudes européennes de
l'Université Libre de Bruxelles.
- M. P. Germer,
professeur à l'Université d'Aarhus.
- M. J.M. Goutier,
chercheur à l'Université de Liège.
- Mme B. Hermans,
assistant à l'Université de Liège.
- M. P. Lewalle,
professeur ordinaire à l'Université de Liège.
- M. E. de Lhoneux,
conseiller-adjoint au Service juridique de la Banque Nationale de
Belgique.
- M. J.-V. Louis,
professeur à l'Université Libre de Bruxelles.
- M. Ph. Malherbe,
chercheur au Centre interuniversitaire de droit comparé, avocat.
- M. M. Melchior,
professeur ordinaire à l'Université de Liège.
- Mlle J.C. Minor,
lecturer in law, University of Leicester.
- M. A. O'Caomh,
barrister, Dublin.
- M. A. Chr. Safaris,
avocat, Athènes.
- M. Ph. Vanavermaete,
chargé de cours à l'Universitaire instelling Antwerpen.

GROUPE DE TRAVAIL

- M. le Professeur W.J. Ganshof van der Meersch, président du Centre interuniversitaire de droit comparé.
- M. le Professeur Guy Horsmans, directeur du Centre.
- M. Michel Flamée, directeur adjoint du Centre (jusqu'au 26 mars 1980).
- M. le Professeur Jean-Victor Louis, coordinateur.
- M. Etienne de Lhoneux, conseiller adjoint au Service juridique de la Banque Nationale de Belgique, secrétaire du groupe.
- Mmes Marianne Dony-Bartholmé, assistant de recherches à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université Libre de Bruxelles.
- Benedicte Hermans, assistant à l'Université de Liège.
- MM. Jean-François Bellis, collaborateur scientifique de l'Institut d'Etudes européennes de l'Université Libre de Bruxelles.
- Paul Lewalle, professeur ordinaire à l'Université de Liège.
- Philippe Malherbe, chercheur au Centre interuniversitaire de droit comparé.
- Michel Melchior, professeur ordinaire à l'Université de Liège.
- Philippe Vanavermaete, chargé de cours à l'Universitaire instelling Antwerpen.

Des représentants de la direction générale du contrôle financier et du service juridique de la Commission des Communautés européennes ont aussi participé aux réunions.

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1
 CHAPITRE I - LES INSTITUTIONS - LES OBLIGATIONS.	
1. Le partage des compétences	12
1.1. Les pouvoirs	13
1.1.1. Le partage des compétences politiques	14
a. La dimension unitaire, fédérée ou régionale ..	14
b. Le rôle du législatif et de l'exécutif au niveau national	19
1.1.2. Le partage des compétences administratives	20
1.2. Les fonctions	32
1.2.1. Fonction de réglementation	33
1.2.2. Fonction d'intervention	44
1.2.3. Fonction de contrôle	46
1.3. Les relations	51
2. Les obligations - Nature et caractère	58
2.1. Le partage du droit public et du droit privé - La primauté des règles spéciales	60
2.1.1. Critères de rattachement au régime public ou privé	60
2.1.2. Les obligations de droit public	63
2.1.3. Les obligations du droit commun privé	66
2.2. L'autonomie relative du droit fiscal	67
2.3. Les interventions contractuelles	70
2.4. Les actes - conditionnés	72
 CHAPITRE II - LES VOIES DE RECOUVREMENT MUES PAR LES ORGANISMES OU LES OPERATEURS.	
3. Les actions en paiement	76
3.1. Les voies du droit public. Les prérogatives et privilèges de l'administration	76
3.1.1. Recouvrement à charge des opérateurs	77
3.1.2. Recouvrement à charge des organismes. Immunités de l'administration	86
3.2. La compensation	89
3.3. Le retard de paiement	94
3.4. L'action en exécution	97
3.5. Le droit communautaire	101

	<u>Page</u>
4. Les actions en remboursement	105
4.1. La dimension du problème	105
4.2. Le droit commun (national)	110
4.2.1. Le régime du droit privé	110
4.2.2. Le régime du droit public	114
4.3. La répétition de charges indûment perçues	123
4.3.1. Les règles nationales	124
4.3.2. Les règles communautaires	128
4.4. Le remboursement d'avantages octroyés aux opérateurs .	130
4.4.1. Avantages octroyés en vertu du droit communau- taire	131
4.4.2. Aides nationales contraires au droit communau- taire	134
5. Les obstacles au recouvrement	139
5.1. Les remises pour équité	140
5.2. L'imprévision	141
5.3. La force majeure	143
5.4. L'insolvabilité ou la faillite d'un opérateur	146
5.4.1. Une harmonisation nécessaire	146
5.4.2. Champ d'application des lois nationales	148
5.4.3. Le statut des créances et les exceptions à la règle du concours	149
5.5. Les délais d'action, de déchéance et de prescription .	156
5.5.1. Les délais d'action, de déchéance et de recours	156
5.5.2. Les délais de prescription	159
6. Problèmes spécifiques	160
6.1. Les principes généraux	160
6.2. Les intérêts	168
6.3. Les garanties (le cautionnement)	170
6.4. Les sanctions	171
6.4.1. Les droits nationaux	171
6.4.2. Le droit communautaire	174
 CHAPITRE III - LES VOIES DE RECOURS.	
7. Les recours administratifs	177
7.1. Caractères du recours administratif	178
7.1.1. Recevabilité	178
7.1.2. Délai	178
7.1.3. Compétence	178
7.1.4. Nécessité	179
7.1.5. Décision	180
7.2. Le projet d'harmonisation des recours douaniers	181

	<u>Page</u>
8. Les recours juridictionnels	182
8.1. Attributions juridictionnelles	183
8.1.1. Droits et intérêts	183
8.1.2. Droit privé et droit public	184
8.2. Recevabilité	184
8.2.1. Actes administratifs	184
8.2.2. Contrats et quasi-délits	185
8.3. Rôle du juge	186
8.3.1. L'instruction des affaires	186
8.3.2. Le juge face à l'acte administratif	187
8.4. Le jugement	188
8.4.1. Contenu	188
8.4.2. Exécution	189
Conclusion	190

CONCLUSIONS GENERALES.



INTRODUCTION.

L'objectif du présent rapport est de faire apparaître les enseignements utiles ou les différences dommageables entre les droits nationaux pour dégager des voies d'amélioration des règles de recouvrement des créances, d'octroi d'aides et de gestion de politiques communautaires.

La perspective ici adoptée se veut aussi fonctionnelle que possible pour tâcher de concilier l'analyse des règles et leur effet utile pour la pratique.

La demande de la Commission des Communautés européennes, à l'origine de la recherche, est avant tout pratique. Elle vise à disposer d'une analyse des instruments juridiques existants pour organiser les relations, essentiellement financières, nées de l'exécution dans les Etats de politiques communautaires.

Par ailleurs, la matière ne peut être enfermée dans un ensemble de règles simples. Sans doute, se prête-t-elle à d'intéressantes analyses doctrinales sur des points particuliers, mais qui débordent du cadre assigné à une synthèse.

Les nombreux problèmes posés par l'exécution du droit communautaire dans les Etats membres appartiennent à la seconde génération de ce droit, suite logique du développement des politiques communautaires, des obligations positives et non de simple abstention qu'elles imposent aux autorités nationales, comme des droits et des devoirs qui en découlent pour des personnes physiques et morales.

Les rapporteurs nationaux étaient invités à rencontrer les praticiens de la matière dans les Etats membres. Ils ont pu en général constater un certain décalage entre les règles théoriquement applicables et celles réellement utilisées, entre la rationalité juridique et celle de l'action

quotidienne. C'est dire qu'à moins d'abandonner l'exécution du droit à la pratique administrative, et à ses risques de bureaucratie, les règles communautaires et nationales doivent être perfectionnées.

La règle du renvoi aux droits nationaux et l'obligation de coopération entre les autorités nationales et communautaires.

Le système d'administration indirecte, par le biais d'autorités nationales, tel qu'il est pratiqué notamment pour la mise en oeuvre de la politique agricole commune, n'apparaît pas comme le véritable contraire d'un système d'administration directe. C'est plutôt d'administration mixte du droit communautaire qu'il conviendrait de parler (1).

Un équilibre est recherché entre des tendances contradictoires. Comme l'écrit le professeur Kovar (2) : "Les exigences de la souveraineté s'expriment par le principe de l'autonomie institutionnelle des Etats membres. Les impératifs de l'intégration s'affirment dans le principe de la primauté juridique des Communautés. Le comportement exigé des Etats ne se résout pas en une soumission passive aux interdits du droit communautaire, mais suppose une coopération loyale et active à la réalisation des objectifs assignés aux Communautés".

La règle de renvoi selon laquelle il appartient à chaque Etat membre de préciser le mode d'exécution de leurs obligations et d'assurer la sauvegarde des droits directement conférés par une règle communautaire, a donc une portée fonctionnelle qui en définit les limites.

Dès lors que le droit communautaire laisse aux Etats le choix des moyens d'action et de protection à l'égard des obligations qu'il crée, les Etats sont tenus d'assurer leur pleine efficacité aux normes et décisions communautaires. Ils sont à leur service, dans l'intérêt commun.

(1) J.-V. Louis, L'ordre juridique communautaire, Bruxelles, 1979, page 110.

(2) R. Kovar, Contribution in "Le recours des institutions devant les instances nationales en cas de violation du droit européen", Bruxelles, Larcier, 1978, pages 297-298.

Il convient de se référer à cet égard aux heureuses expressions comme celle de "gestionnaires de l'intérêt commun", dont a usé la Cour de justice. "Les Etats ont non seulement le droit, mais l'obligation d'agir dans l'intérêt de la Communauté" (1).

Le rapport de droit communautaire montre cependant combien la Cour a fait preuve jusqu'à présent de prudence à l'égard de cette tension apparue entre l'effet direct du droit communautaire d'une part, les exigences de son application uniforme et celle d'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats, d'autre part. On en trouve l'expression dans les célèbres arrêts Rewe et Comet (du 16 décembre 1976, Rec., pages 1989 et 2043). "S'agissant de dispositions d'effet direct, les juridictions et procédures relèvent, en l'absence de dispositions communautaires, du droit interne. Elles ne peuvent cependant être moins favorables que les recours de nature interne. Il n'en serait autrement que si ces délais et modalités aboutissaient à rendre pratiquement impossible l'exercice des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder".

Cette prudence témoigne de la réserve de la Cour qui ne désire pas se substituer au législateur communautaire, même si elle en déplore l'inaction. La Cour n'a pas voulu limiter le renvoi aux seules règles qui seraient communes à l'ensemble des Etats membres. Elle admet ainsi, malgré la primauté du droit communautaire, la diversité de traitement selon les Etats membres.

Cependant, en traçant les limites générales de cette règle de renvoi (2), la Cour se réserve le droit d'intervenir dans le futur ; elle donne d'ailleurs à penser que dans les cas qui lui étaient soumis, les solutions apportées par les droits nationaux ne lui paraissaient pas en soi critiquables, ou du moins

(1) Aff. Commission c/Royaume-Uni, arrêt du 10 juin 1980, n° 32/79, Rec., 1980, page 2403; voir aussi l'arrêt entre les mêmes parties du 5 mai 1981, aff. 804/79, Rec., 1981, p. 1076.

(2) Cfr. supra, rapport de droit communautaire.

ne pas causer de préjudice suffisant à l'exécution uniforme du droit communautaire pour justifier une règle jurisprudentielle avec ce qu'elle pourrait avoir d'arbitraire ou de contenu politique.

Le développement des politiques communautaires rend périlleuse et assez inutile la recherche d'un domaine d'action exclusif, réservé aux Etats et donc une frontière nette et absolue entre les ordres juridiques. L'exécution du droit communautaire appelle le concours des ordres nationaux, mais le traité n'impose pas de séparation entre les compétences normatives et administratives; il n'exclut pas des interventions communautaires dont les effets s'étendent dans les Etats en matière d'organisation institutionnelle, d'action administrative, de contrôle ou de recours administratif et juridictionnel (1).

Ainsi, se produit-il finalement entre le droit communautaire et les droits nationaux une relation d'interpénétration et même d'échange, dans la mesure où les droits nés de règles communautaires vivent et sont sanctionnés grâce aux ordres juridiques nationaux auxquels ils s'imposent. Une telle situation appelle un système intégré de coopération.

L'article 5 du traité.

La doctrine et la jurisprudence semblent de plus en plus reconnaître l'importance capitale de l'article 5 du traité C.E.E. ainsi rédigé :

"Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission.

Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité".

Les auteurs sont partagés entre une interprétation plutôt littérale, voyant dans cet article la manifestation d'un principe de bonne foi appliqué aux Etats, et une interprétation plus téléologique, qui contribuerait notamment

(1) Pour une contribution récente, voir M. Hilf, Möglichkeiten und Grenzen des Rückgriffes auf nationale verwaltungsrechtliche Regeln bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht, in J. Schwarze (Ed.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, Baden-Baden 1982, p. 67 à 92.

à se référer au Préambule du traité pour apprécier la portée des obligations qui découlent du droit communautaire pour les différentes autorités (1).

La Cour, qui s'est prononcée à de nombreuses reprises sur le sujet, voit dans cet article l'expression d'un principe général de solidarité et de coopération au sein de la Communauté, liant les Etats membres entre eux et vis-à-vis de la Communauté, "Gemeinschaftstreue" comparable au "Bundestreue" du droit de la République fédérale (2).

Cependant, le "contenu concret de l'obligation générale des Etats membres dépend dans chaque cas particulier des dispositions du traité ou des règles qui se dégagent de son système général" (3). Ces règles, consacrées dans le traité et le droit dérivé, peuvent aussi résulter de simples recommandations des autorités communautaires, voire de la pratique des institutions ou, à la limite, de la logique d'un système tel que celui de l'administration indirecte (4).

Le second alinéa de l'article 5, qui a trait à l'obligation d'abstention des Etats, est sans doute le plus clair. Il a le moins donné lieu à interprétation. Il en découle notamment que les Etats ne peuvent prendre de mesures unilatérales, ni conclure de traités ou arrangements internationaux, qui porteraient atteinte aux compétences de la Communauté ou à l'effet normal de ses règles.

Un auteur, se fondant sur la solution adoptée par la Cour dans l'affaire Express Dairy Foods, estime, quant à lui, qu'un effet direct peut être reconnu à cette disposition (5).

-
- (1) Cfr. le commentaire de l'article 5, dans la collection Smit & Herzog, *The Law of the European Economic Community*, I, p. 36 et suivantes.
 - (2) Voir l'analyse des décisions récentes de la Cour à cet égard, par le Dr. A. Bleckmann, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Gemeinschaftstreue*, paru dans le numéro d'octobre 1981 de la revue *Recht der Internationalen Wirtschaft*, p. 653 à 655/
 - (3) Voit notamment aff. n° 2/73, *Riseria Luigi Geddo c. Ente Nazionale Risi*, Rec., 1973, p. 878.
 - (4) Cfr. Bleckmann, *op. cit.*
 - (5) F. Hubeau, *La répétition de l'indû en droit communautaire*, Rev. trim. de dr. eur., 1981, p. 459.

L'alinéa premier de cet article est caractéristique du système d'interpénétration et d'intégration des ordres juridiques communautaire et nationaux. En ce sens, il va nettement au-delà des obligations classiques d'exécution en droit interne du droit international conventionnel. Il réduit d'autant la portée du "domaine réservé" des Etats et des réserves liées à leur ordre public.

Cette disposition, de portée générale, impose des actes précis, tout comme des obligations de comportement.

Les obligations positives qu'elle implique sont forcément appelées à croître au gré du développement des politiques communautaires. Leur contenu est lui aussi extensible; il peut toucher à la mise en place de structures, à l'assistance réciproque, à la coordination des activités ou à la prise de normes et décisions complémentaires.

Une même interprétation large vaut sans doute pour ses destinataires dès lors que l'article 5 a pour objectif la réalisation de politiques performantes, dans l'intérêt commun, par la collaboration des autorités intervenantes qui sont tenues, du fait de la mission dont elles sont investies, de coopérer loyalement à l'exécution des buts communs.

C'est dire que le terme Etat n'a pas le sens exclusif que lui réserve le droit international. Il couvre, à notre avis, l'ensemble des autorités touchées par l'exécution du droit communautaire. C'est dire aussi que les autorités nationales, dont il est requis qu'elles s'acquittent de bonne foi de leurs missions, sont en droit d'attendre des institutions et services communautaires, l'assistance nécessaire et utile (instructions, avis, informations, assistance technique, etc.), tout comme la collaboration d'autres autorités et services, intervenant au sein des Etats, dans la mesure permise pour leurs activités.

Sans doute, l'examen concret des obligations mises à charge des institutions communautaires est-il rendu plus difficile par l'application fort restrictive qu'a donnée jusqu'à présent la Cour de l'article 215 du traité, en matière de responsabilité.

L'exécution en droit interne du droit communautaire offre le champ d'application privilégié du principe de solidarité et de coopération de l'article 5. Sur base de la jurisprudence de la Cour, on peut citer les obligations suivantes :

- prendre les dispositions nécessaires pour donner son effet utile au droit communautaire; même à propos des dispositions directement applicables (règlements), les Etats sont tenus d'adopter les mesures que requiert la sécurité juridique dans l'ordre interne (mesures d'exécution, adaptation de la législation, déclaration formelle d'invalidité, ...);
- assurer la primauté et l'effet direct des dispositions communautaires;
- agir dans le respect de la "confiance légitime" et de la "loyauté communautaire", avec toutes les conséquences, notamment budgétaires et administratives, de tels principes;
- désigner les autorités et juridictions compétentes pour appliquer et sanctionner le droit communautaire, assurer la coordination de leurs activités, prévoir les procédures administratives et judiciaires adéquates de protection à l'égard des autorités et opérateurs, fixer les sanctions appropriées, réserver aux obligations du droit communautaire un traitement au moins aussi favorable que celui des obligations comparables du droit interne;
- supprimer les règles qui peuvent être à l'origine de distorsions de concurrence ou de discrimination illicite au regard du droit communautaire.

Il semble élémentaire que la violation d'obligations dérivées de l'article 5 engage la responsabilité de ses auteurs vis-à-vis des autorités nationales et communautaires, comme des opérateurs (1).

(1) Ne peuvent être détaillés ici les problèmes de la sanction de cette obligation : responsabilité politique interne ou externe, responsabilité civile, action en invalidité ou en annulation, action en manquement devant la Cour, mesures répressives d'ordre administratif ou financier que prendrait la Communauté.

Divergences et convergences.

Sur divers points, parfois importants, le droit n'est pas fixé avec précision. Dès lors qu'aucune législation ni jurisprudence spéciales ne définissent certains aspects du régime applicable dans les Etats aux obligations nées de politiques communautaires, il faut se contenter de se référer au droit commun, civil ou administratif, et il est alors bien difficile de ne pas s'en tenir à des généralités.

De nombreuses notions ou expressions juridiques sont à interpréter selon les circonstances de fait ou les objectifs de la réglementation en cause, mais aussi selon les concepts du droit national concerné.

Dans ce flou qui entoure encore sur des points importants le régime des dettes et créances en question - et qui justifie la recherche -, il existe bien sûr des rapprochements à faire entre les systèmes juridiques d'une même famille, ainsi entre les pays de Common law ou entre la France et les pays du Benelux.

Toutefois, des différences parfois importantes existent entre des droits pourtant voisins et, à l'inverse, par-delà les différences, des rapprochements certains se font jour au niveau des solutions apportées dans l'ensemble des Etats.

Monsieur Mertens de Wilmars faisait récemment observer que (1) : "L'ordre juridique d'aucun Etat membre ne comprend l'éventail complet des techniques

(1) Rapport général du 9ème colloque de la F.I.D.E., organisé à Londres en 1980 et publié in Cah. dr. eur., 1981, p. 383 et suiv., sous le titre "L'efficacité des différentes techniques nationales de protection juridique contre les violations du droit communautaire par les autorités nationales et les particuliers".

de redressement du droit, mais chacun d'eux en comprend un certain nombre qui forment, dans la perspective nationale, un ensemble cohérent. Ce qui, comparé avec les institutions des autres Etats membres, pourrait à première vue sembler une lacune, est fréquemment compensé par une application souple des instruments existants".

"En bref, s'il est possible de constater dans tous les Etats membres l'existence de systèmes élaborés de protection juridique, tant administrative que juridictionnelle, et une large part d'équivalence globale dans le degré de protection que ces systèmes assurent, les rapports nationaux révèlent également, malgré un fond commun de préoccupations fondamentales, une grande variété dans les techniques mises en oeuvre, qui rend parfois difficile la perception de ces équivalences globales. Ceci va poser le problème de l'impact qu'exerce sur l'effet direct du droit communautaire le passage obligé à travers les systèmes de protection juridique de chaque Etat membre".

Cette constatation, à elle seule, suffirait pour écarter la tentation de décerner à l'un ou l'autre Etat des certificats de bonne ou de mauvaise conduite communautaire, selon l'expression du Professeur Boulouis.

Le rôle auxiliaire du droit national.

Le droit national joue un double rôle complémentaire au droit communautaire. Il sert à réaliser concrètement les politiques communautaires dès lors que celles-ci imposent aux autorités nationales de prendre des normes ou décisions, ou de rendre certains services. Telle est sa fonction instrumentale. Il contribue aussi à la protection juridique des obligations nées en vertu du droit communautaire. Tel est son rôle de sanction, au sens large du terme.

Les règles du premier type, conditionnent largement celles du second, même si elles apparaissent souvent comme plus spécifiques ou techniques. Les unes et les autres forment un sous-système pour l'application globale des politiques communautaires.

Parmi ces dernières, une référence toute particulière est faite aux dettes et créances dérivées de la politique agricole commune (P.A.C.).

L'importance de celle-ci au sein des politiques communautaires justifiait que les rapporteurs y consacrent l'essentiel de leurs travaux.

Toutefois, les problèmes évoqués couvrent un large champ du droit commun des obligations et du régime des recours dans les Etats. Ils peuvent concerner d'autres politiques que la P.A.C., et pas seulement d'ordre communautaire. Les rapports éclairent en effet des points parfois assez obscurs du droit économique, public et privé, des Etats membres.

La recherche est centrée sur les problèmes de recouvrement des créances. Elle ne pouvait cependant être limitée aux seuls aspects contentieux ou pré-contentieux. Le recouvrement n'est que la phase ultime d'un processus de création et de règlement des obligations. Ce processus est indivisible.

Les conditions de recouvrement varient en effet en fonction de la qualité des parties, de la nature des obligations tout autant, par exemple, que des règles de prescription ou de recours administratif ou judiciaire.

Il y a lieu en tout cas de tenir compte des mécanismes spécifiques mis en œuvre par la Communauté ou les Etats, comme en matière de contrôle (préventif ou à posteriori), de garantie (ex. : caution), d'autorité (décisions, sanctions) ou de gestion financière et comptable.

Plus fondamentalement, les règles de droit ne peuvent être isolées des questions politiques, économiques ou administratives au services desquelles elles sont placées. Les rapports montrent combien parfois, vu l'inadéquation des règles ou concepts juridiques traditionnels, les solutions sont abandonnées à la pratique administrative ou à certains rapports de force, laissant aux juristes quelques problèmes de contentieux.

C'est pourquoi, les demandes assez précises de la Commission appellent, selon nous, des réponses couvrant un large champ de thèmes juridiques.

Par souci de commodité, ce rapport est découpé en trois ensembles. Le premier a trait aux dispositions institutionnelles et au régime de base des différentes obligations nées du droit communautaire. Le second porte sur les modes concrets de recouvrement et le troisième sur les règles qui assurent la solution des conflits par l'organisation des recours administratifs ou juridictionnels.

CHAPITRE I : Les institutions - Les obligations

1. Le partage des compétences.

Tous les rapports réservent une place importante au volet institutionnel de l'exécution nationale des politiques communautaires.

Le système d'articulation du droit communautaire et des droits nationaux implique que le partage des compétences entre les institutions des deux niveaux trouve son prolongement en un partage de compétences au sein des Etats. Ces derniers servent de relais entre le décideur (communautaire) et les acteurs (organismes et opérateurs).

L'organisation des autorités et organismes compétents dans les Etats et la répartition de leurs tâches apparaissent dès lors comme des éléments essentiels. Les institutions conditionnent la réalisation des politiques, avec leurs systèmes d'action, de sanction et de recours qui forment l'environnement national nécessaire pour assurer leur pleine efficacité aux obligations communautaires à l'intérieur des Etats.

Le problème est cependant de dégager avec précision les différentes responsabilités.

Comme pour tout phénomène institutionnel, on peut distinguer pour les besoins de la recherche, l'aspect des structures (les pouvoirs), celui des compétences (les fonctions) et celui des relations, qui ensemble déterminent la vie des institutions (1).

(1) N'est pas ici considéré dans une section distincte le problème des ressources. Les questions relatives au personnel des services nationaux (nombre, statut, formation, mobilité, ...), aux moyens administratifs, financiers et techniques (informatique), méritent sans doute une attention spéciale, mais elles ne pouvaient être traitées dans le cadre de cette recherche. Il appartient aux Etats membres de doter leurs administrations des moyens appropriés pour faire face aux obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire. Rien n'empêche la Communauté de les aider ou de les guider. A cet égard, il est étonnant de constater que le droit communautaire n'exige pas des Etats membres qu'ils affectent directement en tout ou en partie au fonctionnement des administrations et organismes concernés, les montants que la Communauté leur reverse au titre de frais de perception des ressources propres (cfr. notamment réponse à la question parlementaire n° 1562/81, J.O., 10 mai 1982, n° C 118, p. 8).

1.1. Les pouvoirs.

Les rapports nous donnent un tableau des institutions responsables aux différents niveaux.

La première impression qui s'en dégage est le morcellement.

Les autorités et services qui interviennent dans le cadre de la P.A.C. varient selon les secteurs, les Etats, les régions et les interventions. Malgré d'évidents points de convergence entre les Etats, des divergences subsistent. Elles tiennent logiquement aux caractéristiques propres du droit public de chaque Etat, tout comme au jeu de l'histoire. La réglementation communautaire est venue, en effet, se substituer petit à petit aux règles nationales, ou les compléter, en matière agricole ou douanière, entraînant d'importantes modifications dans le fonctionnement et les attributions des institutions, mais elle n'a pas donné lieu, si ce n'est dans une certaine mesure pour les nouveaux membres de la CEE, à une refonte complète des systèmes nationaux d'administration en ce domaine.

Certes serait-il vain de rechercher l'unité institutionnelle.

L'exécution des politiques communautaires entraîne pour les Etats des obligations et responsabilités d'ordre politique, administratif et juridictionnel, qui appellent le recours à des institutions différentes.

Ce n'est pas en soi la diversité qui peut être regrettable mais le manque de clarté juridique et de cohérence.

Comment réaliser cet équilibre entre l'unité de politique et la diversité institutionnelle ?

Les rapports contiennent des éléments de réponse intéressants, en même temps qu'ils font apparaître des lacunes et problèmes.

Au plan politique, ils rappellent entre autres comment se réalise le partage des compétences au sein d'Etats fédéraux ou régionalisés et quelle est la part réservée au législatif et celle attribuée à l'exécutif aux différents niveaux.

Au plan administratif, celui de l'application du droit, ils font beaucoup état des mécanismes que l'on sait être complexes, de la décentralisation des services.

1.1.1. Le partage des compétences politiques.

Les rapports mettent en exergue les problèmes de la séparation relative des pouvoirs, d'ordre territorial (fédéralisme, régionalisme) ou fonctionnel (législatif, exécutif).

a. La dimension unitaire, fédérée ou régionale.

L'agriculture est par définition une matière localisable.

Dans tous les pays, l'exécution de la politique agricole présente une dimension locale, qui implique un certain rapprochement entre les autorités et les agents économiques.

Cette simple constatation jointe au fait que dans divers Etats, des responsabilités importantes pour la conduite de la politique économique sont confiées à des entités sous-nationales, expliquent que si l'Etat reste responsable vis-à-vis de la Communauté, l'exécution des politiques communautaires repose aussi sur des pouvoirs démembrés, parfois même autonomes par rapport à l'Etat central.

Le lieu n'est pas ici de rappeler les réalités très diverses qui recouvrent les termes "fédéral" ou "régional".

Le phénomène concerne surtout à ce jour, le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, et, depuis peu, la Belgique.

Au Royaume-Uni, la dimension se manifeste essentiellement aux plans politique et judiciaire.

Les compétences ministérielles octroyées par le Parlement au Ministre de l'Agriculture pour l'Angleterre et l'Irlande du Nord (depuis le régime du direct rule) sont exercées pour l'Ecosse et pour le pays de Galles par le secrétaire d'Etat compétent pour chacune de ces régions.

Cependant, l'exécution de la P.A.C. est conçue de manière uniforme pour l'ensemble du pays, comme il en allait déjà pour les matières fiscales et agricoles avant l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté. Les "agencies" spécialisées ont recours à des organismes ou institutions décentralisées mais au titre de simples relais géographiques du pouvoir central.

Quant aux règles de droit, si le "statute law" en ce domaine est très souvent identique pour l'ensemble du Royaume-Uni, le régime de base des obligations présente des différences, parfois mineures, mais suffisantes pour justifier au sein du rapport britannique des analyses distinctes pour l'Angleterre et pour l'Ecosse.

En R.F.A., les organismes d'intervention sont eux aussi nationaux.

Cependant, les administrations des Länder peuvent servir de relais aux instances fédérales pour l'octroi de certaines aides.

De plus, comme en vertu de l'article 74 (n° 19) de la Constitution, le développement de la production agricole et forestière relève du domaine des législations concurrentes de la Fédération et des Länder, ces derniers jouent un rôle essentiel dans le processus national de planification des aides aux structures (qui font l'objet d'un important financement fédéral).

En Italie, une compétence en principe exclusive, est attribuée aux régions en matière de structures agricoles, par les articles 117 et 118 de la Constitution. Cette compétence est d'ordre législatif et administratif.

Les régions peuvent recourir aux services des collectivités locales et en programmer les activités.

Il leur revient d'assurer directement l'exécution des réglementations communautaires dans le champ matériel de leurs compétences, sauf s'il s'agit de directives à mettre en oeuvre par la loi nationale. Toutefois, l'Etat conserve à leur égard une sorte de pouvoir de tutelle qui peut emprunter deux voies : celle, générale, de fixer par une loi un cadre ou une orientation pour l'exercice par les régions de leurs compétences et celle, confiée par un loi spéciale de 1975, de se substituer aux régions, au terme d'une procédure détaillée, afin de prendre les dispositions qu'exige la réalisation des politiques communautaires.

Pour les autres volets de la P.A.C., les compétences sont essentiellement centralisées, même si elles appellent la collaboration administrative des régions.

En Belgique, depuis la réforme de 1980, les régions wallonne et flamande disposent de compétences exclusives en matière notamment d'aides complémentaires et supplétives aux entreprises agricoles (1). Elles peuvent à cette fin modifier, abroger ou remplacer, par la voie de décrets, les dispositions légales existant à ce jour.

*
* *
*

(1) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 6, VI, e.

En bref, il apparaît donc que certains volets des politiques communautaires se prêtent plus que d'autres à la régionalisation interne, ainsi pour l'exercice de contrôles directs ou pour la politique des structures; à l'inverse, la politique des échanges extérieurs est essentiellement confiée aux administrations centrales (dont les douanes).

On constate aussi que le phénomène affecte moins, à ce jour, l'exercice national des compétences administratives pour compte de la Communauté, que les compétences normatives.

En principe, la Communauté n'impose, ni n'interdit, aux Etats d'adopter une organisation institutionnelle déterminée, dès lors que sont respectés les principes démocratiques à la base de la Communauté elle-même.

C'est dire que le fait régional ou fédéral est, a priori, accueilli par le droit communautaire, sans pouvoir servir de prétexte pour une exécution lacunaire de ce droit. Si on peut admettre qu'en soi le phénomène de la fédéralisation-régionalisation est plutôt complémentaire qu'opposé à celui de l'internationalisation (communautarisation), on constate néanmoins que l'adaptation de l'un et l'autre appelle des mesures spéciales (1).

Il appartient en premier lieu aux Etats de prévoir les mécanismes de coordination nécessaires, voire même éventuellement de substitution (comme en République fédérale ou en Italie). On songe aussi à la représentation des entités fédérées ou régionales au sein des délégations nationales, à la coopération administrative centrale, à l'arbitrage juridictionnel ou politique au niveau des Etats...

A cet égard, la situation belge présente un problème particulier

(1) On consultera, de manière générale, les travaux du colloque de Bruxelles des 26 et 27 février 1982, organisé par la Société belge de droit international, à l'Université Libre de Bruxelles, sous le titre : Les Etats fédéraux dans les relations internationales.

dès lors qu'est réalisé un morcellement subtil d'attributions, voulues exclusives, dans le chef de l'Etat et des régions, sans que des mécanismes contraignants de coopération, de coordination, d'injonction, de sanction ni, a fortiori, de substitution, n'aient été définitivement mis en place.

Il reste, par ailleurs, que le droit communautaire lui-même, qui a dépassé le seuil du droit inter-étatique, ne s'oppose pas au développement de relations directes entre les autorités communautaires et les différentes entités dans les Etats, soumises, comme les autres, aux règles communautaires.

Le Comité économique et social des Communautés européennes soulignait dernièrement, dans son avis sur le Fonds européen de développement régional du 15 décembre 1981 (1), "la nécessité de faire participer les autorités régionales et locales, ainsi que les forces économiques et sociales, à l'activité de la Communauté dans ce domaine, ceci en raison de leur caractère représentatif des populations, de leur capacité de vérifier les répercussions de l'activité communautaire et dans le but de rendre cette activité plus conforme aux exigences réelles. De cette façon, l'opinion publique pourrait en outre évaluer de manière plus adéquate l'impact politique et financier des activités du Feder".

Le morcellement des compétences ne fait toutefois que rendre plus impérieux encore le respect des instruments de cohérence. On songe à la primauté et à l'effet direct des règles communautaires (2), comme aux principes de solidarité et de coopération, étendus au besoin aux instances fédérales ou régionales sur base de l'article 5 du traité.

(1) J.O. du 15 mars 1982, n° C 34, page 5.

(2) A cet égard, le recours au règlement paraît préférable aux directives (cfr. infra, conclusions générales).

b. Le rôle du législatif et de l'exécutif au niveau national.

L'exécution du droit communautaire fait l'objet de larges délégations de pouvoirs accordées par le législateur au gouvernement, à certains de ses membres ou à divers services publics.

On observe spécialement que dans les nouveaux Etats membres, le législateur a confié, de manière générale, à l'exécutif, le soin de prendre les dispositions nécessaires pour l'exécution en droit interne des règles communautaires.

Toutefois, même dans ces pays, le législateur intervient encore dès lors que la matière à régler relève de par son objet de ses compétences ordinaires, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur. Ainsi, bien souvent, appartient-il au législateur (au niveau fédéral ou fédéré) de créer de nouveaux services publics autonomes et d'en organiser le contrôle, de déterminer le régime des sanctions pénales, de modifier le droit commun des obligations, de fixer des délais de prescription particuliers ou d'imposer aux agents économiques de nouvelles charges (contrôle, preuve, etc.), dès qu'il y a eu de la protection des droits subjectifs des personnes, de la gestion de deniers publics ou du contrôle du gouvernement dans son exécution du droit communautaire (1).

Les compétences reconnues à l'exécutif semblent finalement assez comparables entre les Etats membres; les différences portent plutôt sur leur exercice.

C'est le Ministre de l'Agriculture - ou celui qui a l'agriculture dans ses attributions - qui est de manière générale mais non exclusive, responsable de la bonne exécution de la P.A.C., même s'il n'est pas lui-même l'agent technique d'exécution de cette politique.

Ses compétences restent encadrées soit par des règles spéciales, soit par les règles ordinaires qui président dans chaque Etat au fonctionnement du pouvoir exécutif (collégialité, consultations préalables, sanction du Chef de l'Etat, publications, etc.).

(1) Le rapport irlandais fait aussi état de la commission parlementaire spéciale qui, à plusieurs reprises, a critiqué dans ses rapports la manière insatisfaisante et incomplète dont les dispositions nationales d'application du droit communautaire auraient été - ou n'auraient pas été - prises en Irlande.

1.1.2. Le partage des compétences administratives.

Les Etats sont tenus de prendre les mesures d'organisation et de gestion administrative nécessaires à la correcte exécution des politiques communautaires. Il leur revient de mettre en place les structures adéquates d'administration et même de juridiction, de définir les responsabilités, d'assurer une gestion coordonnée performante, de procéder à de nombreuses interventions juridiques, financières, matérielles ou de contrôle (1).

De nombreux aspects de l'exécution de la P.A.C. au niveau des Etats relèvent de ce qui est communément qualifié de tâches administratives. Celles-ci sont exercées par des autorités ou organismes, en vertu d'une délégation de pouvoirs, légale, réglementaire, parfois même contractuelle, de droit interne.

A proprement parler, -il s'agit d'une subdélégation dès lors que le pouvoir étatique lui-même agit pour compte des autorités communautaires, bien que les institutions déléguées soient directement liées par les règles communautaires pour l'exécution de leurs missions.

A l'exception de l'Irlande, de la Grèce et du Luxembourg, les Etats membres ont prévu qu'en plus de leurs administrations centrales, des organismes autonomes seraient chargés de missions impliquant un contact direct avec les opérateurs économiques (en dehors généralement de la politique des structures).

La dilution de responsabilités qu'entraîne toute décentralisation fonctionnelle paraît inévitable dans un domaine tel que la politique agricole, d'autant plus à partir du moment où des relations et responsabilités directes se développent entre les agents d'exécution, communautaires et nationaux, des mêmes politiques.

Elle appelle des mécanismes originaux de coopération et de contrôle.

(1) Sur base de l'article 5 du Traité concrétisé par de nombreuses dispositions du droit communautaire, Cfr supra, Introduction.

- Les administrations publiques.

= = = = =

Le rôle essentiel du département de l'agriculture dans les Etats membres n'exclut pas, comme on le sait, l'intervention parallèle d'autres départements : celui des Finances dans tous les cas, mais aussi, selon les pays, ceux des affaires économiques, du Trésor (1), du Commerce extérieur ou des affaires régionales.

L'administration des Finances conserve à tout le moins le service des taxes et impôts, nationaux et communautaires.

Dans bien des Etats, mais pas tous (2) l'administration douanière est chargée des pré-lèvements à l'importation. De même intervient-elle pour l'application des montants compensatoires à l'égard des pays tiers, la perception des droits suite à la préfixation assurée par les organismes de marché.

Elle évalue les biens, fixe les taux, vérifie et délivre les documents conformément à la réglementation ordinaire en ces matières.

Des variantes existent selon les pays. Ainsi, en Allemagne, l'administration douanière peut-elle délivrer des licences et certificats partiels, et, en Italie, les demandes de restitution sont-elles centralisées auprès de l'Intendance des Finances à Rome.

Le régime des interventions peut aussi varier selon que les administrations agissent en vertu de leurs compétences propres ou en vertu d'une mission spécialement déléguée dans le cadre de la P.A.C.

Pour les nombreux contrôles qu'entraîne l'exécution de la P.A.C. et qui impliquent des investigations d'ordre confidentiel, il est généralement fait appel au personnel qualifié des ministères compétents (agriculture - finances), mais aussi aux agents spécialisés des organismes d'intervention.

(1) Comme en Italie.

(2) En Belgique et au Luxembourg un service public est mandaté dans chacun de ces pays par la Commission administrative belgo-luxembourgeoise.

Le partage des fonctions de contrôle et de décision n'est pas toujours très net, loin s'en faut.

Comme le remarquent les rapporteurs belges, "la situation se caractérise par la diversité des organismes et services investis d'une mission de vérification quelconque et les compétences se répartissent en fonction du type de produit concerné".

Une telle situation appelle soit des mécanismes précis de coopération entre les multiples services, soit la définition très large des pouvoirs de contrôle reconnus à chacun d'eux. Cette seconde voie paraît généralement suivie, malgré le risque d'arbitraire qu'elle peut comporter.

Aux Pays-Bas, le contrôle sur la qualité des produits fait l'objet d'une législation et d'une organisation spéciales qui complètent le système de participation de la profession qui est en vigueur dans ce pays depuis des décennies.

La Cour de Justice a récemment jugé (arrêt du 26 février 1980, aff. n° 94/79, Dieter Vriend, Rec., p. 327) que constituait une entrave illicite au commerce intracommunautaire, une disposition nationale qui réserve exclusivement aux personnes affiliées à un organisme spécial de contrôle, le commerce de produits faisant l'objet d'une organisation commune des marchés comportant un régime de normes de qualité et des échanges.

La Cour, sans condamner a priori toute forme de contrôle d'inspiration corporative qui serait justifiée par le besoin de maintenir un lien étroit entre les opérateurs et les contrôleurs spécialisés, ne pouvait admettre qu'un système d'affiliation obligatoire puisse avoir pour effet d'éliminer du marché même des produits qui auraient une qualité satisfaisante.

Enfin, sur un autre plan, on relève que les administrations des collectivités intermédiaires et locales interviennent en R.F.A. et en Italie, à titre complémentaire, pour certaines missions localisables, dans le cadre surtout de la politique des structures (cfr. supra 1.1.1.).

- Les fonds spéciaux.

=====

Certains rapports font état du recours à des instruments budgétaires et financiers spéciaux, le plus souvent pour l'exécution de la politique des structures .

Il s'agit de fonds débudgétisés au sens qu'ils échappent à certaines règles ordinaires de la comptabilité publique comme celles d'universalité ou d'annualité.

Ces fonds - tels le Landbouwegalisatiefonds aux Pays-Bas, le Fonds agricole en Belgique, le Fonds spécial d'orientation économique et sociale au Luxembourg, ou celui créé en Italie pour la réalisation du marché commun dans le secteur du sucre (Cassa Conguaglio Zucchero)(1) - permettent d'affecter aux dépenses agricoles certaines recettes déterminées (transferts à charge du budget national, remboursement au Trésor par la Communauté de frais de perception, interventions du FEOGA) et d'assurer le financement ou le préfinancement (par voie d'avances) des interventions nationales ou communautaires prévues (2).

Ces fonds, sans personnalité juridique, sont gérés de manière autonome par le Ministre de l'agriculture ou l'organisme d'intervention compétent. Leur régime hybride témoigne de leur caractère particulier, "à cheval" sur les droits communautaire et nationaux.

- Les organismes d'intervention.

=====

Ici encore, l'expression entrée dans le langage courant peut être comprise de différentes manières (3).

-
- (1) On pourrait aussi faire mention de l'action, en Grèce, de la Banque agricole.
- (2) Normalement, les aides versées directement par la Communauté ou les remboursements à charge du FEOGA ne relèvent pas de ces fonds mais figurent dans la comptabilité publique nationale parmi les comptes d'ordre.
- (3) La législation communautaire est elle-même imprécise. Selon l'article 4 du règlement n° 729/70 "les Etats membres désignent les services et organismes qu'ils habilitent à payer".

La qualité d'organisme d'intervention, telle qu'elle est prévue en droit communautaire est attribuée librement par les Etats aux institutions qu'ils créent, organisent ou agréent à cette fin.

Au sens strict, le terme paraît devoir être réservé aux institutions qui paient les dépenses de soutien des marchés prévues par les règlements communautaires et qui procèdent aux perceptions requises dans le cadre de l'organisation commune des marchés.

Toutefois, dans les Etats, les organismes d'intervention tantôt n'exercent qu'une partie de ces missions, tantôt les cumulent avec d'autres d'intérêt communautaire (aide alimentaire, ...) ou national. Bon nombre d'entre eux existaient d'ailleurs avant la réalisation de la P.A.C. ou sont venus se greffer sur une structure antérieure.

La caractéristique de tels organismes, dès lors qu'ils sont décentralisés, est de jouir d'une certaine autonomie pour réaliser leurs missions mais leurs modes de création et de gestion sont, comme on le sait, très variables.

Cette variété repose en partie sur le type d'organisation institutionnelle de chaque Etat. Elle tient aussi aux caractéristiques mêmes de la P.A.C. comme l'organisation distincte des marchés selon les produits (qui justifie par exemple la création d'organismes spécialisés pour le marché du sucre), la nécessaire déconcentration géographique des opérations ou la double mission imposée aux Etats qui ont à concevoir l'exécution nationale des obligations communautaires (prendre les mesures nécessaires et désigner les institutions compétentes) et à réaliser concrètement les opérations prévues.

Ainsi, en France, à l'exception de l'ONIC (Office national interprofessionnel des céréales), les organismes d'intervention

n'ont pour mission que de "préparer et exécuter" les décisions gouvernementales (du Ministre de l'agriculture) relatives aux interventions communautaires. Encore, ne procèdent-ils pas eux-mêmes à toutes les opérations sur le marché.

Le FORMA (Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles) recourt aux services de la société interprofessionnelle du bétail et de la viande et de la société Interlait, pour l'exécution matérielle des opérations.

En Italie, par des lois successives, l'AIMA (Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo) s'est vu attribuer une compétence générale pour les interventions agricoles (au sens large) qui n'a plus pour limite que les compétences spéciales accordées à d'autres organismes. Toutefois, l'AIMA recourt à des concessionnaires privés qui agissent pour son compte.

Au Royaume-Uni, en vertu de la section 6 de l'European Communities Act (1972) l'IBAP, en tant qu'agency, est rendu directement responsable de l'exécution de la P.A.C., ce qui n'exclut pas tout partage du pouvoir administratif entre différentes autorités.

Aux Pays-Bas, le pouvoir exécutif a délégué aux "Produktschappen" de larges compétences administratives en la matière mais les interventions sur le marché sont effectuées par le V.I.B. (voedselvoorzienings- en verkoopbureau) agissant pour compte du Ministre de l'agriculture et de la pêche.

La Belgique et le Grand-Duché, qui vivent en union économique, ont chacun un office des licences, mandaté par une commission commune, compétent pour percevoir les prélèvements et droits divers dus à l'importation ou à l'exportation dans le cadre de la P.A.C. et pour accorder les restitutions et montants compensatoires, conformément aux dispositions communautaires. Dans les autres Etats, le régime des échanges extérieurs est réparti entre diverses institutions, mais les tâches de l'Administration des douanes sont plus importantes.

En ce domaine encore, une harmonisation serait la bienvenue. Elle pourrait emprunter la voie de directives.

Leur création.

La plupart des organismes d'intervention ont été créés à l'initiative des pouvoirs publics - en général le Parlement - qui ont déterminé, avec leurs missions, leurs modes de gestion et de contrôle.

Il est aussi toutefois recouru, mais dans une mesure moindre, au procédé de l'association, de la participation des opérateurs des milieux intéressés dans l'organisation décentralisée.

- Les établissements publics.

Parmi les nombreux organismes d'intervention, il en est généralement un par Etat qui soit doté d'une compétence générale ou du moins résiduaire en matière d'interventions.

L'exemple le plus net est celui du Royaume-Uni avec l'IBAP (1), mais on peut aussi indiquer la BALM (2) en Allemagne, qui remplace depuis 1976 quatre organismes sectoriels d'intervention, le FORMA (3) en France, l'OBEA (4) en Belgique ou l'AIMA (5) en Italie, dont les compétences ont été progressivement élargies.

Quant aux organismes spécialisés d'intervention pour certains secteurs, ils sont tantôt autonomes par rapport à l'organisme central, tel est le cas en Belgique, en France, en Italie pour l'Ente Nazionale Risi (E.N.R.), tantôt établis en son sein, comme la section spécialisée de l'AIMA pour le tabac, tantôt créés par lui, en vertu d'une habilitation légale, comme c'est le cas pour l'IBAP qui s'est déchargé des interventions sur le marché des céréales et de la viande au profit de deux organismes agissant pour son compte.

Aux Pays-Bas, la décentralisation fonctionnelle est très poussée. Les "Produktschappen", qui sont des services publics créés par la loi, disposent d'une compétence étendue et exclusive, même d'ordre normatif, à l'égard d'un secteur déterminé.

-
- (1) Intervention Board for Agricultural Produce.
 - (2) Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung.
 - (3) Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles.
 - (4) Office belge de l'économie et de l'agriculture.
 - (5) Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo.

L'Irlande offre un exemple opposé. Toute la responsabilité de l'exécution administrative de la P.A.C. y repose sur le ministre de l'Agriculture, qui dispose pour ce faire d'une grande autonomie, agissant en justice en son nom et pour son compte, acquérant, détenant ou vendant des biens pour compte de son département.

Au Grand-Duché, les missions des trois organismes (1) d'intervention sont définies de manière très large par la loi, mais les organismes sont des services ministériels, sans personnalité juridique.

- Les concessionnaires privés.

L'Italie, la France, la Grèce et, dans une certaine mesure, les Pays-Bas, nous donnent de bons exemples de cette association d'organismes privés à l'exécution du droit communautaire.

La loi italienne a prévu que l'AIMA, dépourvue de structure administrative propre, ait recours, pour les interventions sur le marché, à des organismes privés, coopératives ou autres.

Certaines obligations générales pèsent sur tous les concessionnaires, d'autres découlent spécialement du contrat conclu avec l'AIMA au terme d'une procédure rigoureuse de sélection (qui autorise toutefois, moyennant circonstances et motivation spéciales, le recours au marché de gré à gré mais qui impose en tout cas une décision du Conseil de l'AIMA, présidé par le Ministre).

En France, un rôle subsidiaire par rapport à celui des établissements publics est reconnu à des organismes privés agissant dans le cadre des conventions conclues avec le Ministre de l'Economie et des Finances. Il s'agit normalement de sociétés professionnelles ou interprofessionnelles.

(1) Désignés par voie réglementaire.

"La répartition des compétences se fait par cas d'espèce, sur base de considérations d'opportunité, telles que les moyens à la disposition des différents organismes à un moment donné" (cf. p.IX-13).

Le problème de la participation active d'organismes privés à l'exécution de la politique agricole est certes distinct de celui des autorisations, reconnaissances et agréments diverses, octroyées par les autorités nationales, qui conditionnent le droit à certaines interventions communautaires, tout comme, évidemment, du système de consultation des représentants d'organisations agricoles, préalable à diverses réglementations ou décisions (1).

L'ensemble de ces problèmes mériterait toutefois de faire l'objet d'une approche juridique et politique systématique.

Le partage nécessaire de ses pouvoirs avec les Etats n'implique pas, au contraire, que la Communauté s'abstienne de préciser les missions et responsabilités des autorités nationales intervenant pour son compte et leur fournisse au besoin les moyens adéquats.

Le statut des organismes d'intervention.

L'organisation et le fonctionnement de ces organismes décentralisés sont faits d'un mélange d'autonomie et de dépendance à l'égard des autorités publiques.

Leur autonomie administrative s'impose dès lors qu'ils ont à mener une action propre.

Leur autonomie juridique est liée à la personnalité juridique qui leur est le plus souvent reconnue, qu'elle soit de droit public ou de droit privé et qui en fait les titulaires de droits et d'obligations, et au besoin les demandeurs ou défendeurs en justice. Cette personnalité n'est cependant pas accordée à des organismes comme le BEF (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft), la Sezione specializzata per il Tobacco, ni les services ministériels servant au Luxembourg d'organismes d'intervention.

(1) On ne peut évoquer le rôle des organisations de producteurs, encouragées par la Communauté.

L'autonomie technique et organique est aussi variable. Pour le personnel, les biens et les activités internes des organismes, le régime ordinaire est celui du droit public en vigueur pour les services publics nationaux, mais bien des différences existent.

Quant à l'autonomie budgétaire et comptable, elle paraît s'imposer. Le régime financier est en général décalqué de celui applicable aux dépenses et recettes de l'Etat, bien qu'une assimilation pure et simple des fonds gérés par des organismes et des services publics nationaux soit à écarter.

Une distinction est à faire en tout cas entre les dépenses de fonctionnement (personnel, fournitures, services) et celles d'intervention, et parmi ces dernières, entre celles à charge des budgets communautaire, nationaux ou régionaux.

Si les mécanismes de contrôle - du moins de régularité -, tels qu'assurés par certaines Cours des Comptes, peuvent être logiquement étendus à l'ensemble des comptes des organismes, il n'en va pas de même pour toutes les règles budgétaires (présentation et vote au Parlement, globalisation par poste, ...).

Il appartient logiquement aux autorités communautaires de fixer des règles, doublant au besoin les règles nationales, pour assurer la présentation comptable et un contrôle uniformes des recettes et dépenses (1).

Il leur appartient aussi de fixer des critères d'organisation et de fonctionnement des organismes dont la Communauté contribue au financement (2). On songe dès lors à un agrément communautaire.

(1) Ainsi, par exemple, paraît justifiée la proposition de décision du Conseil CEE portant sur la coordination en matière d'utilisation de la télématique "dans les systèmes communautaires d'information sur les exportations et les importations ainsi que sur la gestion et le contrôle financier des organisations du marché agricole" (J.O., n° C 291, du 12 novembre 1981, p. 13). On en regrettera seulement la timidité. De manière générale, on s'étonne de ce qu'il ne soit pas fait mention des problèmes liés à l'informatique au service des politiques communautaires.

(2) Nombre et qualité des agents, supports techniques et financiers ...

La dépendance.

La maîtrise de l'exécutif national sur certains organismes, même en principe autonomes, peut être très forte; ainsi, par exemple, en France, dès lors que l'organisme ne fait que "préparer et exécuter" les seules décisions gouvernementales. Situation peu compatible avec le système même de la P.A.C. qui appelle, nous semble-t-il, des organismes suffisamment autonomes que pour être directement responsables vis-à-vis des autorités nationales et communautaires tout comme des opérateurs. Nous estimons que le système communautaire d'administration indirecte implique une réelle décentralisation fonctionnelle au sein des Etats.

Il revient généralement à l'exécutif de nommer les responsables.

Il lui appartient aussi de veiller à ce que les organismes s'acquittent correctement de leurs obligations communautaires, c'est-à-dire de manière régulière et opportune.

Les mécanismes de tutelle existants paraissent assez similaires : désignation d'un délégué du gouvernement, droit de suspension, d'annulation ou même, à certaines conditions, de substitution d'action.

Partout, à ce pouvoir de tutelle, correspond un droit d'information, au profit des autorités nationales, concrétisé par la remise périodique de rapports, la communication de décisions et documents ou le droit d'investigation sur place.

Il est cependant difficile d'apprécier en quoi l'autorité de tutelle assume un rôle d'initiative et de régulation de l'ensemble des activités des organismes.

Par ailleurs, les prérogatives de l'exécutif sont finalement exercées au profit de la Communauté, ce qui justifierait qu'elles soient utilisées à sa requête; mais les rapports n'en donnent pas d'exemple.

*
* *

Le morcellement des attributions, tel qu'il existe, reste une difficulté majeure. Il est à souhaiter qu'un nouvel examen critique soit entrepris dans chaque Etat, sur la structure institutionnelle mise en place pour l'exécution des politiques communautaires.

Une harmonisation, au niveau de la Communauté, des missions des organismes paraît s'imposer. Les différences effectives du rôle joué au sein des Etats par les organismes sont encore difficiles à percevoir au départ des textes juridiques.

1.2. Les fonctions.

Les mesures qu'impose l'exécution du droit communautaire présentent des formes assez traditionnelles d'action administrative (1). Il s'agit de mettre en oeuvre des droits et obligations, mais non de prendre en main la gestion directe d'un secteur économique, ni d'agir par incitation, concertation ou programmation, comme c'est le cas pour diverses politiques économiques. Les rapports noués entre agents d'exécution et opérateurs économiques, dans le cadre de la P.A.C., sont d'un type usuel de droit économique. Ils sont bien souvent teintés d'autorité.

Le rôle des instances nationales ne peut toutefois être réduit à la simple application de règles au cas par cas.

Elles ont à exécuter une politique, combler au besoin les lacunes des règles communautaires et tenir compte des situations particulières. Leur compétence peut être alors liée davantage à un objectif communautaire qu'à une règle précise.

En bref, trois fonctions peuvent être dégagées au sein de cette exécution. Celles de réglementation, d'intervention et de contrôle. Chacune forme un ensemble complexe où interviennent diverses institutions.

(1) Si ce n'est dans le cadre de la politique des structures agricoles, où l'intervention des administrations nationales et les obligations des opérateurs appellent un régime très spécifique (programmes, conditions objectives ou subjectives, incitations, actions communes, ...). C'est en ce secteur que la Communauté et éventuellement les Etats ont à développer le plus d'imagination pour définir le régime des obligations (et leurs conditions de recouvrement).

1.2.1. Fonction de réglementation.

La règle du renvoi supplétif suppose qu'existe - ou que soit constituée spécialement - une structure d'accueil pour assurer au droit communautaire son effet utile (institution, réglementation d'exécution, sanction, recours ...).

Elle rend très étroite, mais fort délicate, l'interpénétration des ordres juridiques communautaire et nationaux.

Ce fait, joint à celui que les Etats risquent de ne pas ressentir d'intérêt direct pour une exécution efficace des obligations communautaires, ni redouter de sanction, explique sans doute qu'en aucun pays, le législatif ou l'exécutif n'ait défini de manière générale le régime applicable aux dettes et créances nées du droit communautaire.

En dehors des structures institutionnelles nationales - et encore -, les dispositions spéciales (au sens qu'elles dérogent au droit commun, ou qu'elles ont été prévues pour les besoins de la politique communautaire) donnent un aspect assez disparate et souvent incertain.

On observe en Belgique, par exemple, qu'il n'apparaît pas toujours clairement pour quelles raisons un arrêté d'exécution a été adopté dans certains cas et non dans d'autres.

Face au gonflement des dispositions particulières dans d'autres secteurs de la vie économique, une telle situation étonne. Peut-être sera-t-elle finalement propice à l'harmonisation communautaire.

En attendant, les obligations nées du droit communautaire sont donc régies par un mélange variable et souvent flou de dispositions européennes et nationales (ou régionales).

On ne peut ici faire état de la jurisprudence nuancée de la Cour de justice ni des questions concrètes que posent dans les Etats, ce partage de compétences normatives entre les autorités communautaires et nationales (1).

Sans doute, au niveau de l'exécution du droit, les ordres juridiques apparaissent-ils comme confondus. Pour les opérateurs et organismes, la source - communautaire ou nationale - d'une règle importe moins que son contenu et sa force obligatoire.

Les rapports invitent au moins à quelques réflexions sur trois catégories de problèmes, assez traditionnelles :

- la première est celle de la résolution des conflits de règles;
- la seconde est celle de la législation nationale "déléguée" par le droit communautaire ou du moins suggérée ou autorisée par lui;
- la troisième est celle des formes originales de réglementation. Dans quelle mesure la matière (droit économique) et le devoir de collaboration juridique appellent-ils l'organisation de modes spéciaux de législation (délégations, circulaires, directives, actions concertées, avis préalables, tutelle, ...).

(1) Voir notamment : F. Baumann, *Common Organizations of the Market and National Law*, 14 *C.M.L. Rev.* 1977, p. 303-327; Colinet et Maresceau, *Interprétation et Application du Droit communautaire dans le domaine des réglementations de prix des produits agricoles : de l'arrêt Deckmann à l'arrêt Kefer-Delmelle*, *Cah. dr. eur.*, 1980, p. 5-26; V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris 1974, p. 197 et suiv.; J.-V. Louis, *Les règlements de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1969; *Compétences des Etats dans la mise en oeuvre des règlements*, in *Cah. dr. eur.*, 1971, p. 627 à 640; C. Constantinides-Mégret, *La politique agricole commune en question*, Paris, Pedone, 1982, p. 49 et suiv.; P. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, 2ème éd., Liège, 1973 p. 199 et suiv.; M. Cenevoix, *Conclusions pour l'arrêt du Conseil d'Etat français du 19 juin 1981*, *Rev. trim. dr. eur.*, 1981, p. 571 et suiv.; R. Voss, *Nationale Vorschriften zur Durchführung des EWG-Rechts im Bereich des Zoll- und Agrarverwaltungsrechts, Recht der Internationalen Wirtschaft*, 1979, p. 657 à 665.

a. La résolution des conflits de normes.

La règle du "renvoi supplétif" aux droits nationaux ne se conçoit pas sans l'application des principes de primauté et d'effet direct du droit communautaire.

Les relations entre les organismes et opérateurs sont soumises aux seules règles nationales compatibles avec le droit communautaire.

Les rapports mettent cependant en exergue l'impératif de la sécurité juridique, que ne rencontre pas toujours l'action (ou l'inaction) normative de la Communauté et des Etats.

Les mécanismes correcteurs a posteriori (retrait, réformation, déclaration d'invalidité, annulation ou refus d'application d'un acte illicite en tout ou en partie) présentent assez d'inconvénients pour encourager des actions préventives, dont les rapports nous montrent qu'elles auraient intérêt à être plus systématiques. On ne peut trop attendre du juge. On sait d'ailleurs qu'en matière économique, il convient d'ordinaire de procéder à une analyse des objectifs des règles communautaires et nationales en cause pour savoir dans quelle mesure les secondes sont incompatibles avec les premières.

Rappelons aussi que : "L'application uniforme des dispositions communautaires ne permet le recours aux règles nationales que dans la mesure nécessaire à l'exécution des règlements" (1).

(1) Arrêt de la Cour du 11 février 1971, aff. 39/70, Rec., p. 58-59; cette citation ne prétend pas faire justice aux délicats problèmes, rencontrés dans la jurisprudence, en ce qui concerne la répartition des compétences communautaire et nationales dans les domaines couverts par des organisations de marchés.

Des progrès, matériels et formels, sont attendus de la réglementation communautaire elle-même, mais un examen critique, systématique et régulièrement poursuivi, est aussi à entreprendre au sein de chaque Etat.

b. La réglementation subordonnée (1).

S'il peut être vain et dangereux de chercher à déterminer des zones d'action réservées par nature à l'un ou l'autre ordre juridique, il faut s'interroger au départ de chaque règle communautaire sur les droits ou devoirs des Etats de prendre ou non des dispositions spéciales applicables aux organismes et/ou opérateurs.

1. Interdiction faite aux Etats.

Les Etats membres ont à s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du Traité ou de porter atteinte ou de déroger à une règle communautaire. Ils ne peuvent étendre le champ d'application de la réglementation, y apporter une exception, en modifier la portée ou encore l'interpréter unilatéralement au delà de ce qu'impose une application utile des règlements (2).

(1) Pour éviter le qualificatif "déléguée" et les controverses doctrinales relatives à la délégation de compétences normatives aux Etats.

(2) Cfr. notamment M. Genevois, op. cit., p. 578, qui cite les arrêts suivants de la Cour : 5 juillet 1978, aff. 137/77, Max Neuman, Rec., p. 1623; 30 novembre 1972, aff. 18/72, Granaria, Rec., p. 1163; 17 décembre 1970, aff. 34/70, Synacomex, Rec., p. 1233; 1er février 1972, aff. 49/71, Hagen, Rec., p. 23; 18 février 1970, P. Bollmann, aff. 40/69, Rec., p. 69; 31 janvier 1978, aff. 94/77, Zerboné, Rec., p. 99.

Dans certains cas, la possibilité d'adopter des mesures complémentaires ou dérogatoires est expressément réservée aux instances communautaires. Pour d'autres, la Cour de justice a pu préciser quand l'exercice par la Communauté de ses compétences a dessaisi irrévocablement les Etats du pouvoir d'édicter des dispositions normatives dans le domaine considéré (1).

Il y a lieu de s'interroger sur le caractère "exhaustif" ou non de la réglementation communautaire (2), tenant compte de sa formulation, de ses objectifs et des nécessités de son application uniforme.

On peut admettre que l'obligation d'abstention des Etats n'est pas purement négative : ils ont à éviter, dans les règles nationales comme dans le comportement de leurs autorités, tout ce qui est susceptible d'induire en erreur les particuliers sur l'état du droit applicable. Il s'agit là d'une manifestation de l'obligation des Etats, dérivée de l'article 5, d'assurer la sécurité juridique, dans l'intérêt des particuliers, comme d'une bonne administration.

2. Habilitation des Etats.

A. Habilitation expresse.

Les règles de fond essentielles doivent être définies par

-
- (1) Ainsi en est-il, par exemple, en matière tarifaire (arrêt du 18 février 1970, Hauptzollamt Hamburg c/Boilman, aff. 40/69, Rec., p. 80), en matière de constitution d'une organisation de marché (arrêt du 23 janvier 1976, Galli, aff. 31/74, Rec., p. 65) ou en matière de fixation des prix au stade de la production (arrêt du 6 novembre 1979, Toffoli, aff. 10/79, Rec., p. 3301).
- (2) Cfr. notamment l'arrêt du 7 juillet 1981, Rewe, aff. 158/80, Rec., p. 1831.

l'autorité communautaire (1), mais celle-ci précisera utilement au besoin l'objet et les conditions de l'action normative complémentaire des Etats. C'est évidemment le cas des directives, mais aussi des règlements quand, par exemple, ils valent "sans préjudice des dispositions plus restrictives que peuvent appliquer les Etats membres"(2).

Les problèmes sont toutefois d'encourager et de contrôler l'action des Etats; ils appellent, comme on le sait, une grande vigilance de la part de la Commission. Une collaboration s'impose, qui ne peut être limitée à la simple information a posteriori par les Etats.

B. Habilitation implicite, générale ou spéciale.

Les Etats ont le devoir de prendre toutes les dispositions utiles en matière d'exécution du droit, de coordination, de coopération et d'assistance mutuelle des organismes placés sous leur maîtrise (3).

Il peut s'agir de domaines où la Communauté n'a pas encore exercé son pouvoir de décision (4); il s'agit aussi de compléter ou de remédier à une lacune ou un vice de la réglementation communautaire, pour la rendre utile.

Il peut être délicat d'interpréter les silences, trop fréquents, de cette réglementation. Ils valent, selon les circonstances, comme interdiction, autorisation ou obligation de prendre certaines dispositions spéciales.

(1) Aff. 23/75, arrêt du 30 octobre 1975, Rec., p. 1280.

(2) Comme par exemple pour certaines exigences de qualité de produits.

(3) Article 5 du Traité et dispositions spéciales comme l'article 16 du règlement CEE n° 1468/81 du Conseil du 19 mai 1981.

(4) C.J.C.E., 14 juillet 1976, Kramer, aff. 3, 4, 6/76, Rec., p. 1279; 16 février 1978, Commission c. Irlande, aff. 61/77, Rec., p. 417; 10 juillet 1980, Commission c. Royaume-Uni, aff. 32/79, Rec., p. 2403; 5 mai 1981, Commission c. Royaume-Uni, aff. 804/79, Rec., p. 1045.

Le problème est aussi de veiller au respect, par les Etats, des principes de base comme ceux de libre circulation (1), d'égalité (non-discrimination), de proportionnalité et d'application uniforme du droit communautaire.

Il est donc à résoudre sur base de l'économie des règles communautaires en cause; ainsi, par exemple, n'appartient-il pas aux Etats d'exiger des conditions ou modes de preuve complémentaires dès lors que la réglementation communautaire est suffisamment précise par elle-même et n'accorde plus aux organisations qu'une compétence d'application (2).

Dans cette même optique fonctionnelle, s'expliquent le droit et le devoir, pour les Etats, tels qu'ils sont exprimés par la Cour à propos des ressources propres : "dans la mesure où le droit communautaire n'a pas disposé en la matière de déterminer les modalités et conditions de perception des charges financières communautaires en général et des prélèvements agricoles en particulier, ..., étant entendu que ces modalités et conditions ne peuvent rendre moins efficace le système de perception des taxes et redevances communautaires que celui des taxes et redevances nationales du même type".

Le terme "efficace" ne témoigne-t-il pas de cette liberté des autorités nationales de prendre au besoin des mesures spécifiques, même dérogatoires par rapport au régime d'obligations apparemment équivalentes en droit national, pourvu

(1) On ne peut manquer d'évoquer l'arrêt Cassis de Dijon, aff. 120/78, Rec., 1979, p. 649, selon lequel les obstacles à la circulation intra-communautaire résultant des disparités de législation nationale ne peuvent être admis que pour des raisons impératives, d'intérêt général, comme la sauvegarde de la santé publique, la défense des consommateurs, la loyauté des transactions commerciales ou l'efficacité des contrôles fiscaux.

(2) La Cour a jugé, par exemple, que l'expression "tout détenteur", dans un règlement, excluait des conditions supplémentaires pour définir le détenteur (aff. 34-70, arrêt du 17 décembre 1970, Synacomex, Rec., p. 1233).

que ces mesures correspondent à l'objectif de la règle communautaire ? La règle d'équivalence des conditions n'est qu'une sauvegarde minimum des droits d'origine communautaire. L'essentiel est que l'obligation de résultat dont sont chargés les exécutants des politiques communautaires soit correctement remplie par eux.

C. Les voies spéciales de réglementation.

Le recours fréquent dans les Etats à la délégation de pouvoir du législatif à l'exécutif, surtout pour l'exécution des règlements, a déjà été rappelé.

Quant à la délégation de pouvoir normatif (1) aux organismes, elle est assez variable sur base du droit interne. En France, par exemple, elle n'est accordée qu'avec parcimonie. Aux Pays-Bas, par contre, les "Produktschappen" disposent, en vertu de la loi, d'une compétence normative autonome dans le respect de leur spécialité, et sous le contrôle du Ministre. Au Danemark, l'EF-direktoratet émet des instructions régulièrement mises à jour (2).

Quant au pouvoir de décision à caractère général, que puissent les organismes dans le droit communautaire, il n'est pas non plus systématique (3).

(1) Généralement, par voie législative (délégation directe) et non exécutive (subdélégation).

(2) Conformément à la section 8 of Regulation n° 520.

(3) On lit par exemple à l'article 5 du règlement n° 1028/68 de la Commission : "les organismes d'intervention arrêtent, en tant que de besoin, les procédures et conditions de prise en charge complémentaire, compatibles avec les dispositions du présent règlement, pour tenir compte des conditions particulières existant dans l'Etat membre dont ils relèvent".

On peut admettre qu'en matière économique, la reconnaissance d'un pouvoir de décision individuel implique celui de prendre des dispositions générales organisant celui-ci (auto-limitation ou orientation d'un pouvoir discrétionnaire).

Les rapports font état de circulaires, commentaires, directives ou réglementations administratives diverses.

Les rapporteurs belges, pour leur part, observent que :
"les lettres-circulaires de l'O.B.E.A. pourraient être qualifiées d'actes faisant grief si elles faisaient plus que commenter la législation existante".

Il convient en effet de distinguer les directives administratives selon qu'elles présentent un caractère informatif ou réglementaire, mais l'on sait que la frontière entre l'interprétation (ou le commentaire) et la création du droit est parfois imprécise. Les divers types de directives administratives ont certes un rôle important à jouer pour notre matière.

- Dans le cas d'une intervention non contractuelle, l'organisme recommandera d'ordinaire aux intéressés de consulter les règlements.

Il est cependant difficile d'apprécier dans quelle mesure l'information juridique est effectivement et également transmise au sein des Etats, comme il n'apparaît pas toujours clairement qui est responsable de cette information au contenu bien souvent technique.

- Quant aux formes dites anormales de réglementation, leur développement paraît irrésistible en matière économique (surtout à l'égard des aides). Elles présentent de réels avantages : codification des motifs, orientation de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, coordination des activités, instructions aux autorités concernées ou aux opérateurs, uniformisation des pratiques administratives, adaptation aux circonstances, interprétation et application uniformes des textes...

Qu'elles soient utilisées par la Commission (1) ou l'autorité administrative compétente des Etats membres, leur régime (de contrôle, d'émission de diffusion, de recours juridictionnel) est encore trop souvent imprécis. Dans l'attente de règles plus précises au niveau national, celles d'estoppel et de confiance légitime offrent d'ores et déjà certaines protections pour les opérateurs.

Le rapport luxembourgeois évoque, quant à lui, les critiques qu'appellent ces règles officieuses eu égard à l'impératif de sécurité juridique.

Il y aurait intérêt à ce que la Communauté organise l'usage de ces procédés par les organismes nationaux et que les Etats ajustent en conséquence les mécanismes de recours contre de tels actes (2).

Conclusions pour le point 1.2.1.

Les rapports contiennent pour ainsi dire tous une critique, ne fût-ce qu'implicite, de l'état de la réglementation.

Les principes de cohérence entre les ordres juridiques (primauté et effet direct du droit communautaire, application uniforme et renvoi supplétif

-
- (1) M. Melchior écrit à propos des "communications" de la Commission : "Elles ont donc au moins une certaine force juridique propre, celle de justifier des décisions ultérieures en leur fournissant une motivation. En outre, l'intention déclarée de la Commission de les appliquer, le principe *patere legem* et celui de la confiance légitime combinés font qu'il convient de leur reconnaître un certain caractère obligatoire supplémentaire. On se trouve ainsi en présence de normes d'applicabilité généralisée qui se distinguent de la décision ou du règlement dans la mesure où subsiste un certain pouvoir d'appréciation qui permettra d'y déroger en présence de situations exceptionnelles et non prévues par elles sans porter atteinte au principe de l'égalité de traitement des administrés", "Les communications de la Commission, contribution à l'étude des actes communautaires non prévus par les traités", in *Mélanges Dehousse*, 1979, vol. 2, p. 257.
- (2) On relève dans la jurisprudence administrative de l'ensemble des Etats membres, une tendance à admettre les recours dirigés contre des circulaires créatrices de droits et parfois même simplement interprétatives; voir notamment : P. Pavlopoulos, *La directive en Droit administratif*, L.G.D.J., 1978.

aux droits nationaux) sont à rappeler avec force; mais le problème n'est pas seulement celui de la répartition des compétences normatives entre la Communauté et les Etats, il est aussi celui d'obtenir au niveau des organismes et opérateurs un ensemble de règles suffisamment claires et souples pour satisfaire aux exigences d'une bonne administration.

Trop souvent, un divorce subsiste entre la mise au point d'un système d'obligation et sa réalisation dans un régime emprunté à plusieurs ordres juridiques, non spécialement adaptés.

Des progrès sont à faire à tous les niveaux.

Au plan de la législation communautaire, évidemment, qui doit être d'autant plus exhaustive que l'obligation en cause présente des traits spécifiques. Il serait d'ailleurs souhaitable que la réglementation communautaire précise elle-même les points sur lesquels une action normative complémentaire au niveau des Etats est nécessaire ou opportune. On doit aussi rappeler le rôle essentiel de la Commission, organe réglementaire d'exécution. Gardienne des traités, elle assure une mission de surveillance et logiquement d'assistance à l'égard de la manière dont les politiques communautaires sont exécutées. Elle usera notamment de son pouvoir de recommandation individualisé, mais la nécessité est depuis longtemps ressentie qu'elle soit informée des mesures prises au niveau national. Des contacts directs et informels se multiplient entre elle et les autorités nationales. Sans qu'elle dispose de pouvoir général d'instruction dans des cas individuels, tout se passe comme si ce pouvoir s'exerçait. Ce mouvement est à organiser.

La Cour de justice elle-même invite à la collaboration entre la Commission et les Etats.

En cas de carence du législateur communautaire, la voie la plus conforme à cette obligation de collaboration paraît être l'action concertée entre la Commission, les Etats ou les autorités spécialement investies du pouvoir de réglementation.

Le rôle de la Commission est alors, selon les circonstances, soit d'initiative, soit de contrôle (approbation).

Un vaste champ reste aussi ouvert pour une action juridique par des voies quasi-réglementaires (directives administratives, instructions, circulaires, communications, commentaires, ...). C'est en tout cas une réponse provisoire aux lenteurs du législatif communautaire ou national, peu empressé de régler certaines matières aussi techniques et mouvantes que celles liées à la PAC, mais il convient d'organiser à cette fin le régime de délégation aux autorités nationales et d'encadrement des conditions d'émission, de diffusion, d'application et de contrôle de ces directives administratives.

1.2.2. La fonction d'intervention.

Dans un sens restreint, l'intervention est définie par une disposition de droit allemand comme "l'acceptation, la livraison et l'utilisation par les organismes d'intervention de marchandises soumises à une organisation de marché" (§ 5 MOG).

Dans un sens plus large, les interventions comprennent l'ensemble des opérations où sont impliqués les organismes et les agents économiques : achat, vente, mesures de soutien, de promotion ou d'aide, prélèvements, restitutions, adjudications, primes et taxes, mesures de formation, d'exécution et de recouvrement des créances,...

L'intervention se caractérise par un contact direct entre l'organisme et l'opérateur, qui entraîne une certaine collaboration entre eux, qu'elle soit autoritaire (contrôle) ou égalitaire (contrat).

C'est dans le cadre de cette fonction que l'effacement de l'Etat membre à l'égard des opérateurs est le plus net. L'intervention s'opère par l'organisme pour compte de la Communauté.

Son régime est le fruit d'un ensemble de règles unilatérales ou contractuelles qui en fixent l'origine et les modalités.

La cohérence est donc à rechercher au niveau de chaque type d'intervention et non de l'ensemble des relations entre organismes et agents économiques.

Encore une même intervention peut-elle donner lieu à des régimes différents, fragmentés, ce qui complique sensiblement les problèmes de recouvrement. Par ailleurs, les organismes sont investis de compétences normalement exclusives. Dès lors, leurs actes régulièrement pris s'imposent à l'égard des autorités intervenantes. Ainsi, par exemple, ne revient-il pas en principe au bureau de douane de réformer la classification tarifaire effectuée par l'organisme de marché.

On rencontre toutefois, au gré des Etats, certains mécanismes originaux. Par exemple, en Allemagne, où la licence qui paraît douteuse à un bureau de douane, peut être remise au particulier; si l'organisme persiste et que le bureau maintient ses doutes, la direction supérieure des finances tranchera après avoir consulté l'organisme de marché.

De manière plus générale, deux conséquences paraissent pouvoir être dégagées de cette multiplicité d'interventions.

Tout d'abord, l'harmonisation souhaitable ne peut être poursuivie par le seul biais d'actes "horizontaux" de portée générale. Elle est aussi à mener par des mesures ponctuelles, au niveau de chaque type d'intervention (harmonisation verticale).

Ensuite, le respect des compétences attribuées aux différents organismes appelle le recours au principe de "confiance réciproque", qui veut que les actes pris par une autorité soient présumés par les autres comme valables et suffisants, à moins d'irrégularités manifestes ou de différences évidentes dans les règles nationales applicables.

1.2.3. La fonction de contrôle.

Le questionnaire remis aux rapporteurs nationaux, en vue de guider leurs travaux, accordait une attention spéciale aux principes et modalités de contrôle.

La réglementation communautaire, pour s'être développée en ce domaine, n'a pas encore atteint, semble-t-il, son stade de maturité.

Un mélange de responsabilités.

Une marge de liberté importante est reconnue aux Etats pour agir en ce domaine : contrôle documentaire, contrôle de qualité des produits, de régularité des opérations, d'exécution des engagements, contrôles d'ordre fiscal, financier, administratif, juridique ou technique.

Pour ainsi dire toute opération implique une certaine forme de contrôle de la part des autorités nationales.

Un difficile équilibre est toutefois à réaliser entre deux exigences : celle de régularité et celle d'efficacité dans l'exécution. La nécessité des contrôles est par trop évidente, mais leurs inconvénients et risques au regard d'une bonne exécution de la P.A.C. sont aussi bien connus.

La variété des contrôles entre les Etats et au sein de ceux-ci reste trop souvent un obstacle en ce domaine; de même qu'ici encore le morcellement institutionnel (1).

Quand les règles et procédés de contrôle sont fixés par la réglementation communautaire, comme pour les restitutions différenciées et d'autres opérations dans le cadre de la politique des échanges,

(1) Cfr. supra, 1.1.1.

il n'appartient plus aux Etats d'en imposer d'autres, surtout si de tels contrôles constituent une condition préalable à l'intervention en cause.

Souvent, cependant, le droit communautaire renvoie aux droits nationaux; ainsi l'article 8 du règlement CEE n° 729/70 dispose-t-il que : "les Etats prennent les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financières"(1).

La Cour a même admis qu'en l'absence d'une disposition communautaire, les Etats membres subordonnent la délivrance de certaines pièces au paiement d'une contrepartie pour les contrôles effectués (2).

Bien souvent, après avoir désigné les responsables et fixé de manière large leurs attributions, les Etats laissent à la pratique administrative le soin de régler les modalités concrètes des contrôles.

Ainsi, généralement, les fonctionnaires compétents peuvent-ils inspecter en tout temps raisonnable, prendre des échantillons ou se faire remettre certains documents.

D'utiles précisions sont données par les rapporteurs, notamment pour l'Italie et les Pays-Bas, à propos des droits d'investigation auprès d'entreprises tierces, ou à propos des droits de l'opérateur d'assister ou de se faire représenter lors du prélèvement d'échantillons et de provoquer au besoin une contre-expertise.

(1) Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 6 mai 1982 (non encore publié) : "En son état actuel, le droit communautaire ne limite pas à un mode déterminé le contrôle, par les autorités compétentes des Etats membres, de la régularité des opérations de dénaturation qui ouvrent droit au versement de primes. Il appartient aux autorités nationales compétentes, sous le contrôle du juge national, d'apprécier la valeur probante qu'il convient d'accorder aux résultats des différents modes de contrôle auxquels sont soumises des opérations de dénaturation".

(2) Aff. n° 31-78, Busone, arrêt du 30 novembre 1978, Rec., p. 2429; en matière de contrôle douanier, la Cour de justice n'admet la perception de taxes spéciales que si elles constituent la contrepartie d'un service rendu.

Rappelons aussi les nombreux efforts qui ont été déployés pour l'amélioration des contrôles et l'uniformisation des méthodes au niveau communautaire. La technicité des mesures, l'impératif de protection des dépenses agricoles toujours croissantes, la découverte de fraudes dues à l'ingéniosité coupable de certains agents économiques les justifient amplement. Une participation directe de la Communauté d'ordre technique (experts) et financier apporterait sans doute une garantie de leur efficacité. Il faut éviter que certains Etats ou certains opérateurs ne supportent le coût de contrôles déployés spécialement au profit de politiques communautaires.

Des problèmes délicats comme la responsabilité des contrôleurs vis-à-vis des contrôlés, vis-à-vis des autorités nationales et communautaires, ou comme la portée des règles de secret en tant qu'obstacles aux contrôles, débordaient évidemment du cadre assigné aux travaux. Ils ont pourtant toute leur importance dans les relations entre organismes et opérateurs : suspension ou arrêt des interventions, échange d'informations, ... Ils appellent eux aussi l'attention du législateur communautaire.

Rôle de la Commission (1).

En bref, il apparaît que les services de la Communauté exercent un contrôle direct pour la matière des dépenses financées par le FEOGA, mais indirect dans les autres cas; ni pour l'un, ni pour l'autre, le contrôle exercé auprès des opérateurs n'apparaît comme une compétence exclusive de la Communauté.

(1) On ne peut que rappeler pour mémoire la mission de contrôle de la Cour des Comptes en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou avec les services nationaux compétents, conformément au nouvel article 206 bis du traité (1975); les observations de la Cour, ces dernières années, sont d'un réel intérêt pour l'étude de l'ensemble des problèmes, objet de la présente recherche.

Rappelons, quant aux dépenses du FEOGA :

- l'article 9 du règlement n° 729-70, relatif au financement de la P.A.C. : "les agents mandatés par la Commission pour les vérifications sur place ont accès aux livres et à tous les autres documents ayant trait aux dépenses financées par le fonds";
- l'article 6, § 1 du règlement 283-72 du 7 février 1972, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la P.A.C. ainsi que l'organisation d'un système financier dans ce domaine, qui dispose que : "lorsque la Commission estime que des irrégularités ou négligences ont été commises dans un ou plusieurs Etats membres, elle en informe le ou les Etat(s) membre(s) concerné(s) et celui-ci ou ceux-ci procède(nt) à une enquête administrative" (1);
- l'article 8 de ce règlement confie aux Etats le soin de : "prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité de la régularité des opérations financières".

Pour les ressources propres, le règlement 2/71 du 2 janvier 1971 (2) charge les Etats de "procéder aux vérifications et enquêtes relatives à la constatation et à la mise à la disposition des ressources propres". La Commission peut procéder à des "contrôles supplémentaires" sans attendre que l'organisme national ait achevé sa tâche de constatation des ressources propres; elle est "associée" à sa demande aux contrôles effectués dans les Etats membres, mais ses pouvoirs administratifs sont exercés conformément aux règles nationales, notamment celles garantissant le secret d'une instruction pénale (3).

(1) J.O.C.E., L 35, du 10 février 1972.

(2) O.L. 3 du 5 janvier 1971.

(3) Les pouvoirs que la Commission tire du règlement n° 2891/77 (remplaçant à cet égard le règlement n° 2/71) ont été mis en lumière par l'arrêt Beurre de Côte de la Cour du 10 janvier 1980, aff. 267/78, Rec., page 31.

Sans doute, les contrôles communautaires, même auprès de tiers, portent-ils aussi sur l'action des autorités nationales.

Le tout est que chaque partie y trouve son intérêt. La Communauté, pour obtenir une exécution régulière et efficace de ses politiques; les Etats, pour partager avec elle les charges techniques, financières et juridiques de leurs missions de contrôle.

On sait qu'en vertu de l'article 8 du règlement n° 729/70 (1) les conséquences financières des irrégularités ou négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organes des Etats membres. Malgré les décisions de la Cour, qui ont refusé de mettre à charge du FEOGA certaines dépenses d'intervention, il apparaît normal que, dès lors que la Commission n'a pas utilisé ou mal utilisé ses pouvoirs de contrôle vis-à-vis des opérateurs ou organismes, elle en supporte les conséquences financières.

Il arrive d'ailleurs que les services de la Commission servent d'experts, à défaut d'arbitres, entre les contrôleurs et les contrôlés nationaux.

De plus, le règlement CEE n° 1468/81 du Conseil du 19 mai 1981 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole, ouvre de nouvelles perspectives pour l'affinement des contrôles dans et entre les Etats. On regrette cependant que ce règlement n'organise guère le droit et le devoir de la Commission de servir d'animateur du système communautaire d'assistance mutuelle(2).

(1) Complété par le règlement n° 283/72 du 7 février 1972, J.O., n° L 36 du 6 février 1972.

(2) Cfr. infra.

En bref, le besoin est ressenti :

- de continuer à perfectionner au niveau communautaire les normes et méthodes de contrôle;
- d'harmoniser le statut et les pouvoirs des contrôleurs nationaux et communautaires, tenant compte notamment des impératifs de discrétion et de décentralisation. L'idée est d'aboutir à un code de contrôle, ou mieux, à un "corps de contrôleurs", communautaires et nationaux, garant de la régularité des opérations, financières, administratives et commerciales, et de leur réalisation efficace au niveau de l'ensemble de la Communauté, dans le respect d'une stricte déontologie.

1.3. Les relations.

Gestionnaires de l'intérêt commun, les autorités ont à collaborer, au sens passif et actif de la notion, conformément à l'article 5 du traité, précisé entre autres dans le règlement CEE du Conseil n° 1468/81 (1).

La Cour de justice a aussi rappelé, notamment dans son arrêt *Atalanta Amsterdam* (2), qu'il incombait aux institutions nationales concernées de veiller à assurer par les moyens appropriés, la coordination des mesures qu'elles adoptent.

Le morcellement des attributions au sein des Etats, comme le principe de "dédoublément fonctionnel" qui découle du fait que les institutions nationales agissent pour le compte de la Communauté, posent le problème avec acuité.

Divers remèdes sont présentés par les rapports. Souvent les compétences des organismes centraux sont définies de manière large. Par exemple, en

(1) J.O. du 2 juin 1981, n° L 144; voir surtout l'article 16; on remarque qu'assez curieusement, le Conseil ne se réfère pas à l'article 5 du traité.

(2) Rec., 1979, p. 2148.

vertu de l'article 71 de la loi "Bedrijfsorganisatie", les "Produktschappen" ont pour mission de "promouvoir l'activité des entreprises, pour lesquelles elles ont été créées, et de stimuler l'intérêt commun des entreprises et des personnes qui y sont liées".

Dans tous les Etats, une coordination est assurée au niveau de l'exécutif national. Bien des Ministres de l'agriculture ont le pouvoir de répartir et même de modifier les compétences d'organismes décentralisés. Ils sont en tout cas en liaison permanente avec eux, grâce à leur pouvoir d'autorité ou de tutelle.

Parfois, c'est par le jeu de conventions que les attributions sont réparties entre services publics. Tel est le cas en France, ou en Italie, où les personnes de droit public définissent par contrat avec l'AIMA, les modalités de leur collaboration.

En Grèce, une section administrative spéciale est compétente pour les contacts entre les services publics nationaux et entre ceux-ci et la Communauté ou les organismes financiers.

Les rapports nationaux donnent à penser que les relations informelles offrent une voie commode de coordination.

Quoi qu'il en soit, la Commission ne paraît guère avoir pris de position nette en ce domaine vis-à-vis des différents Etats membres.

Pourtant, la relation triangulaire organisme-Etat-Communauté apparaît encore dans son ensemble comme assez imparfaitement réglée.

De même, si les contacts noués sur le terrain par les rapporteurs permettent de croire que les règles communautaires et nationales sont généralement bien perçues par les organismes et les opérateurs, ils ne donnent guère d'information sur la manière dont sont appliquées certaines législations (comme les récents règlements CEE en matière de remboursement et de remise de droits; cfr. infra).

Dès lors que la réglementation communautaire impose aux autorités (nationales et/ou communautaires) des obligations de comportement - positives ou négatives -, son application est, pour ainsi dire, abandonnée à la pratique administrative. A cet égard, le bon fonctionnement du système communautaire d'administration indirecte dépend en grande partie de celui des services de la Commission, de la qualité de son assistance, de son animation, de son information (active et passive) et de ses contrôles.

Sans pouvoir nous livrer ici à une évaluation de leur efficacité, il convient d'évoquer les nombreuses règles C.E.E. qui imposent une collaboration entre les autorités nationales des Etats membres et entre celles-ci et la Commission. Relevons, par exemple, outre les dispositions en matière de contrôle (cfr. supra 1.2.3) :

- les règles relatives à l'apurement des comptes FEOGA;
- les mesures de protection et de surveillance intracommunautaire que peut ordonner la Commission;
- le règlement C.E.E. n° 359/79 du Conseil du 5 février 1979 (1), relatif à la collaboration directe des instances chargées par les Etats membres du contrôle du respect des dispositions communautaires et nationales dans le domaine viti-vinicole;
- le règlement C.E.E. n° 273/72 du Conseil du 7 février 1972, concernant les irrégularités dans le cadre du financement de la politique agricole commune ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine (2);
- les dispositions en matière d'assistance mutuelle.

La proposition de règlement soumise au Conseil en mars 1979 (3) et qui avait pour objectif de renforcer la lutte menée contre les cas d'ir-

(1) J.O. n° L 59 du 5 mars 1979, p. 136.

(2) J.O. n° L 36 du 10 février 1972.

(3) J.O. n° C 88 du 4 avril 1979, p. 4.

régularité affectant la matière des ressources propres et d'assurer une information adéquate de la Commission, n'a pas donné lieu à décision, mais le Conseil a adopté un règlement finalement plus ambitieux, n° 1468/81 du 19 mai 1981 (1), relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière ou agricole. Le rapporteur pour le droit communautaire a souligné l'intérêt tout particulier qui s'attache à ce règlement, qui complète et généralise les dispositions existantes en matière d'assistance, sans porter préjudice à l'application de règles plus spécifiques ou contraignantes.

Ce règlement accroît les possibilités de lutte contre la fraude, mais son objectif est plus large puisqu'il vise à "appliquer les règles selon lesquelles les autorités administratives des Etats membres doivent se prêter mutuellement assistance et collaborer avec la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations en cause". L'assistance mutuelle est transformée en instrument de gestion.

Un cadre juridique uniforme existe enfin au niveau communautaire. Il reste à l'exploiter.

Certes est-il perfectible :

- l'inspiration du règlement, puisée dans les mécanismes traditionnels d'assistance bilatérale, est peut-être insuffisante dans le cadre d'une politique intégrée. Les droits et devoirs des services de la Commission paraissent être insuffisamment définis;
- l'article 21 consacre le principe de la gratuité des opérations "sauf en ce qui concerne, le cas échéant, les indemnités versées à des experts". L'incitant pratique, pour les administrations nationales, est donc à

(1) J.O. du 2 juin 1981, n° L 144, p. 1 à 5.

rechercher dans la réciprocité, principe peu adéquat dans l'ordre communautaire. On aurait pu songer à la facturation directe des services ou à une intervention de la Communauté, moyennant le respect de strictes conditions d'affectation et de contrôle, qui serait justifiée par l'accroissement des charges administratives et l'incitation à une application diligente des règles communautaires;

- il n'y a guère de mécanismes de contrôle ni de sanction particuliers en cas d'exécution insatisfaisante des obligations imposées aux Etats;
- le règlement n'apporte pas de solution définitive au délicat problème de l'emploi des langues (cfr. article 6, 2) (1). On pourrait imaginer qu'en plus de la langue de l'Etat ou de la région, l'emploi de l'une ou l'autre langue officielle de la Communauté soit prévu, soit par une disposition communautaire, soit par un accord entre Etats membres.

Le moindre intérêt de ce règlement n'est pas de consacrer les obligations et droits spécifiques des autorités nationales agréées, les unes vis-à-vis des autres (même, selon nous, au sein d'un Etat) et vis-à-vis de la Commission.

*
* * *

Que conclure pour ce volet institutionnel ?

Le principe d'autonomie institutionnelle laisse encore aux Etats une réelle liberté en matière d'organisation des pouvoirs et services (aspect structurel) et de sanction (au sens large) des obligations, mais il ne joue

(1) Disposition ainsi rédigée : "les demandes de notification ... sont accompagnées d'une traduction dans la langue officielle ou les langues officielles de l'Etat membre où l'autorité requise a son siège sans préjudice pour cette dernière de la faculté de renoncer à la communication d'une telle traduction".

qu'un rôle très subsidiaire quant à la dimension fonctionnelle, celle des moyens d'action.

Les différentes missions de réglementation, de contrôle ou d'intervention exercées au niveau national, le sont pour compte de la Communauté, dans le cadre d'une obligation de résultat, et moyennant, pour les organismes, une double allégeance à l'égard des Etats et de la Communauté.

A quelle figure de droit rattacher de telles opérations ?

Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une concession de service public, qui impliquerait que la Communauté se décharge uniquement de tâches d'ordre commercial ou opérationnel.

On est plutôt tenté de voir dans ces opérations l'exécution d'une sorte de mandat de droit public (1). Des missions sont déléguées et subdéléguées. Les actes des organismes ont une répercussion directe pour la Communauté, sans nécessairement créer de relations juridiques particulières entre celle-ci et les opérateurs.

Certes, convient-il, en matière de mandat public, d'éviter les pièges doctrinaux.

Pour ce qui nous concerne, le mandant fixe les règles de base. Il détermine les droits et devoirs; il oriente l'activité de ses mandataires, sans pouvoir, il est vrai, se substituer à eux, ni retirer, abroger ou modifier directement leurs décisions.

Les exécutants doivent être à même de rendre compte au mandant et se soumettre à ses directives dès lors que celles-ci n'aboutissent pas à supprimer le pouvoir discrétionnaire dont ils sont investis.

Il n'y a pas de véritable transparence. Les organismes n'agissent pas "au nom" de la Communauté, mais pour son compte. Ils ont une

(1) En droit privé, on parlerait de "commission".

existence et une capacité d'action qui leur sont propres; mais un tel mandat n'explique-t-il pas aussi l'obligation de solidarité qui lie les organismes entre eux et avec les services de la Communauté ? Il justifierait en tout cas le développement de relations et responsabilités directes entre les exécutants d'une même politique (1).

Toutefois, il faut éviter une approche dogmatique de la délégation, qui apparaît ici davantage comme un concept opératoire, explicatif, plutôt qu'une institution bien précise en vigueur dans un droit national déterminé.

Il faut en tout cas éviter de voir dans un tel mandat un mouvement linéaire, un retour à des autorités nationales de certaines compétences transférées à la Communauté; il s'agit avant tout d'un mandat de gestion, au régime défini et à définir par le droit communautaire.

Le mélange d'autonomie et de contrôle au niveau des Etats, qui est le fait de toute décentralisation fonctionnelle, prend un tour particulier dans le cadre d'un système communautaire d'administration. Les organismes agissent pour compte de la Communauté en qualité d'"autorités nationales" (2) avec toutes les conséquences de cette qualification pour l'application du droit interne. Leur autonomie est doublement consacrée par le droit interne et communautaire, qui leur offre une sorte de rempart, mais les soumet à une double "tutelle", au sens large du terme (3), communautaire et nationale, usant de voies distinctes bien que l'une et l'autre soient exercées au service des mêmes intérêts communs.

-
- (1) Pour une analyse générale des délégations de compétences dans les Communautés européennes et une vision fonctionnelle de celles-ci, voir J.-V. Louis, *Delegatie van bevoegdheid in de Europese Gemeenschappen*, S.E.W., 1978, p. 814.
- (2) Selon l'expression du Conseil d'Etat français, dans son arrêt du 2 octobre 1981, "Groupement d'intérêt économique Vipal", publié au Dalloz 1982, jurisprudence, p. 209 à 214, avec les conclusions de M. Genevois, Commissaire du Gouvernement.
- (3) Nous n'utilisons l'expression "tutelle communautaire" qu'avec des réserves. La fonction est moins de contrôle au sens traditionnel du terme que d'assistance et d'animation. Par ailleurs, la tutelle exercée par les voies du droit national doit l'être aussi dans l'intérêt de la Communauté.

2. Les obligations - Nature et caractère.

"Dans chaque système national, les droits dont une personne physique ou morale peut se prévaloir ou les obligations dont elle peut exiger l'exécution sont enrobés dans une série de modalités adventices ou complémentaires qui proviennent en général d'une source autre que la règle dont sont issus l'obligation ou le droit litigieux et qui tiennent à la cohérence globale de chaque système juridique.

Tout cet environnement de droit matériel conditionne, lui aussi et dans une mesure souvent décisive, le degré de protection juridique dont bénéficie celui qui invoque le droit dont il est titulaire ou qui entend obtenir l'exécution d'une obligation.

Cet environnement n'existe qu'à l'état embryonnaire dans le droit communautaire. Les droits et obligations nés de celui-ci arrivent le plus souvent "nus" dans le contexte national et ils doivent être qualifiés non seulement au regard du système contentieux dans lequel ils seront insérés, mais également au regard des droits et obligations adventices qui complètent les droits et obligations nationaux de type correspondant, pour autant que cette correspondance puisse être décelée.

Echappent seuls à cette dichotomie les droits dont la protection est entièrement réglée par le droit communautaire et qui s'exercent par les recours directs accessibles aux particuliers"(1).

La mise en oeuvre et la sanction des droits nés de politiques communautaires exigent qu'ils soient définis par rapport aux dettes et créances existant dans les droits nationaux.

Il appartient à l'ordre juridique de chaque Etat membre de désigner la juridiction compétente et à cet effet de qualifier ces droits selon

(1) J. Mertens de Wilmars, Droit communautaire et protection juridique nationale, in Cah. dr. eur., 1981, p. 39.

des critères de droit interne (arrêt Salgoil du 19 décembre 1968, aff. n° 13-68, Rec., p. 662 et suiv.).

La Cour de justice, qui a rappelé cette règle à diverses reprises, n'en a guère cependant contrôlé concrètement l'application, soit qu'elle n'en ait pas eu l'occasion, soit que les qualifications opérées par les instances nationales dans les affaires qui lui étaient soumises, lui paraissaient satisfaisantes.

Son pouvoir de contrôle découle directement de la primauté du droit communautaire. Les obligations, nées de normes communautaires, doivent être d'abord qualifiées en tenant compte de l'ordre juridique où elles prennent naissance, c'est-à-dire des caractères et objectifs particuliers de la règle communautaire. Parfois, la qualification communautaire se suffit à elle-même. Ainsi, par exemple, quand le règlement C.E.E. 1980/75 prescrit, pour les montants compensatoires dans le commerce avec les pays tiers, l'application des règles nationales en vigueur pour les prélèvements à l'importation et les restitutions à l'exportation.

Bien souvent, cependant, des incertitudes subsistent et des conflits sont possibles.

Que l'Etat membre prenne une mesure générale qui concerne l'exécution du droit communautaire dans l'ordre interne ou qu'il prenne des dispositions spéciales pour protéger et sanctionner les obligations communautaires, on peut s'attendre à ce que la qualification opérée par la loi, l'administration ou le juge, prête à discussion, au sein des Etats, et a fortiori, entre les Etats. On sait que la transparence des qualifications entre les ordres juridiques est imparfaite. Les concepts varient d'un ordre à l'autre, ou sont reçus différemment.

La Cour a rappelé que la marge de liberté laissée aux Etats avait pour guide et limite la règle de non-discrimination, dont l'application est toutefois délicate.

Elle veut que le régime des obligations et des recours, reconnu aux droits communautaires, ne soit pas moins favorable - pour l'organisme comme pour le particulier, semble-t-il - que celui concernant les obligations et recours similaires de nature interne.

En l'absence d'une réglementation communautaire exhaustive, deux questions surgissent à propos de chaque dette ou créance. Quel en est le droit commun de référence : administratif, fiscal ou privé ? Quelles sont aussi les règles ou caractéristiques particulières qui, attachées à l'obligation, permettent au cas par cas d'en déterminer le régime ?

2.1. Le partage du droit public et du droit privé.

La primauté des règles spéciales.

L'opposition, bien connue entre les pays de Common law où le recouvrement des créances d'autorités publiques et de particuliers est en principe soumis à des règles identiques et les pays continentaux qui, à des degrés divers, réservent un sort distinct aux obligations publiques et privées, est sans doute élémentaire.

Sa portée ne doit toutefois pas être exagérée.

2.1.1. Critères de rattachement au régime public ou privé.

Même au Royaume-Uni et en Irlande, l'exécution des politiques communautaires emprunte bien souvent des voies administratives particulières qui n'accordent plus au droit commun qu'un rôle supplétif. Tel est surtout le cas pour le régime des échanges extérieurs et, dans une certaine mesure, pour la politique agricole des structures (programmation nationale).

Le peu de jurisprudence judiciaire en ces pays, pour la matière qui nous occupe, même pour le régime des échanges internes, suffirait pour en témoigner. Les rapporteurs pour ces Etats disent d'ailleurs regretter le flou qui marque le régime des obligations financières qu'ils décrivent.

En France, la séparation entre le régime de droit public et celui de droit privé est consacrée par la distinction des contentieux tenant dans une large mesure à la qualité des organismes intervenants. Cependant, même dans ce pays, la ligne de partage entre le droit public et le droit privé est encore imprécise.

La jurisprudence a reconnu le caractère d'établissement public administratif au FORMA comme à l'ONIC; mais le tribunal des conflits a considéré que des contrats passés par le FORMA avaient un caractère administratif, lié à l'exécution d'un service public, tandis que des contrats au même objet conclus par l'ONIC relevaient d'une activité industrielle et commerciale.

Inversément, il semble que les sociétés professionnelles ou inter-professionnelles, organismes privés intervenant dans le domaine agricole, bénéficient de prérogatives de la puissance publique pour le recouvrement de leurs créances.

De toute manière, on admet que le droit commun des obligations soit applicable à titre supplétif, aux contrats administratifs. De plus, certains principes, comme celui de répétition de l'indû, sont d'application commune aux droits public et privé.

Même en Allemagne, où les obligations ici étudiées relèvent d'ordinaire du droit administratif et de son contentieux, la distinction entre contrat de droit public et de droit privé fait problème.

En Italie, comme en Belgique, le contentieux des droits subjectifs est, en principe, du ressort des tribunaux ordinaires, ce qui limi-

te d'autant l'emprise du droit administratif. Dès lors que les engagements entre organismes et opérateurs présentent un caractère contractuel, ils relèvent, sous certaines réserves, du droit commun, civil ou commercial (1).

Cependant, là comme ailleurs, l'emprise du droit administratif sur l'exécution de la politique des structures et celle des échanges est très forte.

Aux Pays-Bas, si, en vertu de la Constitution, les créances publiques et privées sont du ressort des tribunaux ordinaires, les juges semblent décliner leur compétence dès qu'ils reconnaissent un caractère suffisant aux protections administratives d'ordre juridictionnel.

Or, le C.V.B.B. (2), juridiction économique, en principe incompétente pour des actes purement civils, n'hésite pas à se prononcer sur des affaires qui lui sont soumises à propos des aspects financiers des obligations nées du droit communautaire, et les intéressés eux-mêmes admettent apparemment que le régime de ces créances soit soustrait au seul droit commun sans être pour autant soumis à une juridiction spéciale du secteur public.

Que peut-on conclure à cet égard ? Il appartient aux Etats membres de porter remède par la voie législative, ou du moins jurisprudentielle, à la variété et à l'incertitude qui trop souvent encore marquent le ou les critère(s) de rattachement au droit public ou privé. Ce critère peut tenir à la qualité de l'autorité intervenante, ainsi en matière fiscale. Toutefois, logiquement, c'est l'objet de la créance qui devrait d'ordinaire en déterminer le régime. Il faut en tout cas éviter que des obligations similaires

(1) Cfr. infra, chapitre 3.

(2) College van Beroep voor het bedrijfsleven.

nées d'une politique communautaire obéissent, en droit interne, à des régimes différents.

Ceci dit, par-delà le droit commun de référence, se pose toujours le problème de l'application directe de règles communautaires et celui de la qualification des actes au sein des catégories existant en droit interne, public ou privé.

2.1.2. Les obligations de droit public.

La distinction entre les actes contractuels ou non, à l'origine d'obligations pour les agents économiques, se révèle parfois délicate (1). Il en est de même pour les catégories les plus variées d'actes unilatéraux, individuels ou collectifs, réglementaires, quasi réglementaires ou non créateurs de droit, constitutifs ou déclaratifs, que l'on rencontre en ce domaine dans les droits nationaux.

Toutes les règles administratives qui comportent des droits ou des obligations sont en principe dérivées et hiérarchisées. C'est une règle de base dans un Etat de droit. Toutefois, l'on sait qu'en matière économique, un certain flou subsiste. Nous le rencontrons à nouveau au travers des rapports.

Le meilleur exemple touche sans doute à l'existence ou l'étendue de pouvoirs discrétionnaires dans le chef de l'autorité nationale intervenante.

La notion est classique et fondamentale. C'est à l'égard des actes discrétionnaires que les contrôles juridictionnels révèlent leur subtilité : contrôle des motifs ou du caractère raisonnable de

(1) Cfr. infra.

l'acte, du détournement de pouvoirs, pouvoir d'injonction ...
Par contre, l'action en exécution à l'égard de tels actes se
heurte à de nombreuses difficultés.

La distinction entre actes liés et discrétionnaires reste tou-
tefois assez théorique et d'un maniement malaisé, en ce qui nous
concerne.

Certes, dans le cadre de la politique des échanges ou des inter-
ventions sur le marché du sucre, par exemple, bien des compéten-
ces nationales sont totalement liées par le droit communautaire.
Ainsi, appliquant des critères nationaux, sans poser de question
préjudicielle à la Cour de justice, la jurisprudence italienne a
considéré comme déclaratifs de droit, des actes d'évaluation de
marchandises ou de qualification douanière de produits importés.
Elle estime qu'en ces cas, les règles de base confèrent directe-
ment aux intéressés un droit subjectif et non un simple intérêt
légitime qui ne pourrait être reconnu par le juge ordinaire.

Ceci dit, en dehors de son application contentieuse, la distinc-
tion doit être relativisée.

Si aucune compétence n'est totalement discrétionnaire, à peine
de devenir arbitraire, les compétences sont rarement tout à fait
liées. Même la décision de retrait d'un acte irrégulier ou de ré-
pétition de l'indû peut revêtir un caractère discrétionnaire. La
légalité objective est tempérée par la légalité subjective. Inver-
sément, il peut y avoir lieu à répétition de l'indû au profit d'a-
gents économiques, même si l'organisme a usé d'un pouvoir discrétionnaire.

La liberté de décision que laisse le droit communautaire aux ins-
tances nationales est doublement encadrée par les deux ordres ju-
ridiques où elle s'insère. Ainsi, par exemple, si un Etat membre

fait usage de l'article 10 du règlement C.E.E. n° 2730/79 pour exiger des preuves supplémentaires pour l'octroi de subventions, il ne peut pas rendre le droit de l'opérateur conditionnel ni l'assortir de charges déraisonnables, ou simplement excessives, par rapport aux obligations similaires du droit national.

Le rapporteur néerlandais pose quant à lui la question de savoir si une directive ministérielle, en principe non contraignante, peut devenir un acte créateur de droit dès lors qu'elle supprime toute marge de manoeuvre aux organismes qu'elle crée (1).

En bref, cette distinction, d'intérêt surtout procédural, invite elle aussi à une répartition plus nette des compétences et à une qualification précise des interventions communautaires, l'objectif n'étant pas de réduire le rôle des organismes à celui d'automates, mais de préciser les obligations, les garanties et les responsabilités.

Dans la matière considérée, le pouvoir "relativement discrétionnaire" confié aux autorités nationales contribue à expliquer :

- la nécessité pour elles de procéder à un examen attentif des situations individuelles qui leur sont soumises;
- le jeu important des principes généraux;
- la mise en oeuvre d'actes prospectifs ou directifs pour orienter leur action.

(1) Cfr. supra, 1.2.1.

2.1.3. Les obligations du droit commun privé.

Les obligations ne peuvent être simplement rattachées par bloc à telle ou telle institution de droit interne.

Pour chacune d'elles il faut déterminer, outre le rattachement principal ou subsidiaire au droit public ou privé, les modalités particulières de recouvrement.

Toute "aide" n'est pas une subvention au sens du droit national.
Toute "taxe" communautaire n'est pas une dette fiscale au sens du droit interne.

Une analyse détaillée de chaque intervention communautaire n'aurait pas sa place ici.

Qu'il suffise d'observer que :

- les obligations ayant pour objet des produits agricoles ont d'ordinaire un caractère civil. La loi belge, pour en citer une, n'a pas précisé que les engagements des organismes d'intervention étaient réputés commerciaux;
- de manière générale, l'on est tenté de considérer le respect des conditions normales (contractuelles ou non) comme une obligation de moyen dans le chef de l'opérateur et comme une obligation de résultat dans celui de l'organisme, dès lors que celui-ci occupe une position privilégiée.
L'intérêt de la distinction tient à l'application des concepts de bonne foi, de force majeure et de responsabilité.
Il y a lieu évidemment de se référer avant tout aux dispositions particulières qui régissent chaque intervention;
- la cessibilité des créances présente un intérêt particulier pour un recouvrement efficace des créances (cession à un tiers en vue de compensation, moyen de garantie, cession d'une créance à une autorité investie de privilèges, ...).

Certaines obligations apparaissent, par nature, incessibles ou intransmissibles vu leur caractère intuitu personae (amendes, obligations d'activité, de non-activité, ...), ou leur caractère accessoire (caution).

Pour la majorité d'entre elles, le droit commun national est d'application, avec ses contraintes parfois rigoureuses (formalisme pour assurer l'opposabilité aux tiers, prohibition de la cession de dettes, régime des exceptions, ...) mais qui semblent avoir tendance à s'assouplir.

C'est aux législateurs communautaire et nationaux à apporter des remèdes pour assurer au moins que les créances soient aisément cessibles entre les agents d'exécution des politiques communautaires (en vue de compensation ou d'exécution directe) et, à certaines conditions, variables selon le type d'obligation, entre les opérateurs.

Certains précédents existent. Ils sont à encourager (1).

2.2. L'autonomie relative du droit fiscal.

Dès lors qu'elles relèvent du droit fiscal des Etats membres, les dettes et créances communautaires font l'objet de procédures spéciales de recouvrement (à l'exception, jusqu'à un certain point, des îles britanniques).

L'autonomie de ces procédures et leur homogénéité sont cependant très variables.

Dans certains cas, les contestations ou demandes de ce genre sont soumises par la loi à des conditions précises de forme et de délai en ce qui concerne tant les réclamations adressées à l'administration fiscale que les recours juridictionnels. Dans d'autres cas,

(1) Ainsi le droit allemand a-t-il utilement organisé la cession du droit au paiement d'une restitution à l'exportation et prévoit-il l'autorisation de l'organisme concerné préalable à la cession de certains droits contractuels.

les recours en remboursement de taxes indûment payées doivent être portés devant les juridictions ordinaires, sous forme notamment d'actions pour la restitution de l'indû (1).

C'est en matière fiscale, comme on le sait, que les privilèges renforcés de l'administration sont les plus manifestes : pouvoirs d'investigation et de contrôle, collaboration inter-services, renversement de la charge de la preuve, règles spéciales d'exécution, de contentieux et de délais ...

De manière assez générale, la contestation de droits fixés par l'administration ne suspend pas leur exigibilité. Cette rigueur est toutefois tempérée, surtout par le recours aux principes généraux et aux dispositions techniques prises dans le cadre de la P.A.C.

Normalement, dès lors que l'administration fiscale ou douanière intervient, elle applique ses propres règles de recouvrement; mais le simple fait qu'elle intervienne pour le recouvrement de certaines obligations d'origine communautaire n'implique pas que celles-ci acquièrent le caractère d'un impôt ordinaire (2).

Le caractère fiscal (douanier) des prélèvements à l'importation est sans doute bien établi. Il est consacré au Royaume-Uni par l'European Communities Act. Il n'en est pas de même par exemple pour les montants compensatoires monétaires ou pour la taxe de co-responsabilité sur le lait.

-
- (1) Comme le constate la Cour de justice à propos de la répétition de l'indû (arrêt du 27 février 1980, aff. 68/79 "Just", Rec., p. 522).
- (2) A titre d'exemple, en France, la taxe phytosanitaire, bien que recouvrée par les services douaniers, n'a pas le caractère d'un droit de douane et ne relève pas comme lui de la juridiction des tribunaux ordinaires.

Le problème est finalement de concilier la règle de non-discrimination, c'est-à-dire d'un traitement équivalent des obligations communautaires et nationales qui paraissent comparables, avec la primauté du droit communautaire qui implique que l'appréciation de la nature des dettes et créances repose d'abord sur la règle communautaire.

Il faut tenter de dégager de l'ordre communautaire les critères utiles pour ranger les différents droits dans une catégorie du droit interne afin qu'ils reçoivent un régime identique ou aussi favorable. Le problème n'est pas d'attribuer une qualification théorique universelle, il est simplement de rattacher une obligation à un régime déterminé. Un montant compensatoire ou une taxe de co-responsabilité peut devoir être dotée d'un régime fiscal de recouvrement sans apparaître comme une taxe au sens communautaire ou national du terme (1).

Les Etats ont à veiller à ne pas réserver un sort distinct à des prestations ou créances qui en droit communautaire seraient soumises à des règles identiques. Encore faut-il que l'assimilation soit clairement établie par le droit communautaire. Celle-ci ne peut dériver du seul rapprochement des termes. Les notions de "taxe", "imposition" ou de "droits" n'ont pas de contenu uniforme au travers des ordres juridiques. Mais dès lors que les règles communautaires imposent un même régime, ne fut-ce que partiel pour des obligations définies, il revient aux administrations et juridictions nationales de leur appliquer un même traitement et

(1) On sait que la Cour de justice a jugé que le prélèvement à l'importation "quelles que soient les similitudes qu'il peut offrir, soit avec un impôt, soit avec un droit de douane, apparaît comme une redevance régulatrice des échanges extérieurs" (arrêt du 23 décembre 1967, aff. 17/67, Rec., p. 588); il n'est donc pas un droit de douane au sens qu'a ce terme dans le cadre du GATT, par exemple, mais cette simple constatation ne suffit pas pour que les Etats puissent lui réserver un régime distinct, ou moins favorable, que celui attribué aux droits de douane.

aux législateurs nationaux de prendre au besoin les règles spéciales qu'appelle cette assimilation.

A cet égard, la définition des "droits à l'importation" et des "droits à l'exportation", telle qu'elle figure dans les règlements CEE des 2 et 24 juillet 1979 (n° 1430/79 et 1697/79) n'est pas sans intérêt. On y entend par :

- "droits à l'importation": tant les droits de douane et taxes d'effet équivalent que les prélèvements agricoles et autres impositions à l'importation prévus dans le cadre de la politique agricole commune ou dans celui des régimes applicables, au titre de l'article 235 du traité, à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles ;
- "droits à l'exportation" : les prélèvements agricoles et autres impositions à l'exportation prévues dans le même cadre.

De manière plus générale, il paraît s'imposer que, dès lors que certains droits, comme en matière douanière, sont entièrement communautarisés ou spécifiques, leur régime soit précisé en un code communautaire.

2.3. Les interventions contractuelles.

C'est dans le cadre des opérations sur les marchés intérieurs que les relations de type contractuel sont les plus fréquentes : achats à l'intervention, ventes à prix réduit, contrats de stockage ... (1).

(1) Il n'est pas traité ici des prêts, consentis par les institutions communautaires (B.E.I., C.E.C.A.). On sait qu'ils ne font pas l'objet d'une réglementation détaillée; leurs conditions sont définies par les institutions en cause. Si leur usage devait être développé, notamment dans le cadre de la P.A.C., il conviendrait d'en préciser le régime (durée, garantie, modalités de remboursement, droit de contrôle, taux d'intervention ...).

Généralement, ces contrats obéissent au droit commun d'ordre privé et limitent par conséquent le recours aux prérogatives de la puissance publique, liée alors par un échange de volontés.

Toutefois, en France et en Allemagne, les contrats administratifs ont un régime propre. Même en Belgique, où les contrats conclus par l'administration relèvent en principe du droit commun, des clauses ou principes "exorbitants" peuvent renforcer les pouvoirs du co-contractant, personne publique.

Ici encore, les problèmes de qualification sont imparfaitement résolus.

En France, le tribunal des conflits n'a-t-il pas considéré qu'une subvention à l'exportation n'avait pas, au regard du droit commun, de caractère exorbitant, en tant que promesse de rémunération ayant pour contrepartie l'engagement du co-contractant d'exporter à un cours inférieur à celui des marchés internes ?

En Allemagne, un auteur, délaissant la controverse sur la nature publique ou privée des contrats d'achat et de vente à l'intervention va jusqu'à estimer qu'il s'agit d'actes administratifs unilatéraux.

En fait, la distinction entre acte administratif et contrat, et entre contrat privé ou public, est surtout importante d'un point de vue procédural, dans les pays où une juridiction administrative est compétente même pour le contentieux des droits subjectifs nés de relations de droit public.

Dans la pratique, il est bien souvent difficile de distinguer l'objet même de l'échange des volontés des parties, des "actes détachables" et conditions générales fixées de manière uniforme soit dans un règlement annexe, soit dans le contrat lui-même.

L'opérateur du fait de sa demande, avec ou sans son accord exprès sur tous les termes du contrat d'adhésion ou du règlement, sera soumis aux obligations prévues, principales et accessoires, qui conditionnent la prestation de l'organisme.

Néanmoins, on regrette évidemment le flou qui règne encore en de nombreux pays. Il faut éviter qu'au sein d'un ordre juridique, des interventions à objet identique puissent être soumises à des régimes différents, comme il en résulte par exemple de la controverse jurisprudentielle à propos de la nature respective des contrats passés en France par l'ONIC et le FCRMA, controverse qui pourrait être éteinte par une simple mesure nationale.

Il serait aussi souhaitable qu'une harmonisation des conditions générales, au niveau à tout le moins de chaque Etat, soit poursuivie avec l'aide ou à l'initiative des autorités communautaires. Ainsi pourrait-on imaginer que se multiplient les contrats-types approuvés par les instances communautaires et que soient largement diffusées les conditions générales en vigueur. La sécurité juridique se trouverait renforcée.

2.4. Les actes - conditionnés.

Les rapporteurs ont mis plutôt l'accent sur les problèmes liés à l'octroi d'avantages, plus que sur ceux liés aux perceptions à opérer auprès des opérateurs, qui sont d'ordinaire soumis davantage à des prescriptions précises en droit national.

Dans tous les Etats membres se développe progressivement le régime des "subventions", celui de ces interventions financières, directes ou non, octroyées à des agents économiques dans un but plus ou moins précis d'intérêt général.

Les aides communautaires elles aussi apparaissent toujours comme conditionnées; que les conditions soient positives (exemple : aide au stockage privé) ou négatives (exemple : cessation d'activité). Le résultat voulu jouera comme condition résolutive ou suspensive selon que l'aide est antérieure ou postérieure. Un principe aussi simple donne lieu à diverses difficultés. Qu'en est-il en effet des obligations adventices ou complémentaires : obligation pour le bénéficiaire de prouver la réunion des conditions d'octroi, de conserver pendant un certain temps les éléments de preuve, de tolérer l'exercice de contrôle ou de répercuter sur des ayants droit, les conditions mises initialement à sa charge ? En l'absence de réglementations détaillées, c'est par application des principes généraux (dont celui de proportionnalité) et par l'analyse de l'objectif de l'aide (le fait subsidié) que les difficultés peuvent être résolues.

Il semble en tout cas qu'à défaut de dispositions spéciales communautaires ou nationales, le droit commun des subventions publiques en vigueur dans l'Etat membre puisse être invoqué pour régler les modalités de contrôle, de sanction et de recouvrement des aides communautaires comparables. En effet, on peut admettre, selon nous, qu'un tel droit ne vise pas seulement à la protection de deniers étatiques mais a une fonction générale de police économique.

Les aides dans le cadre de la politique des structures agricoles offrent un champ d'analyse particulièrement adéquat à cet égard (1). Le questionnaire remis aux rapporteurs ne portait qu'incidemment sur cet aspect de la P.A.C.; les questions y relatives étaient incluses dans la partie consacrée aux opérations sur les marchés intérieurs.

(1) Sont essentiellement envisagées les aides de la Communauté sous forme d'allocations, de primes, indemnités, ... , mais non sous forme de garanties ni de bonifications d'intérêt.

Les rapporteurs italiens et belges ont fait des interventions de cette politique un chapitre distinct de leur travail, comportant bien des enseignements intéressants.

Qu'il suffise ici d'appeler l'attention sur la typologie proposée dans le rapport italien, qui distingue quatre types d'aides communautaires :

- les aides postérieures à la réalisation du fait encouragé,
comme l'aménagement du sol ou le recours à des experts socio-économiques. Elles offrent le plus de sécurité dès lors que le bénéficiaire doit prouver avoir satisfait aux conditions ou que l'autorité doit en contrôler la réalisation préalable. Si le paiement de l'aide "postérieure" se révèle non ou mal-fondé, l'acte d'octroi, devenu sans cause sera normalement annulé, avec effet rétroactif, sur base d'une décision spéciale de l'autorité compétente. Le problème est cependant de distinguer de telles aides de celles dont l'octroi entraîne des obligations déterminées, pour l'opérateur, obligation de faire ou simple obligation de comportement;
- les aides octroyées en vue de certains résultats.
A la différence des premières, la sanction ordinaire en cas de non-réalisation des conditions n'est pas l'annulation et la répétition mais la suspension ou l'arrêt de l'aide.
Encore faut-il comparer les obligations respectives, celles de l'organisme qui doit évaluer le plan déposé et juger si l'aide peut contribuer efficacement à l'objectif en vue et celle du bénéficiaire qui doit prouver soit la simple réalité de l'investissement et de ses efforts (obligation de moyen), soit l'obtention du résultat ou la survenance d'une cause de force majeure (si l'obligation est de résultat). Ici à nouveau, un élément essentiel sera la bonne foi du bénéficiaire, dont jugera l'organisme sous le contrôle éventuel du juge;

- les aides à caractère subjectif dans le chef du bénéficiaire et objectif dans celui de l'entreprise (aide au développement, à la cessation d'activité, indemnités compensatoires, ...).

Un défaut de réalisation, non imputable au demandeur, donnera lieu à une suspension des aides et dès lors que l'organisme compétent aura constaté la faute du bénéficiaire et apprécié sa gravité par rapport au but de la mesure d'aide, il pourra décider de la répétition des montants versés;

- les aides liées à des obligations d'activité.

En Italie, elles sont le plus souvent organisées par les Régions qui ont tendance à consacrer la règle qui fait de la mauvaise foi, la condition de la répétition à charge du bénéficiaire.

Une telle typologie (1) montre l'intérêt de développer de manière sélective le régime des différentes interventions. Elle met aussi en évidence le rôle d'appréciation, délicat et important, qui est dévolu aux autorités nationales intervenantes.

On ne peut que souhaiter à cet égard un perfectionnement des réglementations communautaires et nationales qui trop souvent apparaissent, soit comme trop vagues, soit comme trop détaillées, pêchant par manque d'adaptation des textes les uns aux autres ou défaut de synthèse.

(1) En fait, la troisième et la quatrième catégories d'obligations apparaissent respectivement comme des cas particuliers de la première et de la seconde.

CHAPITRE II : Les voies de recouvrement mues par les organismes ou les opérateurs

La recherche de droit comparé demandée par la Commission, a pour origine les difficultés et conflits rencontrés lors du recouvrement de créances.

A cet égard, une distinction élémentaire est à faire entre quatre situations, liées à deux types d'actions, contentieuses ou non :

- les actions en paiement, intégral ou partiel, unique ou complémentaire :
 - soit d'une charge financière imposée à l'opérateur ;
 - soit d'une aide à verser par l'organisme.

- les actions en remboursement, total ou partiel :
 - soit d'une charge indûment payée à l'organisme ;
 - soit d'une aide indûment versée à l'opérateur.

On ne peut s'en tenir ici qu'aux aspects généraux, renvoyant pour le reste aux rapports nationaux.

3. Les actions en paiement.

Tout comme le régime de base des obligations, celui de leur recouvrement est fait d'un mélange de droit public et de droit privé, l'un ou l'autre étant appliqué à titre principal ou subsidiaire, comme rappelé plus avant dans ce rapport.

3.1. Les voies du droit public. Les prérogatives et privilèges de l'administration.

Le régime de droit public est constitué d'un ensemble de règles, écrites ou non, qui, d'ordinaire, facilitent le recouvrement par voie d'autorité mais tempèrent aussi l'exercice de l'autorité en la soumettant à des voies spéciales de contrôle ou de recours.

Ce régime se caractérise par l'inégalité des parties et par l'importance secondaire laissée aux volontés individuelles.

C'est pourquoi, il s'impose de distinguer les voies de recouvrement à charge des opérateurs ou des organismes ; ce qui ne veut pas dire qu'a priori un régime de droit public soit plus défavorable pour les agents économiques. On sait par exemple que le droit allemand, où les obligations qui nous concernent sont principalement soumises au droit public, accorde des protections importantes aux administrés qui tiennent au jeu des principes généraux, aux recours juridictionnels spéciaux à effet suspensif, ou à la possibilité de sursis à exécution.

Les privilèges de l'administration sont source d'efficacité dans le recouvrement. C'est évident. Ils risquent toutefois d'être ressentis comme intolérables quand ils sont utilisés dans des rapports de droit présumés égalitaires.

3.1.1. Recouvrement à charge des opérateurs.

Dans tous les Etats, les administrations jouissent en fait de certains privilèges qui tiennent parfois à leur simple position. Elles existent pour agir et décider. La dette ou créance de l'opérateur quand elle ne provient pas directement du règlement communautaire ou d'un contrat, a pour origine une décision de l'autorité. Un tel pouvoir d'action entraîne logiquement des contraintes et privilèges en matière de recouvrement (au sens large) (1).

Le pouvoir de contrôle.

Il arrive que la décision administrative qui crée l'obligation impose certains modes particuliers de garantie ou de recouvrement, qui ne peuvent être évoqués ici.

(1) Rappelons qu'en vertu de l'article 192 du traité CEE, les décisions du Conseil ou de la Commission qui comportent, à la charge de personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire, forment titre exécutoire en droit interne.

De manière générale, on peut admettre qu'il revient à l'autorité qui engage une dépense ou éventuellement à celle pour compte de qui elle est engagée, d'imposer à son bénéficiaire les moyens d'information et de contrôle nécessaires ou utiles, pourvu qu'ils n'impliquent pas de charges déraisonnables (1).

Cette liberté est sévèrement encadrée par des dispositions, généralement d'ordre législatif (2).

Par lui-même, ce "privilège de contrôle" n'entraîne pas, dans tous les cas et sans texte précis, le droit de renverser la charge de la preuve au détriment de l'opérateur.

Il a aussi pour contrepartie l'obligation d'information et de renseignement mise à charge des autorités à l'égard des opérateurs (cfr. infra, principes généraux).

Le pouvoir d'action unilatéral.

Les administrations chargées dans chaque Etat de l'exécution des règles communautaires, attribuent des droits et avantages et imposent des obligations, à titre collectif ou individuel, conformément à ces règles. Elles sont alors présumées agir dans la légalité et peuvent à ce titre engager la Communauté.

Ce pouvoir d'action unilatéral trouve parfois même à s'exercer dans le domaine des contrats où, comme en France, certaines clauses ou obligations peuvent être modifiées unilatéralement par l'autorité contractante, en cas de nécessité; mais un tel pouvoir exercé pour compte de la Communauté n'implique pas de soi un pouvoir de contrainte unilatéral en matière de recouvrement.

-
- (1) Dès lors que le droit communautaire accorde aux autorités nationales un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, ainsi par exemple quant aux restitutions à l'exportation qui pouvaient être accordées au cours de la période transitoire, "Les Etats membres sont donc libres de renoncer à tout acte de restitution, liberté impliquant a fortiori la faculté d'ajouter aux conditions d'octroi de la restitution prévues par le règlement communautaire" et "en ce qui concerne les moyens de preuve tendant à établir qu'il y a exportation vers un pays tiers, il appartient aux Etats membres de les régler de manière autonome, sous réserve de ne pas se contenter d'indices insuffisants"; arrêt Rheinmühlen, de la Cour, du 27 octobre 1971, aff. 6/71, Rec., p. 837; cfr. supra, la fonction de contrôle.
- (2) Comme déjà rappelé, elle ne peut non plus être utilisée de manière à porter atteinte aux droits que l'opérateur puise directement dans la règle communautaire, ni mettre en cause le régime de preuve ou de formalités de droit communautaire (foi reconnue aux documents administratifs réguliers en la forme émis par les autorités étrangères, modes de preuve exclusifs, ...).

Le privilège du préalable.

Les rapporteurs français et belges consacrent une attention particulière au privilège du préalable, caractéristique dans leur système juridique (1).

Il consiste pour l'administration à se constituer elle-même un titre exécutoire sans devoir recourir préalablement à la justice. Il impose à l'administré "d'obéir d'abord, quitte à réclamer ensuite".

Ce privilège est courant en droit fiscal et par extension dans le cadre de la politique agricole des échanges.

En Allemagne, la règle générale est que les actes des administrations "portent leur titre en eux-mêmes" (2).

En France, la procédure de l'état exécutoire est d'usage pour toutes les créances des organismes publics, qui ne bénéficient pas d'un régime fiscal privilégié.

L'état exécutoire interrompt la prescription; il emporte hypothèque judiciaire qui, pour être rendue opposable aux tiers, doit encore faire l'objet d'une inscription.

Au Luxembourg, l'utilisation du privilège en dehors du champ d'application de textes spéciaux, reste incertaine.

En Italie, comme en Belgique, un tel privilège n'est pas reconnu dans le cas de rapports juridiques contractuels ordinaires.

Il n'apparaît cependant pas toujours clairement dans quelle mesure ce privilège est effectivement utilisé pour les besoins de la P.A.C.

Le privilège de l'exécution d'office.

Que l'opérateur n'obtempère pas à un ordre de paiement, l'autorité est en certains cas autorisée à recourir elle-même à la contrainte sans passer par la voie judiciaire.

(1) "On peut considérer que tous les actes unilatéraux accomplis en notre domaine par les organes d'administration indirecte bénéficient de ce privilège : la chose ne paraît pas discutable, s'agissant d'arrêtés royaux ou ministériels; elle ne l'est pas davantage s'agissant d'actes accomplis dans le cadre de leur mission par des services spécialisés" (rapport belge, p. 19).

(2) Cfr. rapport pour ce pays.

Sont épargnées à l'autorité et à l'opérateur, les charges d'une procédure judiciaire ordinaire (délai, frais d'avocat, formalisme, ...).

L'exercice de ce privilège peut entraîner des formes variées : pouvoir d'injonction, compensation spéciale, arrêt d'interventions parallèles, saisie directe, attribution de caution, cession à autorité spécialisée dans les recouvrements publics, ...

Une telle prérogative, en soi exceptionnelle, est courante pour les administrations fiscales et les Etats membres continentaux. Elle est incontestablement la plus commode pour un recouvrement efficace des créances publiques. Elle est largement accordée en Allemagne où (1) : "Sont en principe susceptibles d'exécution d'office, les actes administratifs exprimant une créance de droit public matérialisée dans une contrainte (Leistungsbescheid), même les créances issues d'un contrat de droit public, même les créances détenues par une administration décentralisée personnalisée - telle la Balm (§ 1 VwVG) -. Est également prévue l'exécution d'office en matière non pécuniaire (§§ 6, 9 VwVG)" (2).

Au Danemark, le législateur a précisé, pour autant que de besoin, que les charges à prélever étaient passibles d'"immediate enforcement" (3).

Aux Pays-Bas, en France et en Belgique, elle découle normalement de lois spéciales. En Grèce, elle est reconnue en principe par le Conseil d'Etat, malgré la réticence de la doctrine.

En Belgique, si l'OBEA jouit de ce privilège en vertu de sa loi organique, les autres organismes d'intervention ne peuvent le reven-

(1) Rapport allemand, p. 33.

(2) Sous réserve d'une suspension en cas de recours (cfr. infra, chapitre 3).

(3) Selon l'expression du rapporteur danois, qui souligne l'imprécision terminologique en ce domaine dans son pays (cfr. supra, p. IV-21).

diquer qu'en faisant reconnaître leur qualité d'"organisme d'Etat" au sens de la loi domaniale du 22 décembre 1949.

La doctrine française - suivie par certains auteurs belges - en admet aussi la légitimité dès lors qu'il n'existe pas d'autre voie de droit (action civile ou pénale) ou que l'urgence l'impose. Il doit cependant alors s'agir d'une obligation découlant directement d'un texte de loi et non d'un acte ordinaire de gestion.

D'autres incertitudes subsistent. Par exemple, en droit belge, quant à la possibilité de recourir à l'exécution d'office quand des sanctions pénales peuvent être encourues.

En général, une dette de remboursement, en cas d'indû, jouit des mêmes privilèges qu'une dette de paiement, mais ce n'est pas toujours le cas, comme par exemple au Danemark.

Certes, un privilège aussi exorbitant appelle des garanties. Celles-ci tiennent aux formes et procédures, comme l'émission d'une contrainte préalable, au respect des délais, ou à la qualité des agents intervenants (1).

D'autres tiennent au fond. En Allemagne, le recours administratif est suspensif, avec certaines exceptions, comme de manière générale en matière fiscale où l'effet suspensif suppose une décision de l'administration elle-même.

Aux Pays-Bas, au contraire, la règle est que l'opposition introduite auprès du tribunal d'arrondissement ne suspend pas les effets de la mesure de contrainte.

(1) Aux Pays-Bas, la contrainte doit émaner du Président du Produktschap, en R.F.A., les actes d'exécution sont confiés aux Vollziehungsbeamte, conformément à la loi sur l'exécution administrative, et en Belgique, pour les obligations "agricoles", à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

En France, la procédure ordinaire de l'état exécutoire permet le recouvrement forcé à charge des administrés jusqu'à opposition par-devant le tribunal - civil ou administratif - compétent (ce qui limite l'intérêt pratique du recours à cette procédure).

La doctrine française est d'ailleurs opposée à l'usage de la procédure d'exécution d'office, en dehors d'un texte spécial d'habilitation, dès que la créance est contestée dans son existence, son montant ou son exigibilité.

La Cour de cassation belge a décidé quant à elle que l'Administration des Domaines ne pouvait recouvrer par voie de contrainte que les sommes qui ont le caractère d'une créance certaine. Cette jurisprudence tempère l'absence, sans doute regrettable dans ce pays, de procédures juridictionnelles organisées de sursis à l'exécution des décisions administratives.

*
* * *

De manière générale, cette procédure d'exécution forcée apparaît comme un puissant facteur d'intimidation. Son utilité incontestable appelle des mécanismes de protection des opérateurs, de même que certaines clarifications des dispositions nationales (application de la règle de l'assimilation de créances communautaires aux créances nationales comparables, exécution forcée en cas de requête d'une autorité d'un autre Etat, compétence, parfois contestée en doctrine, d'une institution publique spécialisée).

Chercher à étendre de tels privilèges de manière uniforme aux pays qui ne les connaissent pas à ce jour serait assez utopique. Ces privilèges ont pour contrepartie des obligations précises et ne cadrent que dans un ensemble institutionnel donné. Ils dépen-

dent pour une bonne part du degré de confiance que chaque société place dans les titulaires de fonctions publiques (1).

Quatre remarques nous paraissent cependant s'imposer.

1. Bien souvent, cette procédure n'est qu'une ultima ratio à laquelle il est recouru en cas d'échec des règlements contractuels ou amiables ou d'absence d'action judiciaire.

Les rapporteurs belges insistent, quant à eux, sur le caractère facultatif d'un tel mode de recouvrement. "On ne peut faire grief aux organismes concernés ou à l'Etat de préférer le recours aux voies de droit ordinaire". Une telle liberté, qui explique sans doute le recours préféré aux voies ordinaires par les organismes d'intervention de ce pays, ne paraît pas être reconnue en Allemagne ni en France, où la séparation des régimes de droit public et privé est plus nette.

En France toutefois, seules les créances d'origine contractuelle peuvent être recouvrées par les voies de droit commun, dans la mesure où le service public n'a pas le pouvoir d'en imposer lui-même l'exécution. Le juge, au besoin, déclinera d'office sa compétence.

2. De manière assez générale, les organismes peuvent tenir compte de circonstances particulières pour admettre des paiements échelonnés ou différés et n'exécuter qu'en conséquence (2).
3. Il convient d'admettre que, dès lors que des procédures spéciales de recouvrement sont reconnues pour des créances comparables à celles nées du droit communautaire, ces dernières puissent en

(1) Leur absence peut aussi témoigner d'une confiance faite au public, présumé se plier aux décisions de l'Administration.

(2) Cfr. infra, principe d'équité.

bénéficiaire, sur base de la règle de non-discrimination, même en cas de silence du législateur national.

Nous distinguons pour l'application de la règle communautaire dite de l'assimilation, d'une part les "privilèges de recouvrement" qui y sont, selon nous, soumis d'office, et d'autre part, les immunités d'exécution et les privilèges en cas de faillite, qui nécessitent, à tout le moins pour les recouvrements dans un autre Etat, une disposition spéciale (1).

4. Il serait souhaitable d'arriver à une uniformisation des privilèges et procédures, au sein et entre les Etats, pour les charges unilatérales, surtout de type fiscal, imposées aux agents économiques. Pour les autres interventions, il s'agit plutôt de perfectionner les mécanismes de droit commun ou ceux spécialement mis en oeuvre pour les obligations qui forment l'objet de la présente recherche (les quasi-privilèges : caution, compensation automatique ou conventionnelle, extension du champ du droit de rétention ou de l'exception d'inexécution).

*
* * *

Une question, finalement voisine et fort importante, est celle du recours éventuel par les organismes à un arbitrage ou à une transaction.

La liberté de transiger est généralement reconnue, même aux établissements publics, moyennant d'ordinaire l'autorisation du pouvoir de tutelle.

Par contre, la possibilité pour des personnes de droit public de recourir à l'arbitrage est beaucoup plus limitée, elle nécessite dans

(1) Cfr. infra p. 3.1.2 et 5.4.

plusieurs pays, une habilitation légale; ce qui n'exclut pas cependant tout recours à des procédures amiables, éventuellement avec l'assistance d'experts agréés par les parties ou imposés par l'administration.

Une organisation plus précise de tels modes de règlement des conflits, au niveau communautaire, ou, à défaut, au niveau national, paraît d'ailleurs souhaitable pour la matière étudiée (création de chambres arbitrales ad hoc (1), de règles de déontologie et d'expertise adéquates, ...).

*
* * *

(1) A instituer de manière telle qu'elles répondent aux conditions qui lui permettent de saisir la Cour de justice (cfr. arrêt de la Cour du 23 mars 1982 évoqué infra, p. 181).

3.1.2. Recouvrement à charge des organismes. Immunités de l'administration.

Les actes de tous les organismes, agents d'exécution du droit, sont soumis au contrôle de juridictions, qu'elles soient civiles, pénales, administratives, fiscales ou économiques.

Ainsi le veut l'Etat de droit qui tolère toutefois diverses formes d'immunités d'exécution telles que le refus de la compensation à l'égard des pouvoirs publics ou surtout l'absence de voie directe d'exécution.

Dès lors que le particulier est titulaire d'un titre administratif ou d'un jugement établissant ses droits, il ne dispose pas à l'encontre de la puissance publique de toutes les voies de contrainte dont celle-ci dispose à son égard. Même le droit britannique soumet l'exécution de décisions judiciaires rendues contre l'Etat à une procédure spéciale qui exclut la saisie directe de biens du domaine public (1).

En Allemagne, l'exécution contre les personnes de droit public est soumise à préavis et ne peut porter sur les biens indispensables à l'accomplissement de tâches d'intérêt public.

Quant aux rapporteurs italiens, ils estiment que l'exécution sur des fonds de provenance communautaire détenus par l'Administration est possible, bien qu'en pratique l'exécution à charge des administrations publiques se heurte à de nombreuses difficultés et ne peut en principe avoir pour objet que les fonds budgétaires destinés aux dépenses de contentieux.

(1) La Couronne dispose d'autres privilèges, ainsi celui d'échapper comme défendeur à la procédure de "summary judgment".

L'immunité la plus large semble être accordée en France et en Belgique, non seulement à l'Etat, mais à l'ensemble des pouvoirs et services publics décentralisés.

Certes, le refus de s'exécuter constituera normalement une faute de l'organisme, justifiant des dommages-intérêts ou l'intervention de l'autorité de tutelle, mais il ne s'agit là que de remèdes indirects.

On connaît les raisons avancées pour justifier cette immunité qui tiennent au régime du domaine public ou privé, au principe de continuité des services publics, à l'impossibilité d'user de la force à l'égard de la "puissance publique", tout comme à des impératifs de droit budgétaire. Elle traduit aussi sans doute une certaine conception de l'intérêt général et de la séparation des pouvoirs, tout comme une confiance placée dans la bonne foi de l'Administration elle-même et dans les mécanismes de contrôle politique auxquels elle est soumise.

Toutefois, il faut reconnaître que les privilèges de l'Administration en ce domaine correspondent plutôt à une situation ancienne où les interventions publiques dans la vie économique n'étaient pas ce qu'elles sont à présent.

Bien des auteurs les jugent aujourd'hui anachroniques en ce domaine.

Si une certaine jurisprudence, par exemple en Belgique, ces derniers temps encore, reste attachée aux conceptions traditionnelles, une évolution est perceptible, même au plan législatif.

Qu'il suffise de citer la récente loi française du 16 juillet 1980 (n° 80-539) relative "aux astreintes judiciaires en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public", ou la loi uniforme

Benelux, introduite en Belgique par la loi du 31 janvier 1980. Ces lois autorisent la condamnation par le juge d'une autorité au paiement d'une somme d'argent, calculée souvent par jour de retard, en cas de défaut d'exécution de la chose jugée, dans les délais impartis.

Sans doute, l'astreinte, par sa nature, n'est-elle pas une voie d'exécution, mais un moyen de pression et de sanction. Ne correspond-t-elle pas en fait à un pouvoir d'injonction du juge, ou à son complément naturel ?

Des différences existent entre les lois évoquées. Selon la loi uniforme Benelux, l'astreinte ne peut être prononcée en cas de condamnation au paiement d'une somme d'argent, mais la jurisprudence et la doctrine donnent à cette exception une interprétation assez restrictive.

En France, l'astreinte peut être imposée à l'Administration même au contentieux de l'excès de pouvoir. La loi française prévoit aussi des garanties supplémentaires qui renforcent le jeu de l'astreinte surtout grâce à l'institution d'une responsabilité pécuniaire personnelle de l'agent public devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

En bref, on ne peut que se réjouir d'une telle évolution au sein des pays les plus attachés aux privilèges de l'Administration et à la séparation des pouvoirs, dans son sens traditionnel.

L'Etat de droit ne peut qu'en être renforcé, et le recours à la justice encouragé pour la matière qui nous occupe.

L'immunité d'exécution des personnes de droit public est liée d'ordinaire à la qualité de l'autorité intervenante. Elle s'im-

pose de la même manière pour l'exécution des obligations communautaires et nationales. Cependant, en cas de doute sur son étendue, il n'y a pas de raison tirée du droit communautaire qui justifie son application extensive. La règle de l'assimilation (cfr. supra), qui est liée à l'impératif de sécurité juridique et à celui d'une administration efficace, ne s'oppose pas, selon nous, à une interprétation dite restrictive de règles nationales d'immunité.

Il appartient finalement à la Communauté de fixer les règles d'exécution sur les fonds détenus ou engagés dans les Etats pour son compte.

3.2. La compensation (1).

La compensation, en tant que mode ordinaire d'extinction d'obligations réciproques, comporte, par-delà sa commodité, une forme de privilège et même d'exécution directe. Son rôle dans les relations financières entre opérateurs et organismes est fort important.

Les règles générales de la compensation dite légale (par opposition à la compensation volontaire ou judiciaire) sont assez semblables entre les ordres juridiques nationaux.

Ainsi, la compensation suppose-t-elle l'existence de créances liquides, fongibles et exigibles entre deux mêmes personnes, conditions précisées par les articles 1289 à 1299 du Code civil français ("Code Napoléon") et en Allemagne par les §§ 317 à 326 BGB.

De manière générale, la faillite fait obstacle à la compensation, mais sans effet rétroactif.

Malgré cela, une grande diversité existe dans l'application de la compensation pour les dettes et créances nées du droit communautaire.

- Dans certains systèmes juridiques comme au Danemark, en Grèce et en Irlande (2), la compensation peut être invoquée par l'autorité publique contre un opérateur économique et réciproquement.

(1) Les commentaires sur ce point reprennent en grande partie ceux présentés par J.-V. Louis dans une communication faite à Bruxelles en mai 1981, sur "L'application du droit national dans la mise en oeuvre de la politique agricole commune, notamment la prescription et la compensation des créances".

(2) La compensation servira de moyen de défense ou, si une dette est contestée, de moyen d'action reconventionnelle, cfr. p. V-9.

- Dans d'autres, la compensation ne peut jouer contre l'Etat, sauf dans le cadre d'un contrat (1).

En France, en Belgique, aux Pays-Bas et en Italie, la compensation ne peut jouer qu'en faveur de la puissance publique.

Les raisons de ce qui est considéré comme un principe inhérent au droit public des Etats concernés ne résistent pas à un examen sérieux, ainsi que cela a été démontré par le professeur Waline dans une étude récente (2).

Les exceptions existant en ce qui concerne par exemple les contrats de l'administration réduisent d'ailleurs la portée du principe.

En droit allemand et danois, la compensation est possible contre l'Etat, pour autant que dette et créance appartiennent à la même caisse (§ 395 BGB).

C'est la même réserve que l'on trouve en droit anglais en vertu du Crown Proceedings Act 1047, dont l'article 35 (3) limite les droits des individus et de la Couronne de compenser les dettes et créances, sur base de ce que le système fiscal du pays ne peut être affecté par des engagements contractés dans des opérations mettant en cause d'autres départements ministériels. En somme, on retrouve ici la règle selon laquelle le particulier ne peut invoquer la compensation contre le fisc. Mais la règle de droit commun de la compensation reprend son emprise dans tous les autres cas.

- D'autres modalités de l'exercice de la compensation diffèrent selon les systèmes juridiques. Ainsi, en droit allemand et danois, la

-
- (1) Au Luxembourg, une solution radicale semble être admise : le principe dit de clarté budgétaire s'oppose au jeu ordinaire de la compensation, même au profit de l'administration.
 - (2) La compensation entre la dette fiscale et une créance sur l'Etat, Mélanges G. Marty, p. 1159 à 1164; étude citée dans le rapport belge, p. II-55.
 - (3) A cet égard, dès lors qu'il s'agit de ressources communautaires d'une même catégorie dans un Etat déterminé, il semble que la condition de l'unité de caisse puisse être réalisée, quels que soient les organismes intervenants.

compensation n'opère pas de plein droit. Elle suppose une déclaration de celui qui s'en prévaut.

De même en Common Law, où il est aussi possible d'obtenir du juge l'autorisation de compenser des dettes et créances à l'égard de départements ministériels différents, tant qu'il ne s'agit pas de "taxes, duties or penalties" qui par nature échappent à compensation. En droit anglais, contrairement au droit allemand, c'est le moment où la compensation est revendiquée ou autorisée qui sera déterminant pour les intérêts ou la prescription.

- En Grèce, une créance prescrite d'un organisme public, mais non d'un opérateur, peut, pendant trois ans, encore donner lieu à compensation.
- Le code Napoléon consacre la règle selon laquelle "la compensation n'a pas lieu au préjudice des droits acquis à un tiers" (art. 1298).
- Un des problèmes majeurs reste celui du refus de la compensation en cas de contestation.

De manière générale, la compensation suppose deux ou plusieurs dettes certaines ou exigibles.

A l'égard des créances publiques, la question se rapproche de l'effet suspensif d'un recours et, en général, des privilèges d'exécution des autorités publiques. Il semble d'ordinaire que seule une contestation devant une juridiction puisse faire obstacle à la compensation dans la mesure où l'action peut avoir un effet suspensif.

En bref : la matière de la compensation est l'une de celles où l'harmonisation est incontestablement nécessaire et possible. Trop d'incertitudes, ou de solutions inadaptées, subsistent. Il y a d'ailleurs des règlements spécifiques à tel ou tel secteur qui l'ont prévue expressément en faveur des opérateurs économiques (1).

(1) Ainsi le règlement n° 169/67 du Conseil du 27 juin 1967, en son article 5, prévoyait-il que l'octroi de la restitution à la production pour les huiles d'olive utilisés pour la fabrication de conserves de poissons pouvait être fait sous la forme d'une exonération de prélèvement, dans l'attente d'un régime communautaire concernant les modalités de versement aux intéressés de la restitution à la production.

Il s'agit notamment d'éviter que l'origine ou la destination communautaire des fonds ne forme un obstacle communautaire pour la compensation (1).

Quelles perspectives concrètes peut-on dégager ?

Les solutions tiendront compte de la nature des obligations et du type de rapports entre les débiteurs réciproques.

- La pratique, déjà assez bien suivie pour certaines interventions de recourir à la compensation dite "contractuelle" est certes à encourager.

Le droit français admet la compensation de dettes et créances mêmes nées d'un contrat de l'administration, passé par un organisme public.

- Dès lors que les règles nationales réservent un traitement privilégié à certaines obligations de droit public, il revient au législateur communautaire de préciser la mesure dans laquelle ces privilèges ne concernent pas les obligations qu'il crée tout en les plaçant sous la protection des droits nationaux.
- De même pourrait-il être utile de préciser que la compensation jouera à l'égard de dettes qui ne seraient pas strictement parlant des dettes de sommes d'argent.
- Quant à la compensation dite "après faillite", elle mérite de faire l'objet de règles particulières dans le cadre du droit de la faillite (2).
- L'uniformisation gagnerait aussi à être étendue aux règles de cession de créance entre les autorités nationales et communautaires, aux fins notamment de l'application des règles de compensation. Ne peut-on d'ailleurs admettre que les fonds communautaires qui transitent par les organismes d'intervention forment vis-à-vis des

(1) Nous avons déjà souligné l'intérêt que l'organisme agissant pour compte de la Communauté dispose d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat.

(2) Cfr. infra, 5.4.

tiers une même unité de caisse pourvu qu'ils aient trait à un même type de recettes ou dépenses communautaires ?

- Il faudrait en tout cas permettre la compensation entre des obligations de nature différente, mais nées d'une même politique communautaire pour lesquelles interviennent les mêmes organismes, ainsi par exemple entre une dette de restitution et une créance de montant compensatoire monétaire.
- Enfin, il serait bon de préciser quel type de contestation est susceptible de paralyser la compensation, en ôtant à la créance son caractère exigible.

Sans modifier les règles de base du droit civil des Etats membres, le droit communautaire pourrait déclarer admissibles pour une compensation, les dettes liquides :

- soit fixées par le juge qui jouirait à cet égard d'un pouvoir étendu d'appréciation;
- soit reconnues ou établies par l'organisme (ou l'autorité de tutelle) et non contestées devant l'autorité juridictionnelle compétente.

3.3. Le retard de paiement.

- Si un retard est lié à un événement extérieur, dont le débiteur prouve le caractère de force majeure (1), la conséquence ordinaire sera : dans le cas d'une obligation synallagmatique, la suspension de l'obligation correspondante, sauf s'il s'agit d'une obligation de garantie, et dans le cas d'une obligation unilatérale, la prolongation du délai d'exécution, à moins qu'il ne s'agisse, en vertu d'une disposition spéciale, d'un délai de forclusion.
- Dès lors que l'opérateur ou l'organisme est en défaut non justifié de s'exécuter, l'autre partie aura accès aux voies d'action et de recours qui lui sont reconnues.

Ces voies cependant sont parfois jugées, dans la vie économique courante, trop lourdes, trop lentes ou trop graves. Elles ne permettent pas toujours d'agir efficacement au provisoire.

De nombreuses dispositions spécifiques, réglementaires ou contractuelles, se rencontrent dans la matière qui nous occupe : procédure administrative en suspension de paiement (telle qu'en connaît l'Italie depuis 1923), clauses pénales, ...

Dans quelle mesure le droit commun, tel qu'il est applicable à l'opération en cause, fournit-il des instruments d'action efficaces qui évitent le recours à des autorités tierces (un juge le plus souvent) ? La réponse à cette question est variable selon les pays et les interventions.

(1) Cfr. infra 5.3.

Sans préjudice des dommages-intérêts compensatoires éventuellement accordés par le juge, le retard dans le paiement d'une somme d'argent n'ouvre d'ordinaire un droit à des intérêts moratoires au taux en vigueur dans le pays concerné, qu'à compter de la mise en demeure adressée par le créancier qui n'aurait pas été dispensé à l'avance de cette formalité.

Il est assez peu d'information dans les rapports sur les droits des opérateurs qui seraient victimes de lenteurs de l'organisme dans la liquidation et l'intervention pour laquelle un délai strict ne serait pas imparti. Il semble qu'ils en soient souvent réduits aux voies ordinaires de recours avec les limites qui y sont inhérentes.

Le régime des "avances sur intervention", comme prévu par exemple par l'article 25 du règlement C.E.E. 2730/79 pour les restitutions, est évidemment un procédé commode pour les opérateurs et les organismes, mais apparaît comme une faculté que n'utilisent qu'assez exceptionnellement les autorités nationales.

Le régime des "avances sur intervention", comme prévu par exemple par l'article 25 du règlement C.E.E. 2730/79 pour les restitutions, est évidemment un procédé commode mais apparaît comme une faculté que n'utilisent qu'assez exceptionnellement les autorités nationales.

- Quant aux conditions d'exercice de l'exception d'inexécution et du droit de rétention, elles sont assez proches de celles posées pour la compensation, malgré le fait qu'elles ne soient de leur côté que des moyens de pression et non de règlement des obligations.

Elles sont donc assez strictes.

Elles jouent essentiellement à l'égard des contrats synallagmatiques, où l'inexécution d'une des parties suspend normalement l'exécution de l'autre. Les principes supérieurs de bonne foi et de la cause des obligations limitent aussi l'effet de la règle "pacta sunt servanda"

sans justifier pour autant ce qui pourrait apparaître comme une voie de fait, ou comme une atteinte, en cas de faillite, à l'égalité des créanciers (1).

En France cependant, le co-contractant de l'Administration dans un contrat administratif ne peut pas invoquer l'exception d'inexécution mais agira au besoin au plan de la responsabilité.

A l'inverse, l'exception est souvent prévue explicitement pour étendre à des opérations distinctes, le caractère réciproque des obligations, la connexité juridique qui seule autorise le "droit de rétention".

En cas de vente de marchandise, le rapporteur irlandais précise que la rétention par le vendeur est permise (règle du "lien") même s'il détient le bien pour compte de l'acheteur; par contre est exclu le droit de reprendre la possession d'un bien dont le créancier se serait dessaisi, à moins d'une clause de réserve de propriété ou d'une décision judiciaire.

A l'égard des avantages unilatéraux, il semble difficile, même en l'absence de texte, de refuser à des organismes le droit de retenir des aides qu'ils ont à verser à un opérateur économique aussi longtemps que les opérations antérieures avec ce dernier ne sont pas entièrement contrôlées ou régularisées.

Il s'agit cependant d'une décision discrétionnaire (à moins d'un texte clair qui érige la bonne fin des opérations passées en condition essentielle) et, comme telle, susceptible de recours de la part de l'opérateur, qui invoquera utilement les principes généraux (surtout celui de proportionnalité).

Dès lors que le FEOGA lui-même aurait décidé d'interrompre ses remboursements à l'Etat membre pour de telles opérations, l'organisme fera logiquement de même sans grand risque pour lui, puisque la responsabilité de la Communauté pourra être engagée.

(1) L'application des mécanismes de droit commun (compensation, rétention, exception d'inexécution) en cas de faillite ou d'insolvabilité d'un opérateur répond le plus souvent à des règles spéciales propres à la matière (cfr. infra 5.4).

En bref, de telles questions sont encore trop souvent imparfaitement résolues, ou abandonnées à la pratique administrative avec les risques que cela comporte.

Elles justifieraient une harmonisation communautaire, au niveau des principes comme du régime particulier des différentes interventions.

3.4. L'action en exécution.

Pour les pays de Common Law, où en principe il n'y a pas de privilèges pour les recouvrements de l'Administration, les rapports détaillent logiquement davantage les voies d'exécution que le droit commun ouvre aux administrations comme aux particuliers : saisie-arrêt, saisie immobilière, cession de rémunération et même mise en faillite ...

Le rapport britannique est assez critique à l'égard de ces voies, surtout en Ecosse. Elles sont jugées tantôt trop dures pour le débiteur - et donc inutilisables - tantôt trop lourdes pour le créancier, en fait inadaptées à la vie économique moderne.

Par ailleurs, les dix rapports ne donnent guère d'exemples d'action en exécution portée devant les juridictions par les organismes ou les opérateurs (1).

Diverses raisons contribuent à expliquer cette situation, assez classique en droit économique, surtout public.

- On sait que les aléas judiciaire découragent plus d'un plaideur potentiel, surtout dans les pays où, à l'inverse de l'Allemagne ou des Pays-Bas, aucune juridiction spécialisée n'est compétente pour les obligations qui nous occupent.

(1) Rappelons qu'en vertu de l'article 192 du traité C.E.E. :
 "Les décisions du Conseil ou de la Commission qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire, forment titre exécutoire.
 L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu ...".
 Les problèmes que posent, pour l'application de cet article, la délégation éventuelle de pouvoirs du Conseil ou de la Commission, et par ailleurs, l'action à l'encontre des organismes, ne peuvent être analysés ici.

- A l'égard des charges financières imposées aux opérateurs (comme les prélèvements), les administrations useront bien souvent des moyens de pression ou d'action spécifiques qui sont à leur disposition (cfr. supra).
- Dans le cadre d'obligations contractuelles, les créanciers préféreront souvent l'action en résolution avec dommages-intérêts (ou l'application éventuelle d'un pacte commissaire exprès) ou l'exécution par équivalent.

Le droit d'exiger une réparation en nature a aussi généralement pour limite le fait que la réparation ne peut pas causer au responsable un préjudice sans proportion par rapport à l'avantage que retirerait la victime (principe de proportionnalité surtout reconnu à l'égard des obligations de droit public).

- Dès lors que l'opérateur ne respecte pas une obligation de faire ou de comportement mise à sa charge, l'organisme aura normalement recours à son droit d'arrêter et de répéter au besoin (cfr. infra) les aides prévues, de préférence à une action en exécution, même si cette voie lui est ouverte et s'il peut obtenir le prononcé d'une astreinte judiciaire.
- A l'inverse, le demandeur qui justifie réunir les conditions posées de manière exhaustive par des règles communautaires à effet direct, pour l'obtention d'un avantage, pourra obtenir du juge la reconnaissance de son droit, mais dans le respect des règles de procédure nationales et des moyens de contrainte (avec leurs limites) à l'égard de l'administration (exemples : prime d'abattage, restitution à l'exportation).
Dans les autres cas, l'administration risque de se retrancher derrière son pouvoir discrétionnaire, malgré ses limites (1).

(1) Cfr. supra, p. 63-65.

Ces raisons ne suffisent pas, loin s'en faut, pour écarter de nouvelles réflexions à propos de l'action en exécution ou de ses équivalents pratiques.

- a) De nombreuses dispositions, contractuelles ou réglementaires, aboutissent à conférer aux voies ordinaires d'exécution, un caractère supplétif (ou même superflu). Leur utilité est incontestable, mais leur régime juridique est encore souvent imprécis.

Les rapports nous en donnent divers exemples :

- Le pacte comissoire exprès. Les parties stipulent que le contrat sera résolu de plein droit par la survenance de certains manquements. L'intérêt d'une telle clause est évident. Elle lie le juge, qui ne pourra plus que vérifier la réalité du fait constitutif invoqué. Les paiements sont arrêtés et, selon le cas, restitués ou répétés (voir par exemple les règlements de la Commission 685/64 du 14 avril 1969, article 6 § 2, et n° 627/71 du 30 mars 1978).
 - L'exigence du paiement préalable à la prise en charge de la marchandise en cas de vente de produits de stocks publics.
 - La clause de réserve de propriété (malgré la protection limitée qu'elle offre vis-à-vis des tiers, surtout en cas de faillite et malgré les divergences nationales à son égard).
 - Le "trust deed" et d'autres voies d'exécution parallèles.
 - Certaines sanctions.
- b) L'octroi par le droit communautaire de pouvoirs spéciaux de tutelle ou de juridiction à des instances nationales ou communautaires, pour l'exécution des créances qui nous occupent, n'est pas a priori à écarter. On ne peut estimer qu'il existe d'ores et déjà un droit de recours direct auprès d'une instance communautaire pour évoquer une affaire traitée par un organisme d'intervention. La théorie du "mandat public" à laquelle on souscrit

(cfr. supra), n'a d'effet direct dans l'état actuel du droit qu'entre les autorités et organismes (1) chargés ensemble de l'exécution de la politique communautaire sur le territoire de la Communauté, mais non vis-à-vis de tiers.

Rien n'interdit en tout cas de songer à la création d'un "ombudsman" communautaire ou à la généralisation des interventions d'"ombudsman" nationaux pour les problèmes ici étudiés. L'institution a d'ores et déjà démontré son utilité dans divers Etats.

*
* * *

Pour conclure, il nous semble qu'ici encore, des progrès soient à faire. Ils appellent d'une part des mesures communautaires et nationales relatives aux voies d'action et de recours, et d'autre part des règles plus systématiques, réglementaires et contractuelles, relatives aux divers types d'intervention (cfr. infra, conclusions générales).

(1) Formant un ensemble.

3.5. Le droit communautaire.

Il y a lieu pour cette section de se référer au rapport pour le droit communautaire, qui fait état de ce que la pénétration du droit communautaire en matière de recouvrement, jusqu'il y a peu timide et non systématique, s'est nettement affirmée au cours de ces dernières années.

De nombreuses dispositions communautaires ont une incidence, ne fût-ce qu'indirecte, sur les conditions de recouvrement des dettes et créances dont elles traitent (1).

Quant aux règles de recouvrement proprement dites, il s'est agi, dans une première étape, d'assurer le recouvrement dans l'ensemble de la Communauté, conformément aux droits nationaux, des créances dérivées du droit européen, pour, dans une seconde étape, remédier aux lacunes constatées, par la mise au point d'un régime uniforme pour certains problèmes, jugés particulièrement sensibles.

3.5.1. Le recouvrement transnational (l'assistance mutuelle).

Les dispositions de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ont été utilement complétées par la directive 76/308 du 15 mars 1976 (modifiée par la directive 79/1071 du 6 décembre 1979) concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances agricoles et douanières, par la directive 77/799 du 19 décembre 1977 (modifiée par celle du 6 décembre 1979, 79/1070) en matière de T.V.A. et par le règlement du Conseil n° 1468/81 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations agricoles et douanières (2).

-
- (1) Comme le rappelle le rapporteur pour le droit communautaire, il y aurait lieu de passer en revue l'ensemble de la réglementation CEE en matière fiscale, douanière et agricole (régime des obligations, mécanismes de surveillance communautaire, collaboration entre organismes de contrôle,...).
- (2) J.O., L 144 du 2 juin 1981, cfr. supra 1.3.

Les mécanismes de base de la directive du 15 mars 1976 sont assez traditionnels.

Il est sans doute trop tôt pour dresser une évaluation significative de ses effets. Le rapporteur danois fait état d'un certain scepticisme des autorités de son pays (1).

Il semble que jusqu'à présent les demandes d'assistance aient été relativement peu nombreuses (2).

Peut-être, la conception bilatérale des rapports, l'absence de mécanisme centralisé, la complexité des affaires, les contestations relatives à l'objet des créances, le jeu des réserves possibles ou le fait de la gratuité des services sont-ils en cause.

On est tenté de voir dans cette directive une première étape, préalable à la mise au point d'un système opérationnel intégré de recouvrement des créances au niveau de la Communauté.

-
- (1) Qui explique le fait que la loi d'exécution n° 8 du 18 janvier 1978 ne contienne que quelques articles renvoyant à la directive elle-même, dont le texte est publié en annexe de cette loi.
- (2) A titre d'exemple, la Commission interministérielle chargée en France de formuler et de recevoir les demandes d'assistance, a eu à connaître d'une dizaine de dossiers entre février 1981 (date du début de ses travaux) et novembre de cette même année.

3.5.2. Le recouvrement a posteriori.

L'importance du règlement C.E.E. n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement a posteriori des droits à l'importation ou à l'exportation, a, à juste titre, été soulignée (1).

Il est vrai qu'un règlement de ce type semble ne pénétrer que lentement au sein des ordres juridiques nationaux. Défaut d'information ou de diffusion ? Manque d'assistance juridique auprès des organismes et opérateurs ?

On constate en tout cas que les Etats n'ont guère à ce jour pris les mesures d'abrogation formelle de dispositions nationales devenues caduques, en tout ou en partie, ni de modifications ou clarifications éventuelles dans les textes en vigueur, ni même les mesures nécessaires pour assurer dans sa totalité l'effet utile du règlement.

- L'intérêt premier du règlement est de fixer un régime clair et cohérent de prescription. Une action en recouvrement des droits visés est exclue après l'expiration du délai de trois ans. Ce délai n'est pas applicable dès lors que les autorités compétentes constatent que c'est par suite d'un acte passible de poursuites judiciaires répressives qu'elles n'ont pas été en mesure de déterminer le montant exact des droits légalement dus. On observe que dans les Etats, les délais en matière répressive sont généralement plus longs (2). Il semble que là où les délits fiscaux ont été soustraits, comme en Allemagne, au régime judiciaire pénal ordinaire, ils échappent à cette exception, pour rester dans le champ d'application de l'article 3 du règlement (3).
- L'effet exact de certaines dispositions du règlement mérite un examen attentif complémentaire.

(1) Cfr. rapport de droit communautaire.

(2) Cfr. infra, 5.5.

(3) Cfr. K. Friedrich, "Die EWG-Verordnungen über Nacherhebung und Erlass bzw. Erstattung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben", *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 1982, pp. 35 à 41.

Certaines dispositions contiennent l'expression de principes communs appliqués à la matière, comme celui de confiance légitime (article 5,1) qui exclut le recours à des notions même apparemment équivalentes du droit interne.

Le règlement peut aussi avoir d'importantes applications indirectes dans les Etats. Ainsi dans la mesure où, comme en Allemagne, pour divers impôts, les dispositions auxquelles succède le règlement communautaire, servaient de droit commun de référence pour d'autres charges ou impôts que ceux visés expressément par le règlement.

Il reste que la mise en oeuvre du règlement prend appui sur des dispositions nationales, soit qu'il y soit fait explicitement référence (voir articles 3 et 4), soit que les concepts utilisés ne puissent être concrètement définis que tenant compte des dispositions en vigueur dans les Etats, ainsi pour les notions d'"autorité compétente", "actes administratifs", "prise en compte du montant des droits", "constatation d'illégalité", "mode d'action en recouvrement", ... Toutefois, le renvoi au droit national ne peut être que supplétif et dès lors par exemple que le règlement ne prévoit pas de forme particulière pour la notification à l'intéressé prévue à l'article 2,2, on peut admettre qu'elle n'est pas nécessairement à assimiler à la notification en tant qu'acte administratif ou judiciaire du droit interne.

On doit donc espérer que les autorités d'application, la doctrine et la jurisprudence, donnent dans les années à venir, la mesure exacte du changement opéré grâce à ce règlement (1).

(1) Statuant sur l'application dans le temps du règlement, la Cour a jugé qu'"un effet rétroactif ne saurait être reconnu aux dispositions du règlement, à moins que des indications suffisamment claires conduisent à une telle conclusion. Or, il est à noter que tant les termes que l'économie générale du règlement, loin d'indiquer un effet rétroactif, amènent au contraire à conclure que le règlement ne dispose que pour l'avenir"; arrêt du 12 novembre 1981, aff. jtes 212 à 217/80, Rec., p. 2752.

4. Les actions en remboursement.

4.1. La dimension du problème.

Le problème du remboursement de prestations, versées ou retenues indûment, en tout ou en partie, a logiquement retenu l'attention spéciale des rapporteurs nationaux.

Ce problème, typiquement contentieux, pour lequel jurisprudence et doctrine sont abondantes (1), fait référence plus que d'autres aspects de la recherche, à bon nombre de règles du droit commun des obligations publiques ou privées, en vigueur dans les Etats : règles de bonne foi, d'équité, hiérarchie des normes, délais de déchéance ou prescription, régime des intérêts, de la compensation, de l'enrichissement sans cause, de l'effet relatif des contrats, etc.

Il a donné lieu à de nouvelles réglementations au niveau de la Communauté et des Etats.

D'emblée, trois remarques nous semblent devoir être faites.

a. La matière fait objet d'une "application concurrente du droit communautaire et du droit national" (2).

Dans bien des cas, le droit d'obtenir un remboursement ou le devoir d'y procéder, découle directement du droit communautaire.

Par ailleurs, quant à son principe, la répétition de l'indû est commune à tous les Etats membres. On peut, avec l'Avocat

-
- (1) Même en droit communautaire, ainsi qu'en témoignent les questions pré-judicielles posées à la Cour de justice (cfr. rapport de M. Bellis). Sur la doctrine la plus récente de droit communautaire, voir F. Hubeau, La répétition de l'indû en droit communautaire, Rev. trim. de dr. eur., 1981, pp. 442 à 469, A. Barav, La répétition de l'indû dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, C.D.E., 1981, n°s 5-6, pp. 507 à 538, et les nombreuses références qui sont mentionnées dans ces articles; M. Waelbroeck, La nature du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire, in Liber Amicorum Mertens de Wilmars, Kluwer, 1982, pp. 429 à 439.
- (2) M. Waelbroeck, contribution in La restitution de taxes perçues indûment par l'Etat, étude suisse de droit européen, Georg, Genève, 1976, pp. 215 et suiv.

général Capotorti, parler d'un "principe général de droit communautaire" (1).

C'est dire que, pour les obligations qui nous concernent, l'exercice du droit à répétition ne peut être rendu pratiquement impossible par les dispositions de droit interne.

Ce n'est pas dire cependant, loin s'en faut, que l'application du principe soit toujours simple.

Sa mise en oeuvre varie selon le type d'obligations en jeu, selon l'origine de l'indû et selon la personne à charge de qui la récupération est entreprise.

Plus fondamentalement, répéter l'indû, c'est restaurer la légalité, mais c'est en même temps porter atteinte à la sécurité juridique, autre principe essentiel de tout Etat de droit.

Si la répétition permet d'annuler les effets juridiques d'une opération antérieure, il n'en va pas de même de ses effets économiques (répercussion sur les tiers, variations de valeurs, ...), ni de ses effets sociaux.

Nous touchons ici à l'un de ces domaines où la règle de droit doit concilier les impératifs de stabilité et de rigueur, avec ceux, souvent contradictoires, de justice individuelle et d'efficacité dans l'action administrative.

Il faut aussi éviter de voir dans la répétition de l'indû une panacée. Elle ne constitue qu'un volet parmi d'autres de la gestion des incidents d'une politique; et même placée dans ce cadre, elle n'est pas à considérer comme un substitut normal à l'action en responsabilité (quels que soient les obstacles mis à celle-ci) ni à l'application de sanctions.

(1) Conclusions sous l'affaire Express Dairy Foods, Rec., 1980, p. 1913.

b. Le problème du remboursement est donc lié ici à celui, plus général, de l'indû. A cet égard, trois situations sont à distinguer :

- Une charge ou une aide a été payée conformément au droit national, mais en violation du droit communautaire.

Le principe du remboursement de la prestation trouve alors son fondement dans le droit communautaire. "Néanmoins, les Etats sont libres, sans pouvoir toucher à ce principe, de régler les modalités et les conditions du remboursement, notamment en imposant des conditions de délais et d'intérêt à agir" (1).

La répétition apparaît en ce cas comme un procédé indirect de sanction de règles communautaires. Son utilité à cet égard ne peut cependant être exagérée. La répétition est soumise à diverses conditions. De plus, elle ne peut remédier à bon nombre d'infractions au moins aussi importantes aux règles communautaires, comme par exemple, des entraves illicites, des lacunes réglementaires, des défauts ou retards d'intervention ou de contrôle, des refus ou interdictions illicites, des suspensions de certaines mesures, ...

- Une règle de droit communautaire, correctement appliquée, est par la suite annulée ou invalidée.

Il convient sans doute d'évoquer à ce propos l'application analogique que la Cour de justice a faite, pour des motifs de sécurité juridique, de l'article 174, alinéa 2, du traité, en vertu duquel la Cour peut indiquer quels effets d'un règlement déclaré nul doivent être considérés comme définitifs (2).

(1) M. Waelbroeck, op. cit., p. 220.

(2) V. notamment, aff. Express Dairy Foods, op. cit., et les aff. Mafseries de Beaune et Roquette, du 15 octobre 1980.

Certains auteurs ont émis des critiques, parfois très vives, à propos de cette jurisprudence, ainsi : R. Joliet, *Le droit institutionnel des Communautés européennes*, Le contentieux, Liège, 1981, pp. 223-234, Y.L., note sous l'arrêt Roquette, D., 1981, Jur., pp. 165 à 169, J. Boulouis, note sous Trib. Inst. de Lille, D., 1982, Jur., pp. 10 à 13.

La question est aussi abordée, de manière générale et nuancée, par J. Mertens de Wilmars, *Annulation et appréciation de validité dans le traité C.E.E. : convergence ou divergence ?*, contribution au Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutscher, Nomos, Baden-Baden, 1982, pp. 283 à 300, et G. Bebr, *Preliminary rulings of the Court of Justice. Their authority and temporal effect*, in *Common Market Law Rev.*, 1981, p. 475 à 507.

- une règle de droit communautaire directement applicable ou une règle de droit national (conforme au droit communautaire) est mal appliquée (ou, situation voisine : une règle nationale est invalidée pour des raisons d'ordre interne).

De nombreuses hypothèses sont à envisager : une dette est payée sans avoir jamais existé; il est payé plus qu'il n'est dû; une dette a existé mais est éteinte avant le paiement; une personne paie la dette d'un tiers se croyant débitrice; un paiement est obtenu par fraude sans que toutes les conditions soient réalisées; l'opérateur commet une erreur d'évaluation, de qualification, de déclaration d'exécution; un paiement est effectué sous condition suspensive ou résolutoire, explicite ou non, ...

La complexité de telles hypothèses varie en fonction de la nature de l'opération et de la diversité des intervenants (ex. : une erreur est révélée par un contrôle ultérieur, éventuellement exercé à d'autres fins ou par d'autres autorités, et - hypothèse non envisagée ici - des poursuites d'ordre pénal sont engagées).

- c. Le conflit entre impératifs contradictoires, qui caractérise les actions en remboursement, est surtout sensible dans les rapports entre organismes et opérateurs. C'est à l'égard de ces derniers que les principes de "confiance légitime", de "droit à l'erreur" (excusable) et de "bonne foi" influencent le plus le droit au remboursement et ses modalités.

De manière générale, le droit à l'erreur des administrations et le droit ou l'obligation pour elles de s'en repentir, quand il est reconnu, est spécialement limité tenant compte de l'intérêt général (sécurité et non-rétroactivité) et des droits et intérêts légitimes des administrés (droits acquis).

Quand il s'agit du remboursement entre des organismes nationaux et des instances communautaires, à propos de fonds qu'ils gèrent pour

une fin commune, on peut considérer que seules les règles communautaires et les principes de légalité et de réalité (économique) sont d'application. Il s'agit donc d'un problème relativement indépendant de celui du remboursement à charge ou au profit des opérateurs.

Enfin, quant à la répétition à charge des opérateurs, la dette née de la *condictio indebiti*, ne peut généralement être constatée et recouvrée par l'administration en usant des mêmes privilèges que ceux qui lui sont reconnus pour le recouvrement de créances ordinaires. A défaut de voies spéciales, l'action est normalement soumise à l'intervention du juge.

*
* * *

Ceci dit, nous adoptons pour cette section, le plan suggéré par les rapporteurs eux-mêmes, qui tous, nous renseignent d'une part sur le régime de base de la répétition dans les Etats membres et, d'autre part, dans une mesure variable selon le développement des réglementations nationales, sur les règles particulières qui gouvernent la récupération de certaines créances.

Il convient ici encore de distinguer le régime de droit commun selon qu'il relève du droit privé ou du droit public, pour ensuite présenter les divergences ou convergences dans le régime, communautaire et national, applicable à la répétition de certaines charges ou de certaines aides aux opérateurs, qui forment autant de points d'appui pour une harmonisation souhaitable.

4.2. Le droit commun (national).

En République fédérale d'Allemagne, les solutions pour les problèmes qui nous concernent sont à rechercher essentiellement dans le droit public. Le rapporteur pour ce pays n'évoque d'ailleurs pas les règles civiles de la répétition de l'indû.

Dans les autres Etats, on se réfère aux principes généraux, consacrés d'ordinaire par le droit civil et applicables, soit à titre principal, soit à titre subsidiaire ou complémentaire, aux obligations relevant de différentes branches du droit.

4.2.1. Le régime d'ordre privé.

Au Royaume-Uni, en Irlande, et, dans une certaine mesure, au Danemark, l'action en répétition apparaît plutôt comme un mode de réalisation de l'équité (éviter l'enrichissement indû), tandis que dans le système français, qui inspire les droits belge, luxembourgeois, néerlandais et jusqu'à un certain point italien, il s'agit d'abord d'une exigence de légalité, dont l'application est tempérée par d'autres impératifs. Ainsi peut-on lire à l'article 1235 du code civil français : "Tout paiement suppose une dette; ce qui a été payé sans être dû est sujet à répétition".

Ces deux systèmes n'aboutissent pas cependant en pratique à des solutions tellement différentes; ni l'un ni l'autre n'élimine les difficultés et incertitudes très sensibles pour notre matière.

a. De manière générale, la Common law s'oppose au remboursement en cas d'erreur de droit, pour l'admettre à certaines conditions, en cas d'erreur de fait ou de paie-

ment effectué sous contrainte (économique ou juridique) ou sous réserve (1). Cette situation, qui évoque l'adage "nul n'est censé ignorer le droit", répond surtout, semble-t-il, à des considérations de police économique. Ainsi par exemple, l'acheteur de lait ne peut-il normalement invoquer l'indû pour récupérer le montant de la taxe de co-responsabilité s'il ne l'a pas déduite lors du paiement au vendeur. De même, un remboursement peut-il être refusé suite à une mauvaise interprétation d'une convention, ou d'une règle communautaire (incorporée au droit britannique).

Cette distinction est toutefois relative et imprécise. Il ressort en particulier de la jurisprudence écossaise que les tribunaux prennent en compte trois critères, apparemment cumulatifs, pour admettre le remboursement :

- l'erreur (de fait) à l'origine du paiement doit être excusable tenant compte de son auteur;
- le remboursement doit être équitable eu égard à la situation de l'accipiens;
- le remboursement doit être conforme à l'intérêt général, tenant compte du type d'opération en cause.

Comment distinguer l'erreur de fait de celle de droit ? Il semble qu'une erreur de calcul ne soit pas considérée comme une erreur de droit. De plus, il faut tenir compte d'autres règles, comme celles, assurément importantes, de l'estoppel, qui sont en principe applicables même aux administrations

(1) Cette dernière hypothèse est présentée pour l'Ecosse comme une disposition conventionnelle spéciale qui la fait échapper au régime de la *condictio indebiti*.

publiques, sans pouvoir aboutir cependant à ce que leurs décisions aient un effet "ultra vires". Des mesures spéciales sont aussi prévues, par voie réglementaire ou contractuelle. Ainsi dans le cas d'un paiement fait par erreur, la répétition peut être exclue si le payeur était contractuellement tenu de l'effectuer, car par exemple le prix aurait été fixé par un tiers.

- b. Dans le système français, la répétition de l'indû apparaît comme une institution commune aux obligations privées et publiques, tant qu'elle n'est pas autrement organisée par des règles spéciales. Elle joue un rôle important pour notre matière dès lors surtout que les organismes usent de mécanismes du droit privé et que la procédure de l'état exécutoire est de portée provisoire.

En Italie, son rôle est aussi fort important, surtout dans l'hypothèse où l'opérateur puise un droit subjectif dans la règle elle-même, qu'il peut faire reconnaître en justice à l'encontre d'une administration défaillante.

Dans le système français, le droit au remboursement peut résulter d'une erreur de droit ou de fait, à prouver par le demandeur, sur base éventuellement d'une simple présomption.

Certaines décisions ont refusé la répétition sur base du caractère inexcusable de l'erreur du solvens. Le rapporteur cite à cet égard la jurisprudence de la Chambre commerciale de la Cour de Cassation française, mais estime qu'elle est difficilement transposable en matière agricole, où la situation des organismes d'intervention se rapprocherait plutôt de celle des organismes de sécurité sociale, dont la faute éventuelle ne les empêche pas, par la suite, de procéder à la répétition (mais cette faute justifiera peut-être une action en responsabilité introduite par l'opérateur).

Il nous semble idéalement que le problème de l'erreur de l'organisme est à résoudre au départ de deux critères complémentaires, moins flous sans doute que la seule notion d'erreur excusable :

- la nature des prestations : l'organisme fait-il autre chose que de qualifier une opération, de reconnaître un droit ou d'appliquer un barème ? Si la prestation est "automatique" (simple, liée à des conditions objectives), sa répétition, en cas d'erreur, paraît justifiée, dans la mesure où des délais (relativement courts) ont été fixés par une réglementation spéciale et sous réserve de la répercussion sur des tiers de la charge ou de l'aide;
- la position des parties (pour les opérations complexes) : l'action en répétition a-t-elle pour fondement le comportement ou les activités repréhensibles de l'opérateur ? Si tel est le cas, la faute de l'opérateur peut alors couvrir l'erreur de l'organisme et justifier la répétition, mais à la condition que l'organisme ne dispose pas a priori des moyens suffisants pour éviter l'indû (car en ce dernier cas, sa faute devient inexcusable eu égard à ses prérogatives).

Quoi qu'il en soit, les règles du droit commun paraissent devoir être précisées sur ce point, au niveau national, comme, de préférence, au niveau communautaire.

Quant aux modalités de la répétition, dans ce système, outre les règles des procédures (cfr. infra, chapitre III), on peut relever les points suivants :

- le rôle de la bonne foi est essentiellement de dispenser l'acquéreur de devoir payer un intérêt au solvens, en plus de la somme reçue (ou de devoir restituer les fruits de la chose);
- en règle, il n'est pas requis de prouver l'enrichissement sans cause corrélatif à l'appauvrissement du solvens. Il s'ensuit qu'il faut une règle spéciale pour qu'un organisme subordonne le remboursement d'une charge indûment prélevée à la preuve de sa non-répercussion par l'opérateur auprès de tiers;

- la prescription du droit commun est la prescription trentenaire en France, en Belgique et aux Pays-Bas et la prescription décennale en Italie. Diverses dispositions prévoient des délais plus courts;
- l'action peut généralement être intentée par le mandataire ou la caution du débiteur, à l'égard de l'accipiens ou éventuellement de celui à qui a profité le paiement;
- il n'y a pas indû dès lors qu'il y a paiement volontaire d'une obligation naturelle ou d'une dette prescrite.

De manière générale, dans l'ensemble des Etats membres, la répétition de l'indû ne vise pas le cas de paiements faits, soit sous condition, soit à titre d'avance ou à titre provisoire, dans l'attente d'une décision ou d'un événement.

Le problème est toutefois de déterminer la nature et la portée de telles conditions particulières (notamment en matière d'aides).

4.2.2. Le régime général de droit public.

Dans tous les Etats, la qualité des autorités intervenantes et/ou la nature publique de certaines obligations déterminent en tout ou en partie le régime du remboursement.

Ce peut être par une application sélective de mécanismes communs aux différentes branches du droit. Ainsi, pour l'application des règles d'estoppel, ou dans le cadre de la répétition de l'indû pour l'appréciation du caractère excusable ou non de l'erreur, ou du caractère volontaire du paiement (1).

(1) Il est difficile de faire grief à un administré de payer même sans réserves explicites, une autorité qui le lui demande.

Ce peut être aussi, évidemment, par des mécanismes propres au droit administratif ou fiscal, dès lors que la prestation contestée a pour origine une décision unilatérale, qu'elle soit déclarative ou constitutive.

L'autonomie de ces mécanismes, plus ou moins affirmée selon les pays, a pour effet d'exclure ou de limiter certaines sanctions élaborées par le droit commun d'ordre privé et parfois d'en substituer d'autres en fonction de la nature de l'acte et du vice qui l'affecte.

Un acte a été posé sur lequel il faut revenir. Les remèdes qui existent dans les ordres juridiques donnent lieu à des discussions parmi les plus délicates dans les droits administratif et judiciaire. Encadrés par des règles sévères, ils varient généralement selon le but et l'intensité des intérêts en cause, particuliers ou généraux. Ils doivent être souples pour être efficaces et concilier la justice avec la cohérence juridique.

Nous ne pouvons pas nous étendre ici sur le régime en droit national de l'inexistence ou de l'invalidité des actes, ni de l'exception d'illégalité. A la suite des rapporteurs nationaux, nous envisageons essentiellement les deux procédés formels qui permettent de revenir sur un acte posé et qui ouvrent un droit à répétition (ou même à dommage-intérêt), à savoir : l'annulation et le retrait d'un acte.

a. L'inexistence ou l'invalidité.

L'acte inexistant est affecté d'un vice tel que sa force obligatoire peut être anéantie à tout moment avec effet ex tunc (sous certaines réserves comme dans le cadre de la théorie des Scheinakte). L'autorité administrative ou judiciaire se borne à constater cette inexistence.

Son régime, sévère, n'est d'ailleurs pas inconnu dans les pays de Common law, où la sanction normale des actes publics comme privés est la nullité (et non l'annulabilité).

Toutefois, on le sait, l'inexistence n'est reconnue que dans des cas exceptionnels.

La thèse selon laquelle tout acte national pris en violation du droit communautaire est de ce fait inexistant, bien que concevable (1) est en pratique fort difficile à défendre.

Conformément aux critères en vigueur dans les Etats membres, qui tiennent à la gravité du vice et à son évidence, il convient, semble-t-il, de distinguer à cet égard l'hypothèse d'une contrariété explicite ou intentionnelle des autorités nationales, et celle d'une règle communautaire dont la portée ou la validité peut donner lieu à discussion. L'application de ces critères suppose une analyse de la règle communautaire et peut donc justifier une intervention de la Cour de justice.

Moins hypothétique mais quand même assez rare est la situation où le juge ou l'administrateur peut considérer qu'un acte est invalide ou caduc et donner à sa nouvelle décision un effet extunc source de répétition. On se rapproche souvent, en ce cas, de mesures de grâce, mais des incertitudes subsistent.

b. L'annulation.

Le recours en annulation, porté devant une autorité supérieure

(1) Elle trouve certains appuis doctrinaux tirés de la logique pure de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire; voir A. Barav, Observations sous Cour de justice, 9 mars 1978, aff. n° 106/77, Simmenthal, C.D.E., 1978, pp. 269 et suiv.

ou une juridiction administrative, est la voie ordinaire qui ouvre au remboursement à charge des autorités.

Les délais sont généralement fort courts; ceux du droit commun varient de trente jours (République fédérale) (1) à soixante jours (France, Italie, Belgique, Pays-Bas, Grèce).

Passé le délai légal, l'acte devient inattaquable. Toutefois, bien souvent, l'exception d'illégalité pourra encore être invoquée ou une action en responsabilité introduite. C'est dire que l'effet guérisseur de tels délais ne vaut pas comme brevet irrésistible de légalité.

Il se peut aussi que, bien que l'acte soit devenu inattaquable, une restitution volontaire intervienne.

Par ailleurs, l'annulation qui agit ex tunc, n'implique pas ipso facto celle de tous les actes pris sur base de la règle anéantie, ni a fortiori celle d'autres actes équivalents ou comparables.

A l'égard des opérateurs, les organismes devront encore agir (sensu lato) en remboursement. Même à l'égard des organismes, il n'est pas rare que le remboursement ne soit accordé qu'aux seuls opérateurs agissant pour l'obtenir, bien qu'en matière fiscale surtout, l'Administration soit généralement tenue de rectifier d'office les mesures illégales non encore devenues inattaquables.

c. Le retrait.

Bien souvent, le droit au remboursement naît d'une nouvelle décision de l'autorité qui rapporte elle-même la mesure qu'elle a prise.

(1) Voir, pour plus de détails, le rapport pour ce pays.

La théorie du retrait des actes administratifs a été ainsi résumée par la Cour de justice dans l'arrêt *Algera* du 12 juillet 1957 (1) :

"Une étude de droit comparé fait ressortir que dans les six Etats membres un acte administratif conférant des droits subjectifs à l'intéressé ne peut en principe pas être retiré, s'il s'agit d'un acte légal; dans ce cas, le droit subjectif étant acquis, la nécessité de sauvegarder la confiance dans la stabilité de la situation ainsi créée l'emporte sur l'intérêt de l'administration qui voudrait revenir sur sa décision. Cela vaut notamment pour la nomination d'un fonctionnaire.

"Si, par contre, l'acte administratif est illégal, le droit de tous les Etats membres admet la possibilité d'une révocation. L'absence d'une base légale objective de l'acte affecte le droit subjectif de l'intéressé et justifie la révocation dudit acte. Il convient de souligner que si ce principe est généralement reconnu, seules les conditions de son exercice varient".

Cet arrêt, à lui seul, met en exergue trois difficultés majeures.

La première a trait au vocabulaire [1]; la seconde tient à la qualification de l'acte "illégal" et "conférant des droits subjectifs" [2]; la troisième aux conditions spéciales posées dans les Etats pour l'exercice du droit (ou du devoir) de retrait [3].

1. Le problème ici envisagé est celui de la décision d'une autorité d'anéantir ab initio un acte dont elle est l'auteur et de justifier ainsi le remboursement de la charge ou de l'avantage. Malgré une certaine confusion dans les termes - la Cour, par exemple, dans l'arrêt susdit assimile le

(1) Rec., vol. III, p. 115.

retrait à la révocation; en Allemagne, la théorie est de portée générale (1) - nous distinguons ici le retrait de la révocation ou de l'abrogation. Sans doute, leur régime est-il assez voisin, même dans les droits français ou belge. L'existence de droits régulièrement acquis dans le chef de l'administré peut faire obstacle à une simple abrogation pour le futur d'un acte individuel, de même qu'elle empêche le retrait. Toutefois, l'abrogation relève des pouvoirs ordinaires d'une autorité investie d'un pouvoir discrétionnaire, qui peut en tout temps modifier, suspendre ou révoquer un règlement, ou même un acte individuel, dans le respect des principes généraux (motif valable, caractère raisonnable, respect des droits acquis).

Le retrait d'une décision, quant à lui, la vide a posteriori de sa substance. Il implique une atteinte accrue à la sécurité juridique (2).

2. Les actes susceptibles de retrait.

Le remboursement est lié au retrait d'actes irréguliers, d'un point de vue matériel et parfois formel. Les actes légaux s'imposent aux opérateurs et même à leur auteur jusqu'à l'abrogation ou l'épuisement de leurs effets, sous réserve de l'application de principes généraux (intérêt public, imprévision, etc.) et de certaines dispositions spéciales, comme bien souvent à l'égard des "actes-conditionnés", dont question supra.

-
- (1) Elle s'articule autour de trois distinctions, celle faite entre les actes réguliers et irréguliers, entre les actes favorables et défavorables pour les administrés et entre les retraits opérant ex tunc et ex nunc.
- (2) Dans la mesure où il peut être invoqué, eu égard aux intérêts en cause (cfr. les restrictions notamment apportées sur base de la Schutznormtheorie).

La possibilité de retrait est limitée à l'égard des actes qui, selon l'arrêt précité de la Cour, confèrent des droits subjectifs, terme tenu ici pour équivalant aux actes "créateurs de droits" ou constitutifs de "droits acquis". Un rapprochement s'impose aussi avec les actes dits "favorables", bien que des différences subsistent entre ces concepts (1).

Pour d'autres actes, comme les décisions négatives (refus, silence, ...), les décisions reconnaissives, celles assorties de réserves ou obtenues par fraude, le retrait n'est pas soumis aux mêmes restrictions, bien qu'il soit difficile d'admettre qu'ils puissent être retirés sans limite de temps (2).

Le système qui résulte de ces distinctions est, aux dires des rapporteurs belges, "d'une grande subtilité et d'un maniement malaisé". Il apparaît d'ailleurs, en France et dans une certaine mesure en Belgique, que les décisions à objet pécuniaire, qui nous intéressent directement, "occupent une place à part dans la théorie du retrait", la jurisprudence ayant tendance à admettre largement le retrait des actes de ce type, qui peuvent être qualifiés de reconnaissifs ou déclaratifs.

Les rapporteurs belges, à la suite d'un auteur de ce pays, préfèrent, quant à eux, s'en tenir à la "nature des choses" "pour déterminer le régime de retrait des décisions à objet pécuniaire par référence aux règles de la répétition de l'indû".

-
- (1) La notion d'acte favorable ou défavorable utilisée en droits allemand et grec, a un contenu plus large et répond à un critère d'ordre économique ou social. En Grèce, les actes irréguliers favorables peuvent être retirés pendant un délai convenable et pour autant qu'une situation de fait n'ait pas été créée. On aimerait connaître l'application donnée à de tels principes pour la matière étudiée.
- (2) Comme le relève P. Lewalle à propos des théories française et belge du retrait, in Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, Faculté de droit de Liège, Martinus Nijhoff, La Haye, 1975.

Une telle position ne résoud cependant pas par elle-même le problème vu les incertitudes relatives à la répétition de l'indû et la longueur des délais de prescription de droit commun. Elle nous apparaît plutôt comme un appel à de nouvelles règles nationales et communautaires.

3. Les modalités du retrait.

Les rapports mettent en exergue les deux tendances que révèlent les systèmes nationaux. Le droit français recherche dans la nature des actes et le délai de recours contentieux, des critères objectifs; le droit allemand distingue diverses situations en tenant compte surtout de la "confiance" créée par l'acte administratif.

En droits français et belge, le retrait peut et doit être opéré, d'office ou sur demande, avant l'expiration du délai de recours contentieux.

Par rapport à ces pays, le droit communautaire "conçoit la condition de délai dans une optique à la fois moins étroite et plus souple"(1), pour préférer la notion de délai raisonnable.

Les droits allemand et italien ne connaissent pas de tels délais, si ce n'est pour certaines matières déterminées.

Passé le délai imparti (sous réserve de prorogation ou de suspension), l'autorité, dont la décision s'avère irrégulière, peut encore normalement la retirer, mais dans le respect des principes généraux (dont ceux des droits acquis et d'égalité).

(1) Selon l'expression de J.Y. Vincent, le retrait des actes administratifs unilatéraux, examen comparatif des solutions adoptées en droit européen et en droit français, Rev. trim. de dr. eur., 1974, p. 46.

Quant à la portée de l'irrégularité, on peut suivre l'enseignement de la Cour de justice, qui se rallie "à l'interprétation suivie dans la plupart des législations modernes, suivant laquelle l'illégalité partielle n'entraîne pas la révocabilité de l'acte tout entier, à moins que celui-ci ne soit privé de sa raison d'être si la partie illégale est supprimée" (1).

Hors les décisions d'ordre fiscal, la décision de retrait apparaît bien souvent comme discrétionnaire. L'Administration a le droit et le devoir de peser les intérêts en cause (privés et publics), et de les confronter à la nature de l'irrégularité. Le rapport italien est éloquent à cet égard. Une telle liberté d'appréciation n'appelle pas, selon nous, de critique particulière, mais elle implique un contrôle juridictionnel, de même que, idéalement, pour les cas importants, l'intervention d'une autorité communautaire, puisque l'intérêt public à considérer doit comprendre l'intérêt communautaire.

*
* * *

En bref, il semble que la "relative incohérence" (2), ou du moins les incertitudes du droit commun, quant aux modalités de remboursement d'obligations à caractère pécuniaire et non synallagmatique conduise :

- soit l'administrateur ou le juge à trancher au cas par cas, sur base de seules règles générales;
- soit le législateur à traduire en des règles spéciales des principes généraux, somme toute assez proches entre les Etats, mais qui appellent la prise en compte des situations particulières.

(1) Aff. Algera, Rec., tome 3, p. 123.

(2) Selon l'expression de F. Lewalle, à propos de la théorie de retrait.

Il faut renoncer en tout cas à la tentation de solutions universelles, d'application automatique.

On ne peut dès lors se dispenser d'examiner à quelles règles spéciales obéit, ou devrait obéir, le remboursement des différents types de prestations. Une distinction élémentaire est à faire entre le remboursement de charges pour les opérateurs et celui d'aides qui leur ont été octroyées.

4.3. La répétition de charges indûment perçues.

Les décisions d'ordre fiscal, vu l'autonomie relative de cette branche du droit, présentent d'ordinaire un degré élevé de contrainte et d'immutabilité. Leur révision est soumise à de strictes conditions.

Par ailleurs, le retrait de la décision de percevoir entraîne soit un remboursement, soit une remise des droits, dans la mesure où ils n'auraient pas encore été acquittés. La réglementation communautaire assimile logiquement les deux hypothèses.

Le droit communautaire ouvre un droit au remboursement de charges indûment prélevées. Celui-ci trouve son fondement dans la primauté et l'effet direct du droit communautaire pour les taxes nationales qui lui sont contraires et dans l'obligation pour les Etats d'assurer la mise en oeuvre efficace de ce droit pour les charges prévues en exécution des politiques communes.

Cependant, qu'une charge ait été perçue sur base d'une règle matérielle incompatible avec le droit communautaire, sur base d'une règle communautaire invalidée par la suite ou sur base d'une application erronée d'une règle nationale ou communautaire valide, les modalités de remboursement sont, à défaut de règles communes, soumises au droit national.

La règle du renvoi supplétif au droit national est en effet de portée générale, comme il ressort des arrêts de la Cour évoqués dans le rapport de droit communautaire (1).

L'appel au législateur communautaire qu'implique cette jurisprudence a cependant commencé à être entendu.

4.3.1. Les règles nationales.

"Les rapports nationaux qui précèdent montrent que le domaine des contributions publiques (lato sensu) est l'un de deux (assez rares) où le régime de la révocation a fait généralement l'objet d'une réglementation expresse (révision), qui me paraît traduire à la fois un souci de sécurité budgétaire (celle-ci étant évidemment menacée par la modification en faveur du contribuable de taxations passées en force) et le désir de légitimer sans conteste possible la révision in pejus de taxations erronées (que l'erreur soit imputable au contribuable ou à l'administration)" (2).

Le régime ordinaire de la *condictio indebiti* paraît donc insuffisant (3).

(1) Voir l'arrêt Roquette du 21 mai 1976, à propos de la restitution de montants perçus pour compte de la Communauté, et en particulier du droit de percevoir des intérêts sur les montants restitués, Rec., 1976, p. 677; voir aussi les arrêts Rewe et Comet du 16 décembre 1976, relatifs aux délais de prescription applicables à la restitution de taxes nationales contraires au droit communautaire, Rec., 1976, p. 1989 et 2043; voir aussi l'arrêt Just, du 27 février 1980, Rec., 1980, p. 522-523, et Denkavit, du 27 mars 1980, p. 1225.

(2) Ch.-A. Junod, rapport de synthèse, in La restitution de taxes perçues indûment par l'Etat, op. cit., p. 238.

(3) En Grèce, le Conseil d'Etat admet l'action en répétition sans que soient réunies toutes les conditions de la répétition de l'indû en droit commun.

De manière générale, la répétition peut être entravée par un défaut d'information, active ou passive, ou de prudence de l'organisme ou de l'administration (cfr. principe général de bonne information et règles d'estoppel).

La diversité règne parmi les législations nationales, ainsi en matière de délais et des conséquences d'une répercussion éventuelle de la charge auprès de tiers.

On relève comme délais ordinaires : six ans en Irlande et au Royaume-Uni, dans la mesure où les lois qui instaurent ces délais peuvent être appliquées aux hypothèses à l'étude (1); un mois, en général, en Allemagne (A.O. 1977, § 37, al. 2); cinq ans au Danemark; deux mois aux Pays-Bas pour les droits de douane, cinq ans au Luxembourg pour divers impôts. En Italie, le délai de base de dix ans est réduit à cinq, trois ou deux ans pour divers impôts.

Si l'indû provient d'une erreur de calcul ou de l'application d'une règle par l'Administration, celle-ci procèdera normalement au remboursement d'office. En cas d'erreur de l'opérateur, ou de dispositions expresses en ce sens, c'est à l'intéressé à faire valoir ses droits sur base d'éléments probants. La situation est plus confuse en cas de déclaration d'invalidité ou d'annulation.

Passé le délai de réclamation, il est généralement permis à l'Administration de rembourser encore l'indû, tenant compte des principes généraux (équité, égalité, ...), et tant qu'une disposition expresse ou un délai de prescription de la créance elle-même ne s'y oppose pas.

De plus, une action judiciaire peut être encore recevable après l'écoulement du délai, en des circonstances exceptionnelles; ain-

(1) En Irlande, le Statute of Limitation, 1957, section 3; au Royaume-Uni, la section 2 du Limitation Act (1980). Il faut, dans ce pays, excepter le cas d'une action civile portée devant les tribunaux ou celui d'une contestation par un opérateur du droit applicable à des produits importés, où le délai est de trois mois, sauf en cas d'erreur, où la demande de restitution peut être introduite dans les six mois à dater de la découverte.

si, en Belgique, en cas d'absence de légalité de l'impôt ou d'un titre légal d'imposition (et non d'une application inexacte d'une règle valable) (1).

On observe néanmoins que les lois française (2) et belge (3) fixent respectivement à quatre et cinq ans la prescription des créances sur l'Etat.

La répercussion.

Le fait d'avoir transféré à la Communauté le produit d'une taxe pour échapper à l'obligation de remboursement ne constitue pas a priori un obstacle au remboursement (4). Naturellement, cela ne signifie pas que la charge résultant du remboursement des taxes que l'Etat membre avait perçues et déjà portées au crédit ou reversées à la Communauté soit à imputer aux finances de l'Etat membre. Dans l'opération de remboursement comme dans celle de la perception, les autorités nationales continuent d'agir pour le compte de la Communauté qui devra logiquement supporter la charge financière mentionnée; mais cela concerne les rapports entre les Etats membres et la Commission au cours d'une phase logiquement postérieure à l'opération de remboursement (5).

Par contre, "le principe selon lequel les juridictions peuvent valablement tenir compte du fait que des importations irrégulières

-
- (1) Voir à cet égard le célèbre arrêt de la Cour de Cassation de Belgique, S.A. Fromagerie Franco-Suisse Le Ski c/Etat belge, du 27 mai 1971, publié au Journal des Tribunaux, 1971, p. 460, avec les conclusions du Procureur général Ganshof van der Meersch.
- (2) Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968.
- (3) Article 7, § 1er, de la loi du 6 février 1970, relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces.
- (4) Il n'est pas nécessaire que la Communauté soit impliquée dans la procédure entre l'opérateur et l'organisme, mais sa participation peut être utile à d'autres égards (preuve, information, assistance, ...).
- (5) Conclusions de l'Avocat général F. Capotorti, sous l'arrêt Express Dairy Foods du 12 juin 1980, Rec., p. 1908.

ont pu être répercutées sur d'autres opérateurs économiques ou sur les consommateurs a une portée générale" (1). La jurisprudence de la Cour est fixée à cet égard (2).

Cette position de la Cour, mais surtout le fait même de soumettre le droit au remboursement à la preuve par le demandeur de son appauvrissement, ont été sérieusement critiqués en doctrine (3).

Le rapport français fait, quant à lui, état de la disposition de la loi de finances pour 1981, qui prévoit que lorsqu'une personne a indûment acquitté des droits indirects régis par le code général des impôts ou des droits et des taxes recouvrés selon les procédures du code des douanes, elle ne peut en obtenir le remboursement que si elle justifie que ces droits n'ont pas été répercutés sur l'acheteur.

Dans une réponse à une question parlementaire, la Commission faisait notamment observer (4) que :

- cette disposition "vise uniquement le remboursement de droits ou de taxes nationaux".

Nous aurions donc là un cas de discrimination admissible, selon la Commission, dans le traitement d'obligations nationales et communautaires.

Il ne faudrait pas en effet considérer que le devoir pour les Etats de traiter de manière aussi favorable les obligations communautai-

(1) Rapport de M. Bellis, p. 11.

(2) Arrêts Just, Rec., 1979, p. 2161; Denkavit, Italiana, Rec., 1980, p. 1205; Express Dairy Foods, Rec., 1980, p. 1887.

(3) Voir notamment F. Hubeau, op. cit., p. 451, qui, outre des objections d'ordre économique, relève que "s'il y a enrichissement sans cause, c'est finalement au bénéfice de l'autorité publique (accipiens) qui a perçu la taxe illicite"; voir aussi, M. Waelbroeck, La nature du remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire, op. cit.

(4) Réponse de M. Tugendhat à la question n° 1371/80, J.O., C 115, p. 2.

res et nationales de même type, soit à apprécier par rapport aux seuls intérêts des organismes et de la Communauté, à l'exclusion de ceux des opérateurs. Le caractère favorable nous semble devoir être apprécié par rapport au degré de perfection des règles générales de "bonne administration", soit de l'intérêt général qui inclut l'intérêt communautaire mais qui ne peut être confondu avec les seuls intérêts financiers des Etats ou de la Communauté.

- "Il faudrait encore prendre connaissance des modalités d'application de cet article, notamment pour déterminer dans quelle mesure et selon quelles règles les intéressés devront fournir à l'administration compétente la preuve du transfert de l'impôt sur l'acheteur". C'est assurément un aspect important.

4.3.2. Les règles communautaires.

Le rapport de droit communautaire présente les dispositions essentielles du règlement n° 1430/79 du Conseil du 2 juillet 1979 relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation (1).

L'intérêt de ce règlement, comme celui n° 1697/79 du 24 juillet 1979, déjà commenté, est de fixer de manière uniforme certaines modalités essentielles du remboursement ou de la remise de ces droits, en distinguant cinq causes légitimes de remboursement, dont deux viennent d'être assouplies dans l'intérêt des opérateurs, par les modifications apportées aux articles 13 et 20 de ce règlement (2).

-
- (1) J.O., n° L 175/1 du 12 juillet 1979.
A rapprocher du règlement C.E.E. n° 1697/79 du 24 juillet 1979 (cfr. supra 3.5); cfr. le commentaire de ces deux règlements par K. Friedrich, "Die EWG-Verordnungen über Nacherhebung und Erlass bzw. Erstattung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben", Recht der Internationalen Wirtschaft, 1982, pp. 35 à 41.
- (2) Règlement (CEE) n° 1672/82 du Conseil du 24 juin 1982 modifiant le règlement (CEE) n° 1430/79 relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation, J.O. du 30 juin 1982, n° L 186/1.

Le délai fixé par le règlement varie de trois ans maximum à compter de la date de prise en compte des droits par l'autorité chargée du recouvrement, à trois mois, dans l'hypothèse prévue à l'article 3.

Ces délais ne sont susceptibles d'aucune prorogation, sauf si l'intéressé prouve que son retard est imputable à un cas fortuit ou de force majeure (article 19).

De manière générale, les solutions consacrées par ce règlement représentent un compromis équitable entre les règles nationales.

Les rapporteurs nationaux ne nous renseignent guère sur la manière dont il a été accueilli et appliqué à ce jour. Sans doute, un bilan est-il prématuré, mais il est impérieux que les instances nationales reconnaissent la primauté qui lui revient sur les règles de leur ordre juridique.

Il ne faudrait pas se fonder sur les termes étroits de certains considérants, pour limiter la portée du texte lui-même. La doctrine admet notamment que sont visés de manière large les cas de droits indûment payés, par exemple dans l'hypothèse où le règlement à l'origine du paiement a été annulé ou invalidé (1).

La Cour a eu raison cependant de souligner que les règlements précités n'apportent qu'une solution partielle aux problèmes posés par la diversité des réglementations nationales.

Ils ne concernent pas par exemple les actions relatives au régime des cautions versées à l'appui de demandes de licences d'importation ou de contestations nées des interventions sur le marché.

(1) Voir G. Bebr, rapport de droit communautaire, au 9ème congrès international de droit européen, 1980, de la F.I.D.E., pp.10-13; F. Hubeau, De problematiek van onverschuldigde bedragen in het gemeenschapsrecht, S.E.W., 1980, p. 614; J.-V. Louis, Application du droit national dans la mise en oeuvre de la politique agricole commune, notamment la prescription et la compensation des créances, op. cit., p. 14.

De manière générale, on peut aussi regretter leur caractère technique, qui risque de voiler certains principes qu'ils mettent en oeuvre.

Ils ne forment en tout cas qu'une première étape, encore modeste, d'un processus à poursuivre et à généraliser pour accroître la sécurité juridique dans l'intérêt de toutes les parties concernées.

4.4. Le remboursement d'avantages octroyés aux opérateurs.

Les rapports qui précèdent font état de nombreuses règles particulières régissant le remboursement d'avantages octroyés aux opérateurs.

De manière générale, les modalités de remboursement varient au gré des divers avantages et spécialement de leur caractère conditionnel ou précaire qui peut faire du retrait et de la répétition, totale ou partielle, de l'aide, non plus une exception à la règle de non-rétroactivité (facette du principe de sécurité juridique), mais une modalité d'exécution ou de sanction de son régime.

Dans tous les Etats membres, une aide communautaire ou nationale, obtenue frauduleusement, est sujette à répétition, ainsi en cas de violence, dol, chantage ou dissimulation.

A l'inverse cependant, sur base du principe de "confiance légitime", tel qu'en Allemagne, ou de son équivalent dans les autres Etats (bonne foi, équité, droits acquis), l'opérateur pourra, en certaines conditions, opposer sa bonne foi à la prétention de l'autorité d'obtenir un remboursement. La jurisprudence italienne tend à faire de la mauvaise foi du bénéficiaire la condition essentielle de répétition d'un avantage.

Au Royaume-Uni, le droit commun semble à première vue offrir un régime plus sévère. L'organisme dont l'erreur, même de droit, se-

rait à l'origine de l'indû, peut encore normalement agir en répétition pour assurer l'exacte application de la règle communautaire ou nationale qu'il est chargé d'exécuter et pour éviter donc que son intervention n'ait un effet ultra vires. Il semble cependant que l'opérateur puisse encore invoquer l'équité.

Il y a lieu enfin de distinguer ici les hypothèses de répétition selon que les avantages ont été octroyés sur base ou en violation du droit communautaire. Objectivement, la violation du droit communautaire est une illégalité que doit sanctionner le droit interne, mais la position des acteurs, le degré de confiance ou l'existence de règles spéciales, justifient un examen distinct.

4.4.1. Le remboursement d'avantages octroyés en vertu du droit communautaire.

Une disposition comme l'article 8, § 1, du règlement n° 729/70 du Conseil impose aux Etats membres l'obligation et non simplement la faculté d'exiger la restitution de primes communautaires octroyées indûment ou irrégulièrement (1).

Quand y a-t-il versement indû ?

Normalement, la bonne foi de l'accipiens est une condition de légalité de l'avantage, tout comme la réunion objective des conditions légales.

D'ordinaire même, dès lors qu'un avantage est octroyé sur base d'une déclaration, ou est lié, lors de son octroi, voire ultérieurement, à des renseignements à fournir par le bénéficiaire, l'inexactitude de ceux-ci, si elle lui est imputable, ouvre un droit à répétition. A fortiori, le remboursement s'impose-t-il en cas de manœuvre frauduleuse.

(1) Ainsi en a jugé la Cour à propos de primes de dénaturation indûment versées, arrêt du 6 mai 1982, aff. 54/81.

Plusieurs législations nationales n'admettent le remboursement de certaines aides que dans la seule hypothèse d'un défaut, volontaire ou non, d'information de la part de l'opérateur.

Ainsi, l'article 9, § 1, de la In- en uitvoerwet néerlandaise, qui n'a pas été jugé contraire au droit communautaire (1), autorise-t-il le retrait d'une licence ou d'une restitution "si les renseignements fournis en vue de son obtention paraissent tellement inexacts ou incomplets qu'une demande en ce sens aurait abouti à une décision différente si les circonstances exactes et complètes avaient été connues au moment de son examen".

D'autres législations, telles en Allemagne ou au Danemark, se montrent plus strictes pour les opérateurs, imposant le retrait ou la modification de la restitution dès lors que toutes les conditions de son octroi ne sont pas, ou plus, réunies.

On peut s'étonner de l'absence de réglementation communautaire systématique à l'égard d'obligations de ce type, liées à des prestations objectives.

Quant à la répétition d'aides dans le cadre de la politique des structures agricoles, les régimes sont assez variables selon les pays ou les régions.

Les problèmes sont certes délicats pour bon nombre d'aides à caractère complexe, vu leur objet, leur échelonnement dans le temps, leur affectation immédiate à certaines dépenses ou leur lien à des conditions subjectives.

Dans le cas d'aides échelonnées ou successives, dès lors que les conditions préalables sont remplies, la non-réalisation du résul-

(1) Arrêt Ferwerda du 5 mars 1980, Rec., p. 617 et suiv.

tat n'entraîne pas d'ordinaire la répétition, mais la suspension ou l'arrêt des aides encore prévues. L'obligation de l'opérateur peut alors être considérée comme une obligation de moyen.

Sur base des règles en vigueur en Italie (et ses régions), les rapporteurs pour ce pays aboutissent à d'intéressantes distinctions (cfr. supra), qui pourraient être généralisées dans l'ordre communautaire. Ils mettent en avant deux critères : le caractère postérieur ou antérieur de l'aide à la réalisation de certaines conditions et, d'autre part, la bonne ou mauvaise foi du bénéficiaire.

Les règles nationales (1), applicables aux aides de ce type, autorisent largement le remboursement en cas de défaut quelconque dans la réalisation des conditions, tout en octroyant aux bénéficiaires des garanties procédurales (avis préalable, recours administratif, expertise, ...) (2) et confiant d'ordinaire aux autorités compétentes un pouvoir d'appréciation étendu.

Dans ces matières, où la bonne foi de l'opérateur est appelée à jouer un rôle important, il convient de rappeler qu'elle est en prin-

-
- (1) Le rapport anglais cite la Regulation 5 of the Agricultural Products Processing and Marketing (Improvement Grant) Regulations 1977, qui autorise le ministre à retirer son approbation et à recouvrer sur demande tout ou partie des paiements faits dans ce cadre si
- (a) any condition subject to which payment was made has not been fulfilled; or
 - (b) any work in respect of which payment was made has been badly done, or has been unreasonably delayed or is unlikely to reach completion; or
 - (c) the applicant supplied misleading information; or
 - (d) the Commission of the Council has either decided to suspend, reduce or discontinue aid and to recover any sums the payment of which is not justified or has decided to reverse in whole or in part the decision to grant Community aid and to recover in whole or in part the sums paid.
- (2) La réglementation citée ci-dessus impose au Ministre de faire part à l'intéressé de son intention de procéder au remboursement en indiquant ses motifs, le bénéficiaire pouvant s'adresser alors à un fonctionnaire désigné qui fera rapport au Ministre et dont celui-ci devra tenir compte.

cipe présumée dans le chef de l'opérateur.

Un problème particulier (1) est celui des pouvoirs d'action des autorités communautaires et de leur incidence pour la récupération des aides.

Ces pouvoirs varient au gré des avantages : primes et subventions, financement partiel mais concomitant, remboursement a posteriori des dépenses nationales par le FEOGA, ...

Pour certaines aides directes et individuelles, le droit communautaire prévoit que le retrait fera l'objet d'une décision de la Commission, bien que le recouvrement incombe toujours à l'autorité nationale concernée (2).

De plus, si l'Etat ne se conforme pas aux règles ou instructions communautaires, des mesures de rétorsion financière sont parfois possibles, soit qu'elles aient été explicitement prévues, soit qu'un lien existe entre l'avantage indûment octroyé et l'aide communautaire (exemple : refus de remboursement).

Des règles générales font cependant défaut.

4.4.2. Le remboursement d'aides nationales contraires au droit communautaire.

L'acte qui accorde dans un Etat un avantage, en violation du droit communautaire, est de ce fait illégal, et ouvre un droit (et un devoir) de répétition, selon les modalités du droit national.

Ce problème déborde à vrai dire du cadre assigné à la recherche.

(1) Evoqué par le point (d) de la réglementation anglaise précitée.

(2) Cfr. règlement du Conseil n° 729/70, art. 8 et 9.

Qu'il suffise de rappeler les importants obstacles que rencontrent dans les Etats de tels remboursements : délai du droit commun, aide de nature contractuelle, principe de confiance légitime, pouvoir d'appréciation de l'autorité quant aux conséquences du retrait, répercussion ou affectation directe de l'aide à certaines dépenses ...

Faut-il souligner qu'une autorité hésitera d'autant plus à agir en remboursement que sa responsabilité à l'égard de l'opérateur risque ensuite d'être mise en cause.

Peut-elle cependant y être contrainte par la Commission des Communautés, en dehors des cas précis où la législation communautaire le prévoit ?

Lors d'une affaire relative aux aides à la reconversion des régions minières en Allemagne, la Cour a jugé, de manière prudente mais non ambiguë, que si, conformément à l'article 93,2 du traité, la Commission, au terme de la procédure fixée par cet article, constate l'incompatibilité de l'aide avec le marché commun et décide que l'Etat intéressé doit la supprimer ou la modifier : "cette suppression, pour avoir un effet utile, peut comporter l'obligation d'exiger le remboursement d'aides octroyées en violation du traité, de sorte qu'à défaut de mesure de récupération, la Commission peut en saisir la Cour" (1).

A plusieurs reprises, la Commission a exprimé une position de principe ferme sur ce point (2), sans la mettre systématiquement à exécution.

Des difficultés subsistent en effet, qui ne sont pas seulement d'ordre politique.

(1) Arrêt du 12 juillet 1973, aff. 70/72, Rec., 1973, p. 829.

(2) Cfr. réponses aux questions écrites n° 239/69 de M. Vredeling, J.O. n° C 153 du 29 novembre 1969, p. 3, et n° 363/70 de M. Richaerts, J.O. n° C 39 du 24 avril 1971, p. 4 et 5.

Sans doute, le fait d'avoir eu connaissance du caractère précaire de l'aide, ou même de son illégalité, ne rend-il pas l'accipiens de mauvaise foi, mais il suffit d'ordinaire pour l'empêcher de se prévaloir d'une confiance légitime qui ferait obstacle au remboursement (1).

Comment cependant prouver cette connaissance dans le chef du bénéficiaire ? Quelles sont les mesures de publicité et d'information qui sont à considérer comme suffisantes pour briser cette confiance légitime ? A ce problème s'ajoutent tous les autres déjà évoqués et notamment celui de la répercussion; une aide est rarement récupérable, hors le cas de faute du bénéficiaire, si elle ne comporte pas un enrichissement réel de l'intéressé au jour de la demande de remboursement.

C'est dire qu'envisagée sous l'angle de la sanction des violations du droit communautaire, l'arme de la récupération risque d'être assez inefficace dans l'état actuel des textes.

Nous touchons au problème plus général des pouvoirs de sanction à l'égard des autorités nationales, avec des questions épineuses, comme celle du droit d'action directe éventuel de la Commission devant les juridictions nationales, celle des mesures de rétorsion financière ou juridique à l'égard des Etats défaillants et des organismes nationaux ou celle de l'action d'autres opérateurs de la Communauté non-bénéficiaires d'une aide identique.

On ne peut que souhaiter à cet égard le développement du droit communautaire.

(1) Cfr. supra, règles du droit commun.

Conclusions sur le point 4.

Abandonnées aux règles du droit commun en vigueur dans les Etats, les actions en remboursement donnent lieu à beaucoup d'incertitudes.

La réglementation communautaire est encore fragmentaire ou vague. Les règles nationales spécifiques sont diverses.

Certes serait-il vain de prétendre par quelques règles simples résoudre des problèmes aussi complexes. Il serait même dangereux de prévoir en ce domaine un automatisme incompatible avec les exigences économiques et sociales.

Toutefois, des progrès peuvent être réalisés, selon nous, sur trois plans :

a. Une réelle convergence apparaît dans les principes sous-jacents aux divers systèmes de remboursement.

L'application de ces principes varie surtout au gré de deux critères (1) : la nature des obligations en cause et la position des parties.

Il serait bon de préciser davantage le contenu communautaire de tels principes. La jurisprudence de la Cour gagnerait à cet égard à être moins timide.

On peut citer à titre d'exemple, l'avocat général Mayras, qui, sur base des décisions de la Cour, estime que pour que les opérateurs puissent se prévaloir de la confiance légitime, il faut :

1. qu'ils puissent se prévaloir d'un droit acquis ou d'intérêts privés dignes de protection;
2. que l'atteinte portée à ce droit ou à ces intérêts ait été imprévisible, qu'elle soit intervenue sans avertissement et avec effet immédiat, sans aucune mesure transitoire de nature à permettre à un opérateur prudent d'éviter une perte ou d'en être dédommagé;

(1) Cfr. supra, p. 113 et pp. 132-133.

3. enfin, qu'aucun intérêt public péremptoire ne s'oppose à la prise en considération de ces intérêts privés (1).
- b. Une législation communautaire pourrait utilement consacrer de tels principes généraux de même que régler de manière systématique certains points sensibles, comme la durée des délais de déchéance ou la question de la répercussion des prestations dans le régime des diverses catégories d'obligations communautaires.
- c. Le caractère technique des problèmes et la nécessaire souplesse dans l'application des règles, appellent une collaboration plus active des autorités nationales et communautaires et donc le développement de moyens d'action, de coopération et de sanction au profit de ces dernières.
- d. Pour les charges communautaires fiscales ou autres et pour les aides à caractère simple, le régime de remboursement mériterait d'être fixé complètement par une ou des législations communautaires.

Pour les aides à caractère plus complexe, il s'agit plutôt d'organiser le pouvoir de décider du retrait et de ses modalités. On songe à des recours administratifs ou à une instance spécialisée au sein des Etats, qui statuerait tenant compte des impératifs du droit communautaire et des intérêts légitimes des opérateurs.

(1) Conclusions dans les affaires jointes 44 à 51/77, "Malteries françaises", arrêt du 26 janvier 1978, Rec., p. 89 et 90.

5. Les obstacles au recouvrement.

La gestion des incidents d'une politique économique est traditionnellement l'objet privilégié des règles de droit. Parmi celles-ci, on ne peut que citer celles relatives à la responsabilité, délictuelle ou contractuelle, qui justifieraient, à elles seules, une étude particulière et n'ont été qu'incidemment abordées dans les rapports nationaux. Quant aux causes non fautives d'inexécution, nous distinguons ci-après quatre hypothèses, qui se recoupent partiellement et ne couvrent pas toute la matière (1), à savoir :

- les remises pour équité;
- les cas d'imprévision résultant de modifications graves de conditions économiques bouleversant l'équilibre contractuel ou la portée réelle des obligations unilatérales;
- les cas de force majeure où des événements qui échappent au contrôle et aux prévisions des parties rendent l'exécution du contrat tout à fait impossible;
- les cas de faillite ou d'insolvabilité d'un opérateur.

Ces problèmes font l'objet en droit comparé et communautaire d'un intérêt certain, dont témoignent diverses publications récentes (2).

(1) Ne sont pas envisagés les cas d'erreur d'une partie ou de défaillance d'un tiers.

(2) On peut citer notamment, outre les ouvrages généraux du droit des obligations et du droit public de l'économie, les articles suivants : P. Van Ommeslaghe, Les clauses de force majeure et d'imprévision (hardship) dans les contrats internationaux, *Rev. dr. intern. et dr. comp.*, 1980, pp. 8 à 59; M. Fontaine (rapport de synthèse), Les clauses de force majeure dans les contrats internationaux, *D.P.C.I.*, 1979, pp. 469 à 506; H. Lesguillons, Frustration, Force majeure, Imprévision, Wegfall der Geschäftsgrundlage, *D.P.C.I.*, déc. 1979, pp. 507 à 533; B. Loyant, La force majeure et l'organisation commune des marchés agricoles, *Rev. trim. dr. eur.*, 1980, pp. 257 à 283.

5.1. Les remises pour équité.

Tous les systèmes juridiques traduisent, dans les normes et la pratique, cette exigence d'équité, spécialement ressentie dans les rapports de droit public, appelés à réaliser l'intérêt général dans la sauvegarde des intérêts particuliers élémentaires.

Certes, la consécration juridique de la notion repose-t-elle moins sur la définition d'un contenu - qui ne tient pas à une seule idée vague de justice mais dépend de la nature des obligations et du contexte de leur exécution -, mais davantage sur la reconnaissance du principe lui-même et la mise en oeuvre de procédures qui peuvent faire de l'équité soit un droit pour l'opérateur, soit une mesure discrétionnaire de bienveillance (l'autorité revenant par exemple sur une décision devenue inattaquable).

L'équité, on le sait, est un principe de droit communautaire consacré par de nombreuses dispositions et reconnu dans plusieurs arrêts de la Cour de justice (1).

Cela implique d'ordinaire que l'organisme national dispose d'un pouvoir autonome d'appréciation, sous réserve de l'intervention des autorités de contrôle.

En l'absence de dispositions communautaires expresses, les organismes appliqueront leurs règles nationales en la matière (2), sous

-
- (1) Citons par exemple, le règlement n° 1608/74 (J.O., 1974, n° L 170), qui autorise les Etats membres à ne pas percevoir à titre gracieux les montants compensatoires monétaires pour les échanges résultant de contrats conclus avant la mesure monétaire qui a justifié l'instauration et la majoration de ces montants; voir aussi le règlement n° 1430/79 du Conseil du 2 juillet 1979, déjà cité (J.O., n° L 175/1 du 12 juillet 1979).
- (2) Même en matière douanière, une administration nationale peut appliquer les dispositions de son droit national à une demande de remise pour des motifs d'équité de droits de douane perçus en trop, dès lors que les conditions de la remise sont les mêmes que celles appliquées aux demandes portant sur des taxes nationales; ainsi l'a jugé la Cour dans son arrêt du 27 mai 1982, aff. 113/81.

réserve de la sauvegarde de l'effet utile des règles communautaires. A cet égard, l'enseignement qui se dégage de l'arrêt de la Cour du 28 juin 1977 (1) nous paraît devoir être approuvé, dans la mesure où, sans porter atteinte à la possibilité d'accorder la remise d'une redevance communautaire pour inéquité subjective (tenant compte de la situation économique de l'opérateur), la Cour a fortement limité la possibilité de remise pour équité objective, qui procéderait d'une critique faite à la règle communautaire ou qui aurait pour effet d'en modifier la portée.

Ceci ne diminue en rien, au contraire, l'opportunité de consacrer, dans les textes communautaires, et de contrôler dans la pratique, le recours aux mesures d'équité (2).

5.2. L'imprévision.

En France, et dans les Etats dont le droit civil a la même origine, l'imprévision n'est pas reçue comme une cause ordinaire d'extinction ou de modification des obligations du droit privé (3).

Toutefois, dans l'ensemble des Etats membres, l'imprévision est reçue d'une certaine manière dans les relations, même contractuelles, du droit public. Ce qui peut apparaître comme une exigence de continuité du service public (4), sert aussi en certaines circonstances

(1) Aff. 118/76, Rec. 1977, p. 1117 et suiv.

(2) Quand l'article 13 du règlement (CEE) du 2 juillet 1979 autorise le remboursement ou la remise des droits à l'importation dans des situations qui résultent de circonstances particulières n'impliquant aucune négligence ou manoeuvre de la part de l'intéressé, il semble que les termes de "négligence" ou "manoeuvre" non autrement définis, ne visent pas les reproches mineurs qui pourraient être adressés aux opérateurs, et ce tenant compte de l'économie de la disposition communautaire mais non de concepts du droit nationaux (évincés en l'occurrence), cfr. K. Friedrich, "Die EWG-Verordnungen über Nachterhebung und Erlass bzw. Erstattung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben", R.I.W./A.W.D., 1982, p. 41; cet article 13 a été modifié par le règlement CEE n° 1672/82 du Conseil, du 24 juin 1982, J.O. du 30 juin 1982, n° L/86, p. 1.

(3) La Grèce fait exception. La théorie de l'imprévision trouve un fondement dans l'art. 388 du code civil.

(4) Cfr. le célèbre arrêt du Conseil d'Etat français "Gaz de Bordeaux", du 30 mars 1916, S. 1916, 3, 17.

à protéger l'administré. L'imprévision est alors rapprochée des principes généraux de bonne foi (1) ou de proportionnalité.

Il reste que les circonstances économiques et sociales d'ordre général (modification de parités monétaires, fluctuation de l'index ou du prix de certains produits ou facteurs de production, variations conjoncturelles, ...), à défaut de faire l'objet de dispositions réglementaires ou contractuelles explicites (clause de révision, d'indexation, de renégociation, montants compensatoires ou procédures comparables, ...), n'ouvrent qu'exceptionnellement le droit à une modification des actes juridiques individuels.

A défaut d'imprévision, l'opérateur tentera parfois avec succès d'invoquer le principe communautaire de proportionnalité, qui exige notamment que les charges qui lui sont imposées soient nécessaires et raisonnables pour réaliser le but que la réglementation cherche à atteindre, bien qu'il soit assez difficile de bénéficier du principe dès lors que les normes, communautaires et nationales, paraissent exhaustives et précises (cfr. 6.1).

Pour les obligations où les facteurs économiques généraux exercent une influence directe (ainsi pour les régimes d'aide à caractère complexe ou à long terme), la solution indiquée est l'adaptation de la réglementation communautaire. Tel est déjà le cas en matière d'organisation des marchés agricoles, où les obstacles d'ordre général (grèves, troubles, fait d'un Etat

(1) Ainsi von Thur écrit-il "on admet que le principe pacta sunt servanda trouve lui-même sa limite dans le principe supérieur de la bonne foi. Or, il est contraire à la bonne foi de maintenir des obligations imposées au débiteur par le contrat si les circonstances se sont modifiées au point qu'en échange de sa prestation, cette partie ne recevra aucune contre-prestation ou seulement une prestation absolument dérisoire", cité par H. Lesguillons, op. cit., p. 526.

étranger, ...) sont généralement assimilés par la réglementation communautaire aux cas de force majeure (cfr. infra, 5.3).

5.3. La force majeure.

Cause d'excuse pour le défaut d'exécution d'une obligation de résultat, comme dans le régime des échanges (1), et a fortiori d'une obligation de moyen (comme pour certaines aides d'ordre structurel), l'événement de force majeure, à prouver en principe par celui qui l'invoque, donne lieu à de délicates appréciations.

"La notion de force majeure, n'ayant pas un contenu identique dans les différentes branches du droit et les divers domaines d'application, la signification de cette notion doit être déterminée en fonction du cadre légal dans lequel elle est destinée à sortir ses effets" (2).

On remarque cependant que malgré les distinctions traditionnelles entre la force majeure du droit français, la "frustration" du droit anglais ou l'impossibilité d'exécution du droit allemand, les rapporteurs n'ont pas eu de peine à répondre aux questions formulées en terme de force majeure.

Il est vrai qu'un concept de force majeure propre au droit communautaire s'impose pour bon nombre d'obligations, tenant compte de la réglementation et de la jurisprudence de la Cour développée depuis son arrêt Schwarzwaldmilch (3), et qui consacre une inter-

(1) Pour les obligations d'importation et d'exportation, qui sont l'un des domaines où la réglementation communautaire commence à arriver à maturité, seule la force majeure est admise comme justification de l'inexécution des obligations; cfr. arrêt de la Cour dans l'affaire n° 11/70, Rec., 1970, p. 1140, qui consacre la validité d'un règlement communautaire qui n'exclut la perte de la caution que dans le cas de force majeure et non dans d'autres cas où l'exportation n'a pas été réalisée, sans que pour autant une faute puisse être imputée aux intéressés.

(2) et (3) Cour de justice, affaire Schwarzwaldmilch, n° 4/68, du 11 juillet 1968, Rec., 1968, p. 562.

prétation finaliste et souple du concept (1).

La réglementation communautaire (règlement de base et règlements pris par la Commission) définit elle-même divers cas de force majeure (2). L'énumération qui est faite dans ces règlements est généralement non limitative, ce qui est en soi à approuver vu le contexte économique fluctuant des obligations, mais dont on peut regretter que souvent la formulation soit simplement transposée d'un règlement à l'autre.

C'est dire que fréquemment, la réglementation communautaire, de manière explicite (3) ou implicite, laisse à l'autorité nationale le soin de décider si la circonstance invoquée peut constituer une excuse valable. Ainsi, les divergences des droits communs nationaux sur ce point se font-elles sentir, ne fût-ce qu'au niveau de la pratique administrative. On relève que le régime des conditions d'imprévisibilité, d'irrésistibilité et d'impossibilité d'exécution, apparaît plus strict au Danemark, par exemple, qu'aux Pays-Bas, où sur base des principes généraux de bonne administration, la tendance est plutôt de prendre pour critère le caractère raisonnablement imprévisible de l'événement.

-
- (1) La position du Ministre danois de l'agriculture manque certainement de nuance quand il affirme, dans une brochure diffusée en 1975, que la force majeure est à apprécier sur base du droit national. Le rapporteur danois fait état de l'application du droit communautaire dans un cas particulier, cfr. p. IV-19.
- (2) Exemples : règlement 193/73, art. 3, qui rend intransmissibles les obligations découlant des certificats en cas de disparition du titulaire; quant à l'organisation commune des marchés, voir : art. 8 du règl. 87/62 (J.O., 28 juillet 1962, p. 1896), art. 5 du règl. 97/63 (J.O., 1963, p. 2259), art. 6 du règl. 136/64 (J.O., 1964, p. 2601), art. 9 du règl. 174/66 (J.O., 1966, p. 3485), art. 8 du règl. 107/64 (J.O., 1964, pp. 21-25), art. 9 du règl. 473/67 (J.O., 1967, n° 204, p. 16).
- (3) Exemple, art. 36 du règl. du Conseil 3183/80.

De manière générale, surtout dès lors que les relations ne sont pas soumises au droit commun d'ordre privé, les autorités ont tendance à tenir compte, non seulement de la nature de la circonstance invoquée, mais aussi de la négligence éventuelle du demandeur, de l'équilibre financier des relations économiques espacées dans le temps, et même des conséquences pour l'intéressé.

Quant aux effets de la force majeure, ils varient selon le type d'obligation : prolongation (exemple : en cas de délai de déchéance) ou annulation (1) et même parfois révision des obligations (2).

*
* * *

Dès lors que les opérations présentent un certain degré de complexité, les concepts traditionnels du droit commun tels que l'imprévision, la force majeure ou l'équité, n'offrent plus que des instruments assez vagues, qui cèdent souvent la place à des dispositions plus adaptées au type d'opérations à réaliser par les voies du droit public ou privé.

En ce sens, si l'harmonisation de certains concepts de base du droit commun en vigueur dans les Etats est souhaitable à bien des égards, elle n'est pas toujours nécessaire pour assurer l'exécution du droit communautaire. Le prix de la non-harmonisation est toutefois le développement de ce droit communautaire par voie lé-

-
- (1) Il y a lieu en ce cas à application de la théorie des risques, qui prend en compte, comme on le sait, la nature de la chose (de genre ou d'espèce) ou de la dépense.
- (2) Pour les certificats d'importation et d'exportation, l'organisme national décide sur demande du titulaire, soit l'annulation de l'obligation et la libération de la caution, soit la prolongation de la durée du certificat, art. 20 du règlement n° 193/73 de la Commission du 17 janvier 1975, J.O. n° L 25 du 31 janvier 1975.
Il conviendrait aussi de régler au niveau communautaire le problème de la perte d'un certificat.

gislative, jurisprudentielle ou administrative, pour éviter que les divergences nationales ne causent un préjudice sérieux à la bonne exécution de la politique communautaire.

5.4. L'insolvabilité ou la faillite d'un opérateur.

5.4.1. Une harmonisation nécessaire.

Les rapporteurs nationaux n'ont pas consacré de développements très abondants aux problèmes soulevés par l'insolvabilité ou la faillite d'un opérateur.

Ce n'est pas qu'ils soient peu importants. C'est plutôt qu'ils ne font pas l'objet de solutions spéciales pour les obligations qui nous occupent et qu'il faut donc se référer aux législations nationales de base en la matière, que l'on sait être complexes et diverses au sein de la Communauté (1).

Pour beaucoup d'autres questions abordées par la présente recherche, les réponses que nous proposons découlent d'une approche "verticale", où la conjonction des règles communautaires et nationales au service d'une même politique est assurée de manière sélective par une organisation administrative appropriée et un régime différencié selon les types de dettes ou créances mises en oeuvre.

Une telle approche, qui implique une coopération étroite entre les autorités et services concernés, la qualification précise des diverses obligations et la concrétisation

(1) Le coordinateur des travaux a expressément demandé aux rapporteurs nationaux d'indiquer dans leur rapport les références aux ouvrages de base du droit de la faillite.

des principes généraux, a pour avantages de ne pas porter atteinte aux règles fondamentales du droit commun des Etats, de concentrer la réglementation communautaire sur quelques points essentiels et de respecter l'équilibre et la complémentarité nécessaires entre les ordres juridiques communautaire et nationaux.

Cette approche peut et doit encore, selon nous, être poursuivie en matière de faillite (sensu lato), mais n'en est pas moins insuffisante.

Divers mécanismes de protection et de garantie, comme surtout celui de la caution, offrent assurément une parade efficace, ainsi qu'en témoignent les rapports. Ils sont à maintenir et à développer.

Cependant, pour remédier aux obstacles de la faillite, il faut aussi, par une approche "horizontale", prendre des dispositions au niveau communautaire d'une part, pour assurer le règlement des conflits de loi et de juridiction, et d'autre part, pour uniformiser le droit matériel en vigueur dans les Etats membres en la matière.

C'est une exigence élémentaire d'un marché commun, dont le besoin, ressenti depuis longtemps, ne peut qu'être avivé par le développement des politiques communautaires ou ne fût-ce que par la crise économique.

Ainsi ne peut-on qu'espérer que le projet de convention relative à la faillite, aux concordats et aux procédures analogues, fondé sur l'article 220 du traité, soit rapidement adopté (1).

(1) Comme documents récents à ce propos, voir CEE, Direction générale du Marché intérieur et des affaires industrielles, Direction Rapprochement des législations, liberté d'établissement, libre circulation des services : doc. 3/D/72/80-SR et doc. III/D/222/80-FR (Rapport de M. Jacques Lemontey); avis de la Commission du 10 décembre 1981, J.O., 31 décembre 1981, L 391, p. 23 à 28.

Ce n'est toutefois qu'une première étape qui en appelle d'autres qui devraient prendre des voies moins lourdes et rigides que la convention internationale.

Ne pouvant nous livrer ici à une analyse détaillée, nous nous contentons de quelques remarques relatives, d'une part au champ d'application des législations nationales relatives à la faillite et, d'autre part, au statut des créances nées du droit communautaire.

5.4.2. Champ d'application des lois nationales.

- Les rapporteurs évoquent les diverses procédures qui permettent aux créanciers d'obtenir, sur un pied d'égalité en dehors de privilèges limitativement énumérés, le règlement total ou partiel de leurs créances à charge d'un débiteur dont l'actif disponible est insuffisant pour couvrir le passif exigible.

Rien, a priori, n'empêche, selon nous, l'organisme concerné de participer à un règlement conventionnel (régime concordataire) avec ou sans dessaisissement du débiteur et moyennant ou non une intervention de la justice.

C'est à l'organisme, assisté au besoin de son conseil, à juger s'il peut accepter les propositions ou s'il doit préférer la voie judiciaire d'autorité.

Quant au financement direct des opérateurs en difficulté, par les organismes d'exécution du droit communautaire, il ne peut être envisagé, selon nous, que sur base de dispositions communautaires (règles d'égalité et d'équité).

- L'application de procédures collectives de faillite (ou assimilées) varie selon que l'opérateur est revêtu ou non d'une forme sociétaire, comme en droit britannique, ou selon que lui

est reconnue la qualité de commerçant, comme en droit français et belge. Dans ces derniers pays, les exploitations agricoles sont en principe civiles, à moins que l'activité de transformation (industrielle) ou les appels répétés au public pour les opérations (commerciales) d'achat et vente ne leur confèrent la qualité de commerçant.

- Quant à la cessation de paiement et autres conditions qui peuvent justifier la faillite, elles impliquent d'ordinaire que la situation financière du débiteur soit définitivement compromise, malgré certaines différences entre et parfois au sein des Etats.
- Un problème de base est évidemment celui de la territorialité des lois de faillite. On sait qu'en Allemagne, cette territorialité est comprise dans un sens strict, tandis qu'en Belgique, par exemple, l'universalité est admise sans que notamment, les privilèges étrangers puissent être importés. Si la territorialité est un obstacle évident aux règles fondamentales de la faillite que sont le dessaisissement du débiteur et l'égalité des créanciers, ce ne veut pas dire que le seul remède soit l'universalité absolue; des solutions intermédiaires sont possibles (1).

5.4.3. Le statut des créances et les exceptions à la règle du concours.

Les rapports montrent la relative convergence entre les Etats des quelques privilèges que les organismes peuvent invoquer pour échapper, au moins partiellement, à la règle de la répartition égale du produit de la faillite.

(1) Voir A. Hirsch, Vers l'universalité de la faillite au sein du marché commun, Cah. dr. eur., 1970, pp. 50 et suiv.

a. La compensation (cfr. supra, 3.2).

La possibilité de compensation est généralement ouverte aux créances non encore liquidées ou même soumises à condition suspensive, pour autant que la créance soit antérieure à la cessation de paiement (ou son équivalent).

Même en droit écossais, où elle ne joue pas ipso iure, elle est largement accordée en cas de bankruptcy ou d'insolvency.

Toutefois, les problèmes déjà évoqués de contestation des créances ou de connexité des obligations, auxquels s'ajoutent ceux de la période suspecte, justifieraient une solution harmonisée.

b. Les privilèges spéciaux (cfr. infra, 6.2).

Dans l'attente d'une harmonisation souhaitable du droit des sûretés, les organismes puisent dans les voies contractuelles du droit commun, des sources efficaces de garantie pour des obligations communautaires : clause de réserve de propriété (malgré les problèmes d'opposabilité qu'elle soulève), condition suspensive ou résolutoire, caution ...

Le droit de conserver la caution en cas de faillite (sensu lato) est reconnu dans l'ensemble des Etats membres, même dans l'hypothèse où la créance ne devait devenir liquide et exigible qu'après la faillite.

Les mécanismes juridiques peuvent cependant varier.

Soit que l'on considère qu'il y a compensation entre dettes connexes, celle à charge de l'opérateur et celle de l'organisme de libérer ce qui apparaît comme un gage portant sur une somme d'argent; soit l'on estime que l'obligation de restitution de la sûreté est affectée d'une condition suspensive (la réalisation de l'opération prévue).

En ce dernier cas, il peut être permis à l'organisme de produire à la faillite, du moins dans un premier temps, pour la totalité de sa créance et non pas simplement pour le solde après compensation.

c. Les privilèges généraux (automatiques ou non).

Les rapporteurs pour l'Allemagne et la France nous donnent des exemples du droit de préférence que peuvent revendiquer certains organismes à certaines conditions (1).

En Grèce, indépendamment du privilège attaché à ses créances, l'Administration peut encore recourir à l'exécution forcée sur les biens du failli, moyennant le respect d'une procédure spéciale.

Aucun Etat n'a pris de dispositions qui accorderaient un privilège général aux obligations des organismes d'intervention.

Les rapporteurs sont assez catégoriques quand ils concluent que les organismes n'ont pas de privilège général pour l'ensemble des obligations relevant de la politique agricole commune.

On doit encore cependant se poser deux questions. La première est de savoir si les organismes peuvent puiser dans le droit communautaire un privilège quelconque en cas de faillite; la seconde est de savoir dans quelle mesure les Etats membres sont habilités à exclure explicitement les créances de certains privilèges nationaux.

(1) En Allemagne, les créances publiques de nature fiscale, parmi lesquelles peuvent être rangés les prélèvements à l'importation et à l'exportation, nées avant l'année précédant l'ouverture de la procédure de faillite, jouissent d'un privilège général de seconde classe (après les créances sociales). En France, un droit de préférence peut découler de l'hypothèque judiciaire prise par l'organisme d'intervention dans le cas de la procédure de l'état exécutoire. Il ne s'agit pas, cependant, d'un privilège général au sens traditionnel du terme.

1. Il n'y a pas, selon nous, de disposition du droit communautaire qui justifie d'ores et déjà un traitement privilégié des créances communautaires en cas de faillite d'un opérateur.

L'article 211 du traité, qui reconnaît à la Communauté la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales, ne confère pas de privilège particulier aux créances de la Communauté et d'organismes agissant pour son compte.

Certes, le fait, pour les Etats, d'être dessaisis de certaines compétences au profit de la Communauté, n'entraîne-t-il pas un déclassement de l'action des pouvoirs et services publics. L'exécution dans les Etats des politiques communautaires n'entraîne pas une dégradation des obligations par rapport à celles nées de politiques nationales.

Toutefois, le problème ne semble pas être ici celui de la nature de la Communauté mais bien du traitement de certaines obligations dont elle est à l'origine. Dans aucun Etat, si ce n'est dans une certaine mesure en Grèce, un privilège général n'est accordé aux obligations publiques; nous pensons que seule une disposition expresse justifierait un tel droit pour les créances nées de politiques communautaires.

Vainement évoquerait-on l'article 28 du traité du 8 avril 1965, remplaçant l'article 218 du traité CEE, ainsi rédigé :

"Les Communautés européennes jouissent sur le territoire des Etats membres des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leur mission dans les conditions définies au Protocole annexé au présent traité ...".

Malgré sa portée assurément large, cette disposition reçoit une double limite, fonctionnelle et textuelle. Or, s'il apparaît déjà difficile de prétendre qu'un privilège général en cas de faillite

est nécessaire à l'accomplissement, par la Communauté, de ses missions, il n'y a pas d'indication d'un tel privilège dans le Protocole annexé au traité du 8 avril 1965.

La question plus fondamentale à se poser est d'ailleurs de savoir si de lege ferenda, un tel privilège est à recommander. On en connaît l'effet relativement limité dans certains droits internes (le privilège n'est que de rang secondaire, il ne garantit que certaines créances nées dans une période déterminée précédant la faillite). De nombreux auteurs y sont peu favorables.

On citera pour exemple le commentaire suivant :

"Les privilèges sont des exceptions à la règle de l'égalité. Ils ne peuvent être institués que dans des cas et pour des situations qui les justifient de manière certaine. L'abus de privilèges et les facilités de crédit qu'ils autorisent, enlèvent à la loi du concours une partie essentielle de sa raison d'être" (1).

2. Il reste néanmoins les règles de base, qui imposent aux Etats de donner leur plein effet utile aux dispositions communautaires et, en particulier, de ne pas rendre impossible l'exécution du droit communautaire et de réserver aux obligations qu'il crée un traitement au moins aussi favorable qu'aux obligations correspondantes du droit interne (cfr. supra).

Si les Etats ne sont pas tenus d'accorder de privilèges aux créances communautaires, peuvent-ils leur en refuser le bénéfice dès lors qu'ils accordent certains privilèges à certaines obligations nationales similaires ?

La réponse est à nuancer.

(1) Y. Dumon, Des faillites, banqueroutes, sursis et concordats. Evolution. Tendances et souhaits de réforme. Journal des Tribunaux, numéro spécial, 1982, p. 188.

Il faut tout d'abord éviter une confusion des termes et concepts. Nous avons conclu (cfr. supra) que les mêmes privilèges de recouvrement devaient être reconnus aux créances communautaires et nationales de même nature. En matière de faillite, il ne s'agit pas cependant d'une question de procédure de recouvrement efficace ou rapide; il s'agit de régler les droits des parties et de limiter le principe de l'égalité des créanciers. C'est dire qu'un choix politique s'impose, qui paraît imparfaitement fixé par la simple règle de l'assimilation entre créances communautaires et nationales, celles-ci aboutissant à un traitement inégal entre les ressortissants des Etats membres.

Dès lors, la règle de l'assimilation nous semble devoir jouer, mais uniquement à l'égard des obligations indissolublement liées en vertu du droit communautaire à celles dotées de privilèges par le droit national. Ainsi de certaines obligations d'ordre fiscal ou parafiscal (prélèvement à l'importation ou à l'exportation, T.V.A.).

L'assimilation n'est pas à étendre, dans l'état actuel du droit, aux créances à recouvrer dans un autre Etat membre. L'article 10 de la directive du Conseil du 15 mars 1976 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, nous paraît exprimer la position de la Communauté à cet égard : "les créances à recouvrer ne jouissent d'aucun privilège dans l'Etat membre où l'autorité requise a son siège" (1).

*
* * *

(1) On comparera par exemple cette disposition avec celle du projet de convention précité qui prévoit que "tous les travailleurs de l'entreprise en faillite peuvent invoquer leurs privilèges dans tous les Etats membres dans lesquels des biens se trouvent, selon la loi en vigueur dans chacun des Etats concernés".

En bref, il apparaît que :

1. Les créances des organismes communautaires ne sont pas privilégiées du simple fait de leur caractère communautaire.
A défaut de disposition expresse, et hors le cas de faute d'une autorité nationale, la Communauté subira, comme tout créancier, les conséquences de l'insolvabilité d'un opérateur.
2. Dans la mesure où les créances d'organismes d'exécution du droit communautaire sont par nature ou par une disposition expresse assimilées à des créances nationales privilégiées, elles doivent bénéficier de ces privilèges, sous réserve d'une évolution de la législation communautaire. Ces privilèges sont toutefois de **stricte** application (interprétation restrictive).
3. Les privilèges généraux des pouvoirs publics nationaux ne sont pas exportables d'un Etat à l'autre, sans dispositions spéciales.
4. Il convient de distinguer les privilèges, moins sur base de la qualité des personnes, que selon la nature des obligations. A cet égard, nous citons l'avis de la Commission sur le projet de convention relative à la faillite, au concordat et aux procédures analogues (1) :

"En matière civile et commerciale, les titulaires de créances nées avant l'ouverture de la faillite - en particulier les salariés - peuvent invoquer, sur les biens situés sur le territoire de chaque Etat contractant, les privilèges généraux ou, le cas échéant, les droits de créanciers de la masse prévus par la loi de cet Etat en faveur de ces créances. Par contre, les collectivités, les administrations et organismes publics ne peuvent invoquer notamment en matière fiscale et de sécurité sociale leurs privilèges généraux relatifs aux créances nées avant l'ouverture de la faillite que dans l'Etat dont ils relèvent.

Le projet laisse ouverte la question de savoir si les créances fiscales et assimilées qui naissent après la faillite peuvent comme les autres dettes de masse être satisfaites sur les biens

(1) J.O. du 31 décembre 1981, n° L 391, p. 25.

situés sur le territoire de chacun des Etats contractants ou si au contraire elles ne peuvent l'être que sur les biens situés sur le territoire de l'Etat dont elles relèvent (article 44, paragraphes 1 et 3). Il serait logique de les considérer comme les autres dettes de masse puisque ces créances naissent dans l'intérêt de la continuation de l'activité du débiteur dont bénéficiera la masse des créanciers".

5.5. Les délais d'action, de déchéance et de prescription.

Tout recouvrement est limité dans le temps.

Il ne peut être question, au niveau d'une synthèse, de faire le relevé systématique de tous les types de délais, ni a fortiori de leur régime de calcul, de suspension, d'interruption et de sanction, dont les rapports nous confirment à nouveau l'extrême diversité.

Il s'agit d'une matière qui, par nature peut-on dire, appelle une certaine uniformisation au niveau communautaire; mouvement heureusement entamé par certains règlements, mais encore très modeste.

5.5.1. Les délais d'action, de déchéance et de recours en matière civile ou répressive.

Généralement, les délais de déchéance du droit d'agir souffrent plus facilement des prolongations en cas d'événements exceptionnels que les délais de prescription extinctive de l'obligation elle-même. Toutefois, la distinction entre ces deux types de délais est assez imprécise.

La spécificité des problèmes pour notre matière tient surtout à l'interpénétration d'ordres juridiques et à l'autonomie relative des délais de prescription (sensu lato) dans les différentes branches du droit (matières civile, fiscale, parafiscale, administrative, répressive).

- Sans doute, les délais fixés par la réglementation communautaire priment-ils les délais nationaux, et parmi ces derniers, les délais spéciaux l'emportent-ils sur ceux du droit commun.

- De manière générale, un régime plus strict en matière de délais (délais abrégés, causes limitatives de suppression et d'interruption) paraît s'imposer en matière répressive (au sens large, en ce compris la matière fiscale et parafiscale) là où l'institution de la prescription sert non seulement à la sécurité juridique, mais aussi à la protection du délinquant ou du contribuable. Rappelons, à titre d'exemple, que le délai de prescription prévu à l'article 3 du règlement CEE n° 1697/79 (1) n'est pas applicable dès lors que l'acte à l'origine du non-paiement est passible de poursuites judiciaires pénales.

Apparaît aussi cette question, assez controversée, de l'effet sur l'action civile concomitante, des délais relativement courts, de prescription pénale. Question à résoudre logiquement sur base du caractère plus ou moins distinct de l'action civile (ou fiscale) en paiement ou en indemnité, par rapport à l'action publique.

- Les délais, en matière fiscale et parafiscale, pour l'établissement et le remboursement d'impôts et charges ou le contentieux, varient selon les pays et impôts, de quelques mois à quelques années pour atteindre au maximum, comme en Allemagne, dix années en cas de fraude.

L'interruption de ces délais est liée normalement à la pose d'un acte formel d'imposition ou de recours.

C'est en ce domaine en particulier que la réglementation communautaire nous semble devoir être poursuivie par priorité.

- Même en l'absence de textes précis, une autorité, communautaire ou nationale, doit agir (au plan administratif) dans des délais "raisonnables", surtout en matière de recouvrement (2).

(1) A propos des délais (de procédure) prévus dans ce règlement, la Cour a jugé que le régime d'application dans le temps (non-rétroactivité) suivait le sort de celui des règles de fond; le règlement formant un tout indissociable. Arrêt du 12 novembre 1981, Rec., p. 2735 et suiv.

(2) C'est une exigence élémentaire de bonne administration (cfr. infra, 6.1).

Le principe vaut pour les relations inter-administratives comme pour les relations externes (à l'égard des opérateurs).

Ce sont les délais de ce type qui, au contraire des délais de prescription, peuvent être fixés par la jurisprudence, à défaut de dispositions législatives. A titre d'analogie, on peut observer que la Cour de justice a évalué à deux mois le délai de réflexion et d'investigation laissé à la Commission pour se former une première opinion sur la conformité d'une aide nationale avec les règles du Marché commun (1). Il s'agit d'un exemple d'application du principe communautaire d'administration "raisonnable" (cfr. infra 6.1).

- Quant aux délais de procédure contentieuse, administrative, civile ou pénale, la question n'est guère celle de leur uniformisation, assez utopique il faut en convenir, mais plutôt de savoir si certains aspects du régime des obligations communautaires justifient une application particulière de règles de délai (prolongation, suspension, interruption, ...).

A l'inverse des délais relatifs à l'imposition de charges aux opérateurs, ou en général des délais de prescription extinctive, les délais de recours n'apparaissent pas par nature être des délais de forclusion. Leur régime est peu uniforme. Il ne ressort pas de manière générale, de la réglementation communautaire ni de la jurisprudence de la Cour, que les droits dérivés de l'ordre communautaire justifient en tant que tels une prolongation ou un aménagement spécifique des délais. La règle de l'assimilation (cfr. supra) laisse même supposer le contraire. On peut le regretter. Il serait souhaitable que des règles comme celles en vigueur en droit allemand ou en droit néerlandais, qui permettent, à certaines conditions, de relever de déchéance une action tardivement introduite dès lors que le retard n'est pas raisonnablement imputable à la partie concernée, soient traduites en droit communautaire pour être imposées dans les ordres nationaux.

(1) Cfr. arrêt du 11 décembre 1973, Lorenz c/R.F.A., aff. 120/73, Rec., 1973, p. 1971 et suiv.

5.5.2. Les délais de prescription (extinctive) des obligations.

Les délais de base du droit commun, de trente ans en France, Belgique, Pays-Bas ou Luxembourg, de vingt ans au Danemark (1) ou en Ecosse, ou de dix ans en Italie, paraissent évidemment trop longs pour des obligations dérivées d'une politique économique; que l'on songe à la sécurité juridique, aux intérêts des opérateurs ou à la charge de la conservation des archives.

Les nombreux délais spéciaux prévus dans les réglementations nationales se fondent sur la nature des actes comme en droit britannique (avec certaines différences entre l'Angleterre et l'Ecosse), en Irlande ou au Danemark, mais aussi, dans les autres pays, sur la qualité publique ou privée, commerçante ou non, des parties concernées.

Quant aux délais abrégés, en matière fiscale et parafiscale, ils varient le plus souvent aux alentours de quatre, cinq ou six ans, avec certaines différences notables. Ainsi par exemple, en Ecosse, l'action en paiement indû sur base du droit commun est-elle limitée à cinq ans, alors qu'en France ou en Belgique, elle peut en principe être introduite pendant trente ans.

Le seul remède au niveau communautaire est d'ordre législatif, la perspective à adopter étant moins celle d'une "moyenne" entre les délais pratiqués dans les Etats que d'un équilibre entre l'impératif de sécurité et celui d'effectivité du droit, en tenant compte des caractères spécifiques des obligations nées du droit communautaire (2).

(1) Au Danemark, le délai ordinaire de prescription pour la plus grande partie des obligations nées de la P.A.C. est de cinq ans, conformément au Limitation Act de 1908, cfr. supra IV-18.

(2) Voir le commentaire des dispositions communautaires dans le rapport pour le droit communautaire.

6. Problèmes spécifiques.

6.1. Les principes généraux.

6.1.1. Dans un système juridique, fait de règles à caractère économique, empruntées à deux (ou plusieurs) ordres juridiques, le jeu des principes généraux est essentiel.

Qu'il s'agisse de règles fondamentales traduites ou à découvrir dans des normes précises ou ponctuelles, qu'il s'agisse de règles de référence appelées à guider l'action des autorités et des opérateurs (principes de comportement), ou qu'il s'agisse plutôt de règles d'interprétation de normes générales ou techniques, ces principes, dans leur ensemble, apparaissent comme les garants nécessaires à la fois d'une administration efficace et de la protection des intérêts des personnes.

On constate que le contrôle juridictionnel est généralement plus sévère quand il s'agit, sur base de ces principes, de censurer l'application d'une règle ou d'accorder une indemnité, que d'attaquer la validité de cette règle. Ils s'imposent particulièrement aux organismes intervenants dès lors que leur mission d'exécution du droit apparaît comme une obligation de résultat, que leur pouvoir est (relativement) discrétionnaire et que leur action n'obéit pas encore à un ensemble de règles nettement définies.

On sait que ces principes généraux se recoupent souvent les uns les autres; ils se révèlent tantôt complémentaires et tantôt contradictoires. Ainsi, l'impératif de sécurité juridique peut-il renforcer l'exigence de légalité (exemple : application d'un délai de déchéance), ou au contraire en limiter la portée (exemple : refus

de répéter une aide indue en cas de confiance légitime du bénéficiaire). Les rapports nationaux nous livrent de nombreux exemples de conflits entre principes fondamentaux, ainsi entre les exigences de bonne administration et de protection des administrés, de bonne foi et de légalité, d'information et de contrôle, d'égalité et de sélectivité, ...

Ce fait ne rend que plus nécessaire la détermination dans les textes normatifs, ou du moins par la jurisprudence, du contenu de tels principes.

En la matière, le rôle du juge est particulièrement délicat. Si dans l'ensemble des Etats membres, il semble que le juge, gardien de la légalité, n'ait pas ou plus de celle-ci la simple vision de conformité formelle à des règles supérieures, mais s'impose un contrôle des conditions d'exercice des droits publics ou privés, il reste qu'un tel contrôle, pour être exercé efficacement, dans le domaine du droit public de l'économie, sans glisser ni dans la subjectivité ni dans la simple opportunité, implique généralement l'existence de juridictions spécialisées et de moyens d'information et d'assistance assez importants. L'exemple des Pays-Bas et de l'Allemagne est éloquent à cet égard.

6.1.2. Le droit communautaire.

La règle du renvoi supplétif aux droits nationaux trouve ici une application délicate.

Si le principe est exprimé dans une règle communautaire, il faut encore définir sur base de celle-ci, si les organismes nationaux ont à l'appliquer en fonction de critères communautaires ou nationaux. Par ailleurs, s'il semble être admis que, même non écrits, de tels principes peuvent conduire à une application souple ou différenciée des dispositions formelles d'un ordre

juridique, a fortiori, les principes d'un ordre, dont les règles priment celles d'un autre, s'imposent-ils dans ce dernier; mais il faut encore déterminer jusqu'où un principe communautaire doit guider l'application du droit par les organismes nationaux et jusqu'où les règles formelles du droit communautaire l'emportent sur les principes des droits nationaux, communs aux Etats membres.

C'est dire l'importance pour les organismes comme pour les opérateurs, de connaître la portée exacte des principes de droit communautaire, d'autant plus que l'on peut s'attendre à ce que les organismes préfèrent une application rigide de règles formelles, communautaires ou nationales, à la prise en compte de principes généraux, pouvant en tempérer l'effet, vu les contraintes financières qui leur sont imposées.

La recherche a révélé la difficile pénétration des principes communautaires au niveau de l'exécution quotidienne du droit (1).

Les remèdes sont à rechercher dans une formation adéquate du personnel et dans l'enseignement du droit communautaire, dans une jurisprudence plus attentive aux principes généraux, mais aussi, bien sûr, dans la législation.

(1) On peut citer le rapport danois, p. IV-4 : "According to the Danish Ministry of Agriculture, the Danish administrative authorities which administer the rules of the Common Agricultural Policy will as a point of departure apply the principles of Danish administrative law, but the general principles of Community law may supplement the principles of Danish administrative law. Danish administrative authorities are rather informal and pragmatic, and they may apply the general principles instinctively if not as a result of conscious deliberations. In the opinion of the Danish Ministry of Agriculture the general principles of Community law perhaps apply most clearly to the proper Community rules, perhaps less to the Danish rules of implementation, and perhaps even less to the concrete acts issued by the Danish administrative authorities".

Or, même dans le domaine agricole, où la législation communautaire est la plus abondante, les références aux principes généraux ne sont pas toujours explicites et, quand elles le sont, les formules utilisées sont assez variables au gré des réglementations. On peut aussi regretter la prudence de la Cour, dans les différents contentieux, qui, usant de la règle de renvoi, donne parfois l'impression de ne pas chercher à contrôler la manière dont les principes du droit communautaire sont appliqués dans les Etats.

Sans pouvoir nous livrer ici à une analyse de ces principes qui s'imposent de manière uniforme, nous ne pouvons que rappeler les concepts autonomes (propres au droit communautaire) comme : le principe de coopération, inscrit à l'article 5 du traité, celui d'égalité, de force majeure (1), de proportionnalité (2), d'équité (3), de sécurité juridique, de confiance légitime (4) ou de non-discrimination entre les obligations nationales et communautaires (si ce n'est pour réserver à celles-ci un traitement plus favorable), tels qu'ils découlent des textes et de la jurisprudence de la Cour.

On peut aussi évoquer ces arrêts de la Cour qui imposent entre autres comme limite à la règle du renvoi au droit national, le respect de la finalité de la réglementation communautaire (5).

(1) Cfr. supra 5.2.

(2) Voir S. Neri, Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour, relative au droit communautaire agricole, Rev. trim. dr. eur., 1981, p. 652 à 683.

(3) Cfr. supra 5.1.

(4) Principe auquel nous avons déjà fait référence à plusieurs occasions.

(5) Cfr. rapport de droit communautaire.

6.1.3. Les droits nationaux.

La formulation des principes généraux et le contrôle juridictionnel exercé sur leur base, varient fortement d'un Etat à l'autre.

Des constantes apparaissent cependant. Dans l'ensemble des Etats, on retrouve, outre des principes communs aux différentes branches du droit, comme la bonne foi, l'équité ou la force majeure, tout ou partie de ces principes de "bonne administration", selon la distinction, devenue classique, de M. In 't Veld (1) : légalité (non-excès de pouvoir, non-détournement de pouvoir), raisonnablement, égalité, zorgvuldigheid (confiance et conscience), motivation, sécurité juridique et fair-play (bonne foi).

On peut admettre que le contrôle du respect de ces principes est d'autant plus intense que les pouvoirs d'appréciation et de décision de l'autorité administrative apparaissent comme discrétionnaires et que, par ailleurs, la décision ou la norme appelée à traduire ces principes est de rang inférieur.

Nous devons nous contenter de quelques remarques générales sur cet intéressant sujet, finalement trop peu étudié pour la matière qui nous concerne.

- Le principe de légalité.

Les autorités ne peuvent agir que dans le respect du droit. Accouplé au principe de coopération, il garantit l'application efficace du droit communautaire. Cependant, sa mise en oeuvre est inséparable des règles d'interprétation ou de procédure

(1) J. In 't Veld, *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Zwolle, 1979 (2ème édition).

de contrôle et l'on sait qu'en matière économique, l'accent est d'ordinaire mis davantage sur les fins poursuivies que sur le respect formel de règles juridiques.

Le principe est à l'origine de la hiérarchie des normes, de l'obligation de prendre les mesures d'exécution nécessaires ou de mettre en oeuvre des mécanismes ponctuels; il a pour prolongement la règle "patere legem quam ipse fecisti", le principe hiérarchique ou le contrôle de tutelle, la motivation des actes et finalement, un certain contrôle politique de l'action administrative.

Ces différents aspects font l'objet de protections inégales dans les Etats membres et des progrès sont à souhaiter au niveau des réglementations dérivées (communautaires et nationales), comme à celui de l'interprétation des règles, et enfin, de l'aménagement des possibilités de recours (et de leur usage) (cfr. infra, chap. 3).

- Les principes de confiance légitime et de bonne information.

Les attentes suscitées par une autorité sont à honorer, dans la mesure du possible. Cette règle élémentaire, facette du principe de sécurité juridique, trouve une expression dans de nombreuses dispositions particulières, comme dans les règles d'estoppel.

Le principe de confiance réciproque qui marque d'ores et déjà, en vertu du droit communautaire, les relations entre organismes et autorités agissant pour compte de la Communauté (cfr. supra), trouve son prolongement dans les relations entre organismes et opérateurs.

Il explique que les organismes aient à supporter les conséquences de l'information qu'ils dispensent comme de leur silence,

voire de leur défaut de conseil (dans le cas d'opérations complexes). Il a été jugé en Allemagne que le principe de *Treu und Glauben* peut s'opposer au recouvrement a posteriori de prélèvements à l'importation dus mais non perçus (1).

A l'inverse, les sévères dispositions frappant, au plan civil (répétition) et pénal, les opérateurs pour défaut de renseignements adéquats, traduisent sous un autre angle, ce principe général de bonne information qui doit présider aux relations entre les autorités (2) comme entre les organismes et les opérateurs.

Le problème est de décrire son contenu exact et sa portée qui varient selon la position des acteurs et le type d'obligations en cause.

On connaît aussi l'écueil que forment encore trop souvent les règles nationales de secret, appliquées de manière absolue (secret professionnel, secret des affaires, secret administratif, secret statistique, secret de la procédure pénale, ...). Une limitation, ou plutôt une uniformisation, à cet égard paraît nécessaire et possible pour concilier la discrétion souhaitable et l'information indispensable qu'appelle l'exécution de politiques communes.

Par ailleurs, il n'apparaît pas toujours clairement sur qui pèse, dans les différentes circonstances, la charge de la preuve de la qualité de l'information. Toutefois, on peut admettre que tout pouvoir d'action et de contrôle, exercé en vertu du droit communautaire, habilite son détenteur à exiger des opérateurs, voire des tiers, les renseignements nécessaires à sa mission mais qu'il ne s'agit là d'ordinaire que d'une obligation de moyen à charge de l'opérateur.

(1) Finanzgericht Rheinland-Pfalz, Jugement du 26 novembre 1981, publié in R.I.W., avril 1982, p. 275-276. Décision antérieure à l'entrée en vigueur des récentes dispositions communautaires commentées supra.

(2) Principe qui est à étendre à l'espace communautaire, sur base de l'article 5 du traité.

- Quant aux développements des principes d'administration "raisonnable", ils sont souvent dus à des juridictions spécialisées (1) ou à une rédaction des textes orientée vers la pratique.

Ces principes ont pour objet, non seulement les actes juridiques, mais l'ensemble de l'action administrative (phase préparatoire, échange d'informations, contrôles, ...).

Pour éviter d'en définir le contenu, assez fluctuant selon les matières, les juridictions recourent souvent à des définitions négatives. Or, il reste assez insatisfaisant de considérer par exemple que l'administration raisonnable est celle qui n'est pas irraisonnable. N'implique-t-elle pas que l'action soit pertinente, adéquate ou du moins plausible à l'égard de l'objectif de la réglementation et aux circonstances de sa mise en oeuvre ?

On ne peut que souhaiter que la réglementation communautaire soit encore davantage sensible à ces aspects, auxquels l'opinion publique est légitimement sensible.

En bref, il semble que l'exemple allemand, pour ne citer que lui, illustre la possibilité et l'intérêt de définir les principes et les procédures qui en assurent la réalisation dans l'ordre administratif. Est-il illusoire d'espérer de tels développements en droit communautaire ?

(1) Cfr. infra, p. 187-188.

6.2. Les intérêts.

Le versement éventuel d'intérêts fait partie de ces "questions accessoires" à régler, selon la Cour de justice, sur base des droits nationaux (1), malgré leur importance comme élément dissuasif et compensatoire.

De nombreuses règles spéciales existent dans les Etats. On regrette qu'elles ne soient pas plus systématiques et plus claires, tenant compte des différentes obligations.

En vertu du droit commun en vigueur dans les Etats, en cas de retard de paiement dans les obligations de sommes - celles qui nous concernent -, les intérêts ne sont dus, à moins d'une disposition contraire, qu'à partir de la demande du créancier (mise en demeure, assignation en justice) et ces intérêts moratoires sont généralement calculés au taux légal (au sens de taux fixé par la loi).

Quant aux intérêts, autres que moratoires, ils ne sont pas dus d'ordinaire, hors le cas de clause pénale ou de loi particulière, avant la décision (souvent judiciaire) qui les alloue et en fixe le taux.

Des discussions subsistent quant à l'application des règles du droit commun aux obligations non-synallagmatiques ou non corrélatives à des droits civils. La question reste aussi controversée de savoir si, dans le silence de la loi, les sommes versées, perçues ou retenues à tort, sont à régler avec ou sans intérêts.

Dans le domaine de la répétition de l'indû, la bonne foi de l'acquéreur, si elle ne fait pas échec au remboursement lui-même, fait d'ordinaire obstacle à une demande d'intérêt rétroactif, du moins dans les matières autres que fiscales.

De manière assez générale, les dettes publiques portent intérêt dès leur exigibilité mais l'opérateur pourra souvent y échapper dès lors que son retard ou son inexécution paraît justifié ou qu'une faute ou une lacune puisse être reprochée à l'Administration.

Les rapports, notamment pour l'Allemagne et le Danemark, nous donnent des exemples des règles spéciales prises dans les

(1) Cfr. rapport de droit communautaire, p. 9.

Etats (1). Il reste que les clauses ouvrant un droit automatique au paiement d'intérêts moratoires à l'égard d'obligations dérivées du droit communautaire pourraient utilement être précisées par celui-ci dans une norme à effet direct (2).

Autre chose est le taux. Tant que les politiques internes de la monnaie et du crédit restent pour l'essentiel aux mains des Etats membres, il serait contre-indiqué d'imposer une uniformisation rigide des taux de base en vigueur. Les Etats veilleront à adapter les taux aux variations du marché ou aux nécessités politiques.

Par contre, vu les incertitudes du droit international privé, il serait souhaitable que la liaison des taux d'intérêt à la monnaie de compte ou de règlement de l'obligation (réglementaire, contractuelle ou délictuelle) soit consacrée dans une règle, en même temps que le critère de rattachement monétaire de l'obligation en cause.

De plus, dans la mesure où l'on peut s'attendre à une promotion de l'ECU dans les relations entre organismes et institutions communautaires, il conviendrait que les autorités communautaires (la Commission ?) fixent et publient un taux de référence pour l'ECU utilisé en tant que monnaie de compte.

-
- (1) La Cour vient de juger qu'était compatible avec le droit communautaire, dans le respect de la règle de non-discrimination avec les obligations similaires du droit interne, la mesure prévue par un Etat de percevoir des intérêts lors du remboursement de primes (de dénaturation de blé tendre), indûment versées. Aff. 54/81, arrêt du 6 mai 1982.
- (2) Le système sous-jacent à l'article 7 du règlement CEE du Conseil n° 1697/79 du 24 juillet 1979 (cfr. supra, 3.5), nous paraît pouvoir être généralisé. L'erreur d'une autorité et la bonne foi d'un opérateur forment un obstacle à la perception d'intérêts moratoires.

6.3. Les garanties (le cautionnement).

Le cautionnement qu'impose la réglementation communautaire pour diverses obligations (certificats d'importation ou d'exportation vers des pays tiers, avance sur restitution à l'exportation, opérations sur les marchés intérieurs telles que livraison, adjudication, stockage ou transformation de marchandises), se révèle au travers des rapports nationaux, être un procédé commode et efficace.

Instrument de garantie d'exécution et moyen de pression, il permet de faire l'économie de procédures en recouvrement. Sûreté en cas de défaillance (faillite), mode de sanction (1) (ainsi à l'égard du bénéficiaire d'aide), la caution est devenue un élément important du régime des obligations communautaires.

Cependant, son régime est encore assez variable selon les Etats et laisse la place à un certain flou.

A la caution prévue par le droit communautaire correspond, dans les Etats, toute une gamme de sûretés, personnelles ou réelles : déclaration de garantie d'un organisme financier agréé, dépôt au nom du créancier, gage, ...

La nature juridique de la "caution" donne lieu à discussion dans plusieurs Etats (2). Certains y voient un gage, civil ou commercial, d'autres un gage irrégulier, d'autres enfin un transfert de propriété à titre fiduciaire.

La charge que représente cette caution et les pouvoirs assez étendus laissés aux organismes pour décider de sa déchéance ou de sa libéra-

(1) La validité de ce caractère de sanction paraît avoir été, ne fût-ce qu'implicitement, reconnue par la Cour quand elle a décidé que "en limitant aux seuls cas de force majeure la libération de la caution, le législateur communautaire avait pris une disposition appropriée tenant compte de l'impératif de l'organisation du marché commun et de l'intérêt général défini par l'art. 39 du traité", aff. 25/70, Rec., 1970, p. 1162.

(2) Cfr. supra, II-59 et 60; IX, 21 bis.

tion, justifient un contrôle spécial au regard des principes généraux, surtout de proportionnalité (1).

Un aménagement des dispositions communautaires paraît donc légitime et souhaitable. A défaut - ou à titre complémentaire - une action aux plans administratif et civil s'indique au sein des Etats. Il s'agit de régler surtout les problèmes de la nature de la caution, de son montant, eu égard aux opérations, de la durée et de l'étendue des obligations du garant (ainsi à l'égard d'agissements frauduleux de l'opérateur) (2), de la détermination au niveau communautaire des catégories d'organismes financiers agréés, du sort des garanties non libérées (qui pourraient être affectées au financement des obligations communautaires) (3), de même bien sûr que de la fixation des causes de libération (force majeure) et de déchéance, et de leurs conditions particulières.

-
- (1) Quelques décisions de la Cour consacrant la validité de l'institution d'un régime de cautionnement ont appelé des réserves en doctrine (cfr. S. Neri, op. cit., p. 668 et 669). Cet auteur démontre cependant l'étendue du contrôle qu'exerce la Cour sur les modalités d'application du régime des cautions. "Compte tenu de cette jurisprudence, on ne peut pas cacher un certain étonnement en lisant l'arrêt Pardini, 808/79, du 28 juin 1980, où la Cour a reconnu comme justifié le refus de la Commission d'accorder au détenteur d'un certificat d'exportation avec préfixation de la restitution, un duplicata du certificat que l'exportateur en cause ne possédait plus et n'avait pas utilisé pour la simple raison qu'il lui avait été volé avec d'autres objets" (S. Neri, op. cit., p. 673).
- (2) Cfr. arrêt de la Cour du 25 février 1982 (non encore publié).
- (3) Comme le suggère M. Herman, dans sa question parlementaire n° 447/81, du 19 juin 1981, J.O. n° C 257/4.

6.4. Les sanctions.

Le domaine des sanctions, aussi important que délicat pour l'application de toute politique économique, offre l'un des exemples les plus clairs de la répartition fonctionnelle entre le pouvoir (normatif et administratif) des instances communautaires et l'exercice de compétences destinées à demeurer nationales.

6.4.1. Les droits nationaux.

Les principes d'articulation dérivés de l'article 5 du traité, trouvent ici encore application. Les Etats ont à mettre au service du droit communautaire, et au besoin à aménager à cette fin, l'appareil administratif et judiciaire d'ordre répressif. Ils prévoient les sanctions appropriées dans le respect des principes généraux, dont celui de proportionnalité (1), et sans que ces sanctions puissent porter atteinte aux droits que les opérateurs puisent dans la règle communautaire elle-même (2).

(1) Cfr. aff. Rivoira, 179/78, arrêt de la Cour du 28 mars 1979, Rec., 1979, p. 1147.

(2) Cfr. rapport de droit communautaire.

Comme le rappelle M. Mertens de Wilmars (1), trois méthodes sont utilisées, selon que l'Etat :

- édicte une disposition générale qui sanctionne la violation du droit communautaire, l'insérant dans un système déterminé de protection nationale;
- prévoit des sanctions spéciales qui seront éventuellement rendues applicables par une autorité déléguée, à de nouvelles infractions découlant du droit communautaire;
- prévoit l'application à un domaine précis du droit communautaire de dispositions nationales particulières applicables au domaine similaire de droit interne.

Ce sont les sanctions que peuvent encourir les opérateurs, qui devaient logiquement retenir l'attention des rapporteurs. Il y a lieu cependant de relever la tendance, en droit français et italien, à rendre les fonctionnaires concernés financièrement responsables pour la correcte exécution des fonctions dont ils sont investis.

Pour l'application du droit pénal général, ainsi la répression du faux ou d'escroquerie, le fait que le délit soit lié à une opération de droit communautaire est normalement sans incidence.

Quant aux systèmes de répression de délits économiques spécifiques, comme en matière de subventions, les rapports révèlent une grande diversité mais aussi certaines incertitudes et lacunes au regard notamment de l'identité de traitement à réserver aux infractions à l'encontre de règles communautaires et nationales; ainsi en France, pour l'application de l'article R 26, 15° du Code pénal, de même en Belgique, où l'arrêté royal (à valeur légale) du 31 mai

(1) Dans son rapport au colloque de la F.I.D.E., op. cit.

1933 (déclaration en matière de subventions et allocations de toute nature à charge de l'Etat) n'est pas applicable en dehors des hypothèses limitées où un arrêté d'exécution le prévoit expressément (1); enfin par exemple en Allemagne, où l'obligation de "loyauté renforcée" ne semble pouvoir être étendue aux subventions européennes (2).

Diverses dispositions spéciales ont été prises pour sanctionner la violation du droit communautaire. Elles prévoient en général des amendes, parfois des emprisonnements. Elles traduisent dans certains Etats la tendance à frapper au plan pénal les personnes morales.

La diversité règne aussi en matière de sanctions administratives et dans le domaine procédural, là où une réglementation communautaire paraît la plus aisée.

Si ce n'est en matière fiscale, il n'est guère d'exemple en notre domaine d'organisme national investi d'un pouvoir autonome de poursuite; néanmoins, les services de contrôle sont tenus de manière assez générale de dénoncer à l'instance judiciaire compétente les infractions qu'elles constatent dans l'exercice de leur mission. Par ailleurs, dès lors qu'existe une possibilité d'action pénale, les organismes nationaux peuvent généralement la déclencher par le dépôt d'une plainte et s'y associer en se constituant partie civile sans y être tenus ou spécialement autorisés par le droit communautaire.

Dans certains cas, ainsi au Danemark, les organismes sont investis du pouvoir de conclure avec le contrevenant une transaction mettant fin aux poursuites, procédé commode, mais qui appelle de sérieuses garanties procédurales.

(1) De même, la loi du 28 mars 1975, malgré son champ d'application élargi, n'englobe-t-elle pas toutes les mesures d'intervention prévues par les règlements communautaires, cfr. rapport belge, p. 39.

(2) Cfr. rapport allemand.

Quant aux problèmes de la répression transnationale de délits économiques, malgré leur importance, ils n'ont pu qu'être évoqués par certains rapporteurs.

6.4.2. Le droit communautaire.

En matière de sanction, au sens large du terme (1), le droit agricole communautaire est encore embryonnaire, malgré les nombreux travaux entrepris depuis des années pour répondre entre autres aux besoins d'harmonisation des règles de procédure, d'information et d'assistance réciproque, de conflit de lois et de régime pénal uniforme pour certaines infractions.

On a déjà fait allusion au caractère limité des moyens de pression et de sanction dans les rapports entre les autorités intervenantes, communautaires et nationales.

Quant aux sanctions à l'égard des opérateurs, les dispositions communautaires sont avant tout d'ordre administratif : régime du refus ou du retrait d'autorisation, d'annulation, de délivrance de documents, de remboursement, de perte du droit à l'aide ou de l'obligation de la récupérer, de déchéance ou de suspension, ... (2).

La doctrine paraît être unanime à souhaiter le développement du droit communautaire pénal en ce domaine (3).

Sans doute l'imagination a-t-elle ses droits en la matière et

-
- (1) Tenant compte davantage des effets dissuasifs et répressifs caractéristiques de la sanction, que de sa nature pénale, administrative, économique ou autre, ou de ses modalités procédurales.
 - (2) L'exigence d'un écrit pour une opération peut se justifier (être limitée) à la mention des sanctions encourues en cas de non-respect par l'opérateur de ses obligations; cfr. l'interprétation donnée par la Cour de l'article 6, § 2, du règlement CEE n° 349/73, dans un arrêt du 27 mai 1982 (non encore publié).
 - (3) Selon l'expression de J. Bigay, qu'il oppose au droit pénal communautaire, composé des dispositions pénales internes liées au droit communautaire, Rev. trim. dr. eur., 1972, p. 732 et suiv.

n'est-il pas besoin d'échafauder, au niveau de la Communauté, un système répressif autonome. L'on songe plutôt, dans un premier temps, à des mesures, préventives ou non, comme la publicité-sanction, l'accroissement d'intérêts, les clauses pénales, l'attribution de la caution, les surtaxes ou majorations spéciales, voire le régime de nullité ou de retrait de certains actes, ... Ces mesures restent évidemment insuffisantes pour lutter contre la délinquance économique organisée. Sur ce plan, beaucoup reste à faire.

On se réfère à la présentation donnée dans le rapport pour le droit communautaire du projet de traité adressé par la Commission au Conseil le 10 août 1976 (1) "portant modification des traités instituant les Communautés européennes en vue d'adopter une réglementation commune sur la protection pénale des intérêts financiers des Communautés ainsi que sur la poursuite des infractions aux dispositions desdits traités".

Les dispositions prévues dans ce projet sont nécessaires en ce qui nous concerne pour assurer le respect de la règle de l'assimilation en même temps que des principes généraux du droit pénal, comme celui de légalité et celui qui s'oppose à une interprétation analogique. Elles faciliteront d'autant la tâche de réglementation complémentaire et l'application du droit répressif au niveau des Etats.

(1) J.O. du 29 septembre 1976, n° C 222, p. 2 et suiv.; cfr. rapport de droit communautaire, p. 22 et 23.

CHAPITRE III : Les Voies de Recours

Sauf réglementation particulière, le droit communautaire délaisse aux droits nationaux l'organisation des voies de recours.

Ce renvoi est limité, notamment, par le principe de non-discrimination. "Tout type d'action prévu par le droit national doit pouvoir être utilisé pour assurer le respect des règles communautaires d'effet direct dans les mêmes conditions de recevabilité et de procédure que s'il s'agissait d'assurer le respect du droit national" (1).

L'environnement national "ne doit pas rendre pratiquement impossible l'exercice des droits conférés par l'ordre communautaire" (2); ce renvoi suppose donc "l'existence chez les Etats membres de la Communauté d'institutions juridiques permettant d'une manière suffisamment efficace la protection des citoyens à l'encontre des actes de l'administration" (3).

Si l'arsenal national de protection juridique ne fournit pas une protection appropriée, il appartiendra à l'Etat membre d'apporter les adaptations nécessaires (4).

(1) C.J.C.E., 7 juillet 1981, Aff. 158/80, Rec. p. 1805, spécialement p. 1838; adde J. Mertens de Wilmars, o.c., n° 26, et la jurisprudence citée.

(2) C.J.C.E., 16 décembre 1976, Aff. n° 33/76, Rec. 1976, p. 1989, et Aff. n° 45/76, Rec. 1976, p. 1976.

(3) J.M. Auby et M. Fromont : Les Recours contre les Actes administratifs dans les pays de la Communauté économique européenne, Paris, 1971, p. 2.

(4) P.ex. en Italie à la suite de l'arrêt Salgoil, (C.J.C.E., 19 décembre 1968, Aff. n° 13/68, Rec. 1968, p. 661)

C'est en gardant présent à l'esprit ce fugace critère d'efficacité que nous tenterons de systématiser la problématique du mode de solution des litiges entre particuliers et organismes d'administration.

La distinction fondamentale sépare les recours portés devant une autorité administrative, et ceux soumis à une autorité juridictionnelle.

7. Les Recours administratifs

L'importance des recours administratifs ne saurait être surestimée, puisqu'ils sont bien souvent les seuls qui permettent une pleine révision de l'acte litigieux, tant dans sa légalité que dans son opportunité.

Dans tous les Etats membres existent de tels recours. Nous en distinguerons les traits principaux, avant d'évoquer un projet d'harmonisation limité.

-
- (4)../.. Les litiges concernant les certificats d'importation, "antérieurement soumis à la juridiction du juge administratif, sont passés sous la juridiction du juge ordinaire. Ce qui était intérêt protégé est devenu droit subjectif".
 (Mertens de Wilmars, o.c., n° 7)
 Adde : P. De Caterini et G. Notzo, The Availability and Appropriateness of National Remedies in the Event of a Breach of Community Law : Italian Report, F.I.D.E., 9th Congress, Vol. I, p. 6.4.

7.1. Caractères du recours administratif

7.1.1. Recevabilité

Le recours administratif peut être tout à fait informel. Ainsi, le droit belge et le droit luxembourgeois reconnaissent, sauf texte contraire, le droit à tout intéressé de solliciter de l'auteur de l'acte son retrait ou sa modification. De tels recours peuvent également être soumis au supérieur hiérarchique, ou à une autorité de tutelle. Le corollaire de cet accès élargi et inorganisé est que l'autorité n'est pas tenue de statuer.

Parfois, au contraire, le recours est organisé par la loi, souvent comme préalable à un recours juridictionnel; il sera alors soumis aux mêmes conditions que le droit d'action : droit subjectif ou simple intérêt légitime.

7.1.2. Délai

Le recours informel n'est pas soumis à délai .

Dans tous les Etats membres, l'utilité d'un recours informel sera tributaire du pouvoir de l'administration de modifier un acte contre lequel le délai de recours est expiré .

Au Danemark, toutefois, le Ministre compétent pour connaître du recours devra le faire, sans avoir égard au temps écoulé.

Mais en général, les recours organisés qui obligent l'administration à statuer, sont inscrits dans des délais de forclusion.

7.1.3. Compétence

a) Le plus souvent, le recours organisé sera porté devant l'auteur de l'acte ou son supérieur hiérarchique.

b) Il convient de faire ici une place à part à l'institution britannique du "Commissaire parlementaire pour l'administration", généralement connu sous le vocable d'"Ombudsman".

Saisi par un particulier, en accord avec le député de la circonscription concernée, l'ombudsman est chargé d'examiner les injustices causées par la mauvaise administration. Le cas échéant, il adresse un rapport spécial aux deux Chambres du Parlement.

c) Parfois sont instituées des autorités administratives compétentes pour certains types de différends. Selon leur recrutement et leur fonctionnement, ces autorités peuvent se rapprocher insensiblement d'une juridiction administrative.

Il s'agira de collègues d'experts qui, en Italie, assistent les administrations examinant les recours douaniers.

Il s'agira encore d'experts-arbitres nommés par l'administration, par exemple pour déterminer la valeur en douane (Grande-Bretagne) ou contrôler la qualité d'une marchandise refusée par l'organisme d'intervention (Italie).

Il s'agira enfin d'une commission spécialisée qui tranche le litige, sous réserve de recours aux tribunaux, comme la Commission administrative danoise pour les litiges douaniers (Toldankenævnet).

7.1.4. Nécessité

a) Le recours administratif est parfois le préalable obligé au recours juridictionnel.

Ainsi en Italie, le recours hiérarchique doit précéder le recours au Conseil d'Etat, ou en Allemagne, le recours administratif ou fiscal doit précéder l'action devant les Tribunaux.

Ailleurs, il s'agira pour le particulier d'une simple faculté, qui pourra être exercée indépendamment ou concurremment avec un recours juridictionnel.

Dans ce dernier cas, le droit danois . permet à la juridiction saisie de surseoir à statuer, dans l'attente de la décision administrative, tandis que le droit français suspend jusqu'à la survenance de celle-ci le délai de recours juridictionnel.

b) Le recours peut avoir un effet suspensif. Ainsi en: Allemagne, le recours administratif a un tel effet en matière administrative, mais pas en matière fiscale, le tout sauf décision contraire de l'administration.

7.1.5. Décision

L'administration statuera sur pièces, le requérant éventuellement entendu. Le recours aboutira le cas échéant, au retrait ou à l'annulation de la décision querellée.

Interviendra alors un nouvel acte, émis soit par l'autorité qui a examiné le recours, soit par l'autorité originaiement compétente à qui le dossier aura été renvoyé. Il est parfois admis, comme en Allemagne, que la nouvelle décision aggrave la situation du requérant.

7.2. Le projet d'harmonisation des recours douaniers

Des perspectives d'harmonisation se font jour dans un secteur important de notre matière. Le 29 janvier 1981, la Commission a en effet présenté au Conseil une proposition de directive relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'exercice d'un droit de recours en matière douanière (J.O. n° C 33/2 du 14.2.1981). Le Comité économique et social a déjà exprimé sur ce texte un avis largement favorable (J.O. n° C 189/33 du 30.7.1981)(1).

Deux phases seraient distinguées dans l'exercice du droit de recours : la première se déroulerait devant l'autorité douanière, la seconde, devant une instance indépendante habilitée, en raison de sa structure, à saisir la Cour de justice (art. 2.3 et 12.1)(2).

La directive ne réglerait que la première phase, et laisserait en dehors de son champ les matières répressives.

On constate que, selon le projet, la décision attaquée peut éventuellement être aggravée, contenir des "éléments plus contraignants pour le requérant" (art. 10.1). Le Comité économique et social souhaiterait que cette possibilité ne soit ouverte que "si l'on a signalé à celui-ci l'éventualité d'un arrêt non favorable, en précisant les motifs et si on lui a donné l'occasion de prendre position à ce sujet" (obs. 2.4). Il paraît en effet indispensable d'instaurer ici un certain débat contradictoire.

(1) Cfr. rapport de droit communautaire.

(2) La Cour ne peut être saisie par un arbitre que s'il existe un lien "suffisamment étroit" entre la procédure arbitrale en question et l'organisation des voies de recours légales dans l'Etat membre concerné (C.J.C.E., 23 mars 1982, Aff. 102/81, inédit).

L'impôt étant d'ordre public, la pureté des principes exige que tout ce qui est dû soit payé. L'on peut toutefois se demander si la crainte d'un réexamen dont les limites ne sont guère définies, ne découragera pas plus d'un requérant potentiel.

8. Les Recours juridictionnels.

A tout le moins dans son interprétation actuelle, l'article 5 du Traité ne paraît pas imposer aux Etats membres l'organisation de recours juridictionnels, sauf dans des hypothèses particulières (1).

Plus que la distinction traditionnelle entre juges judiciaires et administratifs, semblent importantes les conditions du droit d'action, la description du rôle du juge, et la détermination de l'effet de sa décision.

(1) Voir l'examen de cette question par M. Hilf, Möglichkeiten und Grenzen des Rückgriffes auf nationale verwaltungsrechtliche Regeln bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht, in J. Schwarze (Ed.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, Baden-Baden 1982, p. 67, p. 83-84.

8.1. Attributions juridictionnelles

Plusieurs Etats membres ne connaissent qu'un seul type de juridictions; telle est la situation notamment en Angleterre, en Ecosse et en Irlande.

Ailleurs coexistent les juridictions ordinaires et des juridictions spécialisées, à un titre ou à un autre, dans le contentieux administratif.

La distinction des attributions s'opère tantôt selon le critère droits-intérêts, tantôt selon le critère droit privé-droit public.

8.1.1. Droits et intérêts

Le contentieux des droits subjectifs est réservé aux juridictions ordinaires, tandis que le juge administratif est compétent pour protéger un simple intérêt légitime. C'est là le principe italien, qui, avec des nuances, prévaut également en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

Ainsi en Belgique, la compétence du Conseil d'Etat cède dès que l'administration refuse d'octroyer un avantage pécuniaire où sa compétence est liée.

Aux Pays-Bas, le législateur a voulu transférer le contentieux de certains droits à des juridictions administratives, tels le "College van Beroep voor het Bedrijfsleven", compétent en matière de droit public économique, ou la "Tariiefcommissie" douanière. Les juges ordinaires ne renonceront à leur compétence que s'ils reconnaissent que la protection offerte par la juridiction administrative est "suffisante".

8.1.2. Droit privé et droit public (cfr. supra, p. 60 et suiv.).

En France et en Allemagne, les ordres de juridiction se développent de façon symétrique et voient leurs attributions réparties d'après la nature du droit ou le caractère de l'organisme en cause.

Ainsi, les contrats administratifs seront réservés aux juges administratifs, les contrats privés aux juges ordinaires. La distinction est parfois malaisée et certains conflits restent ouverts.

Les actes des autorités administratives et fiscales seront attaqués respectivement devant les juridictions administratives et fiscales allemandes.

Les actes des établissements publics administratifs sont réservés au juge administratif français, ceux des établissements publics industriels ou commerciaux seront le plus souvent soumis au juge judiciaire.

8.2. Recevabilité

Le demandeur devra justifier tantôt d'un droit subjectif, tantôt d'un simple intérêt légitime.

8.2.1. Actes administratifs

Les différences les plus marquées se manifestent à propos du contentieux des actes unilatéraux de l'administration. L'on a opposé le système allemand, attaché à la protection de l'administré, et le système français, préoccupé du contrôle de l'administration (1).

(1) Auby et Fromont, o.c., p. 455

XII - 103.

Dans le premier système s'instaure un véritable procès entre l'administration et l'administré. Ce procès ne pourra porter que sur un acte individuel, et ne pourra viser que la reconnaissance d'un droit subjectif.

Dans le second, "il s'agit moins d'apprécier les droits et les obligations des deux parties en présence que de confronter une décision avec l'ensemble des règles écrites et non écrites du droit administratif" (1). Ce contrôle portera aussi bien sur un acte individuel que sur un acte général; il pourra être mis en branle par tout intéressé.

Le peu de jurisprudence disponible en notre matière ne permet pas d'apprécier les conséquences pratiques de cette différence de principe.

Il est donc possible que cette distinction soit tenue en fait. Ainsi, en Grande-Bretagne, l'exigence du "locus standi" impose au requérant de justifier la lésion de ses droits légaux. En Ecosse, cette règle est interprétée de façon large : "un intérêt à exercer son activité sans être lésé par des actes officiels est suffisant, même si le public en général peut être considéré comme ayant un intérêt commun en la matière" (supra p. XI-43).

8.2.2. Contrats et quasi-délits

Hors la critique d'un acte détachable, le contentieux contractuel ou quasi-délictuel protégera normalement les seuls droits subjectifs.

(1) Auby et Fromont, o.c., p. 455

Ce principe cède parfois, que la responsabilité de l'administration soit engagée sans faute, en raison de la seule rupture de l'égalité devant les charges publiques (France) ou d'un dommage exceptionnel (Belgique), ou que le tribunal remodèle un contrat administratif au vu de la modification des circonstances, constitutive d' "imprévision" (France, Grèce).

8.3. Rôle du juge

Le rôle du juge est envisagé sous un double aspect : dans l'instruction des affaires et dans le contrôle de l'activité administrative.

8.3.1. L'instruction des affaires.

Dans la plupart des ordres juridiques, le juge se borne à statuer sur base des moyens de fait et de droit soumis par les parties, sauf à soulever d'office les moyens intéressant l'ordre public.

Aux Pays-Bas et en Allemagne, certaines juridictions peuvent et doivent examiner tous les arguments susceptibles d'établir l'irrégularité juridique de l'acte (1).

La reconnaissance du caractère d'ordre public de certaines dispositions communautaires serait donc de nature à en promouvoir l'application pratique.

(1) Kovar, o.c., p. 266

8.3.2. Le juge face à l'acte administratif.

Judiciaires ou administratives, toutes les juridictions qui sont appelées à connaître d'actes administratifs peuvent en censurer l'illégalité. En France, toutefois, le contrôle incident des actes administratifs par le juge judiciaire est fort limité.

A l'égard du pouvoir discrétionnaire de l'administration se manifestent des attitudes diverses, dont il paraît utile de dresser le catalogue des plus significatives.

En France (1) et en Belgique, ainsi que vraisemblablement en Grèce, hors le cas du détournement de pouvoir, une censure de l'exercice légal du pouvoir discrétionnaire n'est exercée que par le biais du contrôle des motifs de fait avancés par l'administration à l'appui de sa décision; encore l'étendue exacte de ce contrôle varie-t-elle selon les pays.

Au Luxembourg, en outre, le recours pour excès de pouvoir "permet dans une certaine mesure d'attaquer des actes de l'administration qui portent de façon illicite atteinte aux droits des administrés, mais dont il serait difficile de qualifier l'illégalité spécifique" (supra, p. IX-33).

En Italie, le recours en légitimité permet de faire censurer, au titre de l'excès de pouvoir, certains vices de motivation ou des disparités de traitement (2).

En Irlande, sans avoir égard au caractère raisonnable de la décision, les tribunaux vérifieront si l'administration n'a pas agi de façon déraisonnable pour y arriver, notamment si elle a donné à la partie lésée une occasion d'exposer son point de vue ou si elle n'a pas décidé à l'encontre des éléments de fait en sa possession.

(1) Auby et Fromont, o.c., p. 256.

(2) Idem, p. 319.

En Grande-Bretagne, outre un contrôle analogue à celui pratiqué en Irlande, il sera vérifié si l'exercice du pouvoir discrétionnaire ne fait pas échec au but de la loi, soit à la suite d'une mauvaise interprétation, soit "pour toute autre cause"; une évolution semble même se dessiner vers le contrôle du caractère raisonnable de la décision elle-même (1).

En Allemagne, il sera vérifié si l'administration n'a pas outrepassé son pouvoir discrétionnaire, et si elle l'a exercé consciencieusement, correctement, conformément au but légal et dans le respect des principes généraux du Droit.

Aux Pays-Bas, le tribunal censure la décision que l'administration n'aurait pu prendre raisonnablement, eu égard à tous les intérêts en cause, ou qui contreviendrait aux principes de bonne administration (2).

8.4. Le Jugement.

Un recours n'est efficace que s'il permet d'obtenir dans un délai raisonnable une décision qui est exécutée. Les lenteurs de la justice ne nous retiendront pas.

8.4.1. Contenu

Concluant à l'illégalité d'un acte administratif, le juge pourra simplement déclarer cette illégalité, ou refuser d'appliquer l'acte, voire annuler celui-ci, le cas échéant en ordonnant les mesures propres à en éliminer les conséquences.

(1) J. Dutheil de la Rochère et J. Lowell : Les Juges et le Contrôle de l'Administration en Grande-Bretagne, Rev. Dr. Publ. 1979, 1059, 1072-1074.

(2) Cfr. supra, p. 167.

Il ne pourra que rarement se substituer à l'administration et remplacer l'acte, mais il pourra prononcer des injonctions, parfois assorties d'astreintes, ou condamner à des dommages-intérêts.

Pris dans leur contexte et en dépit de la variété des techniques, ces systèmes offrent une large part d' "équivalence globale" dans le degré de protection (1).

8.4.2. Exécution

Curieusement, dans la plupart de nos Etats de Droit, l'administration reste presque toujours inaccessible à la contrainte, même à la contrainte combien indirecte que représente la compensation (2).

Que le juge annule son acte ou la condamne à des dommages-intérêts, l'administration peut faire la sourde oreille. Certes, "l'exécution peut être attendue", nous affirme le rapporteur britannique. Parfois, elle sera attendue longtemps.

L'exception la plus notable est celle de l'Allemagne, où l'exécution forcée peut être poursuivie contre l'autorité publique, après un avertissement.

(1) Mertens de Wilmars, o.c., p. 386

(2) Cfr. supra, chapitre II.

Conclusion du chapitre III.

Dans plusieurs Etats, le contentieux recensé est singulièrement rare. Sans doute faut-il faire la part de la "crainte révérentielle", de celle de gâcher de bonnes relations, et de celle de déclencher un contrôle d'envergure. Sans doute aussi est-il souhaitable de voir les litiges réglés par voie de négociations; mais y a-t-il négociation quand l'administration dispose seule du pouvoir de transiger sur des amendes exorbitantes, comme en matière de douane (1) ? Il paraît à cet égard impératif de conférer au juge un pouvoir d'appréciation des amendes et sanctions. La proposition de directive en matière de recours douanier ne s'est pas engagée dans cette voie.

Insérés dans les traditions nationales respectives, les recours présentent, surtout dans la phase juridictionnelle, une riche diversité.

Ces traditions, chères au juriste, ne barrent certes pas la voie à l'harmonisation. Cette diversité même offre le meilleur éventail de solutions, avec leurs avantages et leurs inconvénients, et peut préparer une remarquable synthèse, dont les premiers jalons sont posés en matière de recours administratifs douaniers.

Mais en l'état actuel, une réforme pratique et limitée, qui aiderait le particulier perdu dans le labyrinthe de la procédure, pourrait être la généralisation de l'obligation pour l'autorité d'indiquer les recours ouverts contre sa décision.

(1) Exemple cité par Mertens de Wilmars, o.c., p. 388

CONCLUSIONS GENERALES

Plan.

Page

- 2 - A. La collaboration entre les ordres juridiques.
- 4 - B. Un programme d'action.
- 4 - 1. L'action au niveau des Etats.
- 7 - 2. L'action du législateur communautaire.
- 13 - 3. L'action de la Commission.
- 14 - 4. L'action de la Cour de Justice.

Au terme de l'étude, nous croyons utile de dégager quelques enseignements et de préciser diverses propositions formulées dans le rapport de synthèse.

Auparavant, il importe toutefois de rappeler les limites de l'exercice consistant essentiellement à décrire le régime juridique de l'exécution de la politique agricole par les Etats membres et d'émettre, à partir de cette description, des propositions concrètes en vue de l'amélioration de ce système.

Nous l'avons souligné dès l'abord dans l'introduction, le diagnostic, quel que soit le soin mis à le formuler, devait nécessairement être incomplet et les moyens mis en oeuvre ne pouvaient permettre de dégager, sur tous les points où des imperfections ont été constatées, des propositions élaborées de modification du droit communautaire et des droits nationaux.

A. La collaboration entre les ordres juridiques.

L'analyse à laquelle il a été procédé met en lumière les caractéristiques essentielles du processus de collaboration entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques nationaux dans la mise en oeuvre de règles communes.

On l'a répété, la politique agricole commune illustre le procédé de l'administration dite indirecte.

Ce serait toutefois une erreur de conclure à une séparation entre les ordres juridiques. Tout démontre que c'est d'une administration en coopération qu'il s'agit véritablement.

Cette idée est mal traduite par le recours à l'expression d'autonomie institutionnelle, que la Cour de justice n'a d'ailleurs pas utilisée.

S'il appartient en principe aux Etats de mettre en place l'infrastructure administrative et les règles de procédure pour l'exécution du droit communautaire, il convient de rappeler avec force les limites que la Haute juridiction elle-même a fixées à cette liberté des Etats membres : le respect de l'effet direct et de l'uniformité d'application du droit communautaire.

Dans la mise en oeuvre d'une politique commune aux règles aussi développées et complexes que la politique agricole, l'intervention des Etats membres doit être considérée comme l'exécution d'une obligation de résultat.

L'article 5 du traité C.E.E., sur lequel le rapport de synthèse met l'accent, traduit bien le devoir de collaboration qui s'impose à eux.

Face à l'ampleur et à la précision des tâches requises des autorités nationales, des responsabilités qu'elles assument à

l'égard de la Communauté, de leur Etat et des opérateurs économiques, le manque de cohérence des solutions retenues, le flou des règles applicables et l'empirisme institutionnel et fonctionnel appellent nécessairement des correctifs.

Il ne s'agit pas de proposer une harmonisation de règles nationales dans le seul but de supprimer une diversité qui n'est pas, en soi, regrettable; il n'est pas question non plus de suggérer l'adoption de règles communes dans un esprit centralisateur. L'harmonisation et l'adoption de règles communes sont conçues comme des outils indispensables pour le fonctionnement correct, c'est-à-dire efficace et non arbitraire, des mécanismes communs. Elles entendent rendre possible une décentralisation acceptable du point de vue juridique et pratique.

Dans cet esprit, on comprend qu'il est vain de vouloir distinguer entre des règles d'organisation administrative qui jouiraient d'une certaine immunité ou encore relèveraient du domaine réservé aux Etats, et des règles de procédure qu'il serait possible d'harmoniser et, sur certains points, de remplacer par des règles communes.

Inspirés par les nécessités d'un fonctionnement harmonieux du régime communautaire, les responsables de l'étude connaissent les limites inévitables des mesures qui peuvent être adoptées pour atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus.

Ils sont parfaitement conscients du poids des traditions, des réserves doctrinales et des réticences qui peuvent se faire jour, ainsi que des choix politiques qui restent ouverts. Aussi, bien souvent, ce n'est pas un seul mode d'action qui est proposé, mais alternativement ou cumulativement, un ensemble d'initiatives formelles ou informelles, nationales et communautaires.

B. Un programme d'action.

Les remèdes peuvent être apportés, ainsi que l'a remarqué Monsieur Mertens de Wilmars (1), par des corrections au stade national, par la voie de directives ou de règlements communautaires ou par un effort jurisprudentiel.

Le recours à ces trois voies est suggéré par le rapport de synthèse, qui met aussi l'accent sur la nécessité d'améliorer les mécanismes actuels d'administration.

Les quelques pages qui suivent reprennent l'essentiel de ces suggestions.

1. L'action au niveau des Etats.

Le rapport de synthèse, dont le plan suit les grandes divisions des rapports nationaux et du questionnaire, appelle à de nombreux progrès juridiques au niveau des Etats.

Ces derniers ne peuvent se désintéresser de l'exécution des politiques communautaires. Ils ont à leur fournir une structure d'accueil et de sanction performante au moins aussi efficace que celle réservée aux obligations comparables du droit interne.

Le principe est simple. Son application en fait est exigeante et souvent délicate.

Les obligations administratives des Etats - ou de leurs collectivités publiques - en matière de mesures d'exécution et de contrôle, de mise à disposition d'institutions et de moyens en personnel ou autres, augmentent à mesure du développement du droit communautaire.

(1) Conclusions des travaux sur le premier thème au 9ème Congrès de la F.I.D.E., Londres, 1980, p. 8-4 et 8-5.

Le rapport de synthèse met spécialement l'accent sur la nécessité d'actions nationales concertées avec la Communauté. Un meilleur encadrement juridique des relations entre les opérateurs et organismes au sein des Etats ne peut être obtenu sans la prise en compte attentive des droits et des intérêts de la Communauté.

Il s'impose aussi que les responsables dans les Etats, de l'exécution du droit communautaire, aient de celui-ci une connaissance approfondie. Les rapports nationaux révèlent que des progrès sont encore à faire à cet égard.

Les Etats membres satisfont avec un inégal bonheur à leurs obligations communautaires. N'est-ce pas inévitable ? Une étude comme celle-ci montre à nouveau, pour autant que de besoin, que le droit comparé a plus qu'un intérêt descriptif. Dès lors surtout que les problèmes sont communs et liés à de nouveaux développements du droit économique, la plupart des solutions appliquées dans un Etat peuvent être d'une certaine manière transposées dans d'autres sans porter atteinte à des règles juridiques essentielles.

Il apparaît finalement que les progrès attendus dans les droits nationaux ne portent pas tellement sur les éléments fondamentaux du droit commun des obligations privées ou publiques. Le rapport de synthèse met l'accent sur différents problèmes d'adaptation des institutions nationales, de qualification de certaines obligations et d'amélioration de leur régime de recouvrement, privilégié ou non, de même qu'il pose à nouveau le problème des voies de recours offertes aux opérateurs.

Le chapitre I du rapport de synthèse met en lumière le manque de clarté juridique et de cohérence de la structure administrative chargée de l'exécution dans les Etats membres des règles de la politique agricole commune.

Souvent, des tâches ont été confiées à des organismes préexistants ou greffés sur de tels organismes, non adaptés à leurs nouvelles fonctions.

Dans certains pays, les organismes d'intervention ne sont pas distincts des départements ministériels, alors que l'exécution de la politique agricole appelle une décentralisation fonctionnelle en vue d'organiser la responsabilité desdits organismes à l'égard de leur ministère de tutelle, de la Communauté et des particuliers, et de permettre le contrôle de leurs activités.

Il semble que les voies d'assistance que leur offre le droit communautaire soient encore relativement peu exploitées et que la tutelle exercée à leur égard pourrait l'être davantage dans l'intérêt de la Communauté et non seulement des Etats.

Un examen critique devrait être fait dans chacun des Etats. Il s'impose en particulier là où des processus de régionalisation ont démembré des compétences exercées par l'Etat central. Il aurait pour objet les mécanismes institutionnels, normatifs (officiels et officieux, avec le problème des délégations) et administratifs (relations, tutelle, contrôle, budgets, comptes, ...).

Le régime des obligations devrait, lui aussi, être soumis à examen. La plupart de celles-ci sont rattachées au droit public, d'autres le sont au droit privé, sans qu'il soit toujours possible de découvrir un fondement objectif à cette distinction.

A défaut d'intervention communautaire, il appartient aux Etats d'assurer la cohérence, c'est-à-dire surtout la non discrimination entre les régimes applicables aux obligations communautaires et nationales ayant une portée analogue et aussi entre les obligations communautaires elles-mêmes. Cette règle dite de l'"assimilation" ne va pas de soi en matière, par exemple, de privilèges ou

de sanctions. Elle est à préciser concrètement dans les Etats pour les différentes catégories d'obligations, dans le respect évidemment de la primauté du droit communautaire.

Le rapport de synthèse épingle aussi certaines incertitudes des droits nationaux ou certaines solutions peu compatibles avec les exigences d'une administration économique moderne; ainsi, par exemple, en matière :

- de retrait d'acte et de répétition de l'indû (notamment en matière d'aide ou de subvention);
- de privilèges de l'administration exercés dans le cadre de relations censées égalitaires;
- d'actions au provisoire (et de pouvoirs des juges);
- de principes de bonne administration (inégalement appliqués par les Etats);
- de garanties;
- de recours;
- de compensation, avec notamment l'obstacle que forme d'ordinaire une contestation quelconque sur l'exigibilité d'une créance;
- de sanctions.

2. L'action du législateur communautaire.

La législation communautaire applicable aux relations entre les organismes et les opérateurs est fragmentaire.

L'intérêt des récentes dispositions communautaires en matière d'assistance mutuelle, de contrôle, de recouvrement a posteriori de certains droits, de leur remise ou de leur remboursement est souligné dans le rapport de synthèse, de même que des projets en matière de faillite, de sanctions ou de recours douaniers.

Cette situation de législation incomplète ne découle pas, rappelons-le, de contraintes juridiques. La règle du renvoi au droit national n'implique pas la reconnaissance d'un domaine réservé des Etats, mais traduit une exigence fonctionnelle de complémentarité. Il appartient à la Communauté elle-même de prendre toutes les mesures utiles pour donner le meilleur cadre juridique possible à l'exécution de ses politiques.

La législation communautaire doit adapter le régime d'exécution du droit au système d'administration préconisé. Ce système a une logique qui est imparfaitement traduite par les textes communautaires dans leur état actuel.

Le problème n'est pas de réduire par des règles communautaires le champ d'application des règles nationales, il est avant tout d'assurer la sécurité juridique, gage d'une administration efficace.

2.1. Le choix des instruments.

Le recours au règlement est la voie normale dès lors qu'il s'agit de régir de manière uniforme certaines relations entre opérateurs et organismes. Il s'impose pour la qualification des obligations et pour divers aspects du régime de recouvrement qui sont à harmoniser (règles de compensation, de prescription, de cession de créances, de privilèges d'exécution, ...).

Le recours à la directive est indiqué dès lors qu'il ne s'agit pas de fixer un régime communautaire d'obligations spéciales, mais de remédier soit à une diversité, source d'incohérence, soit à des lacunes ou incertitudes dans le régime de recouvrement des Etats (recouvrement transnational, relations entre institutions et organismes, règles minimales en matière de sanction, de garantie, de retrait d'aides et de charges, ...).

Le recours à la convention internationale doit rester exceptionnel, vu sa lourdeur (domaine des faillites, des sanctions).

Quant aux voies parallèles de réglementation (circulaires, informations directes, contrats d'adhésion, contrôle des actes des organismes, réseau informatique, ...), elles méritent elles aussi d'être perfectionnées au niveau de la Communauté comme à celui des Etats.

On peut envisager qu'elles remplacent à la longue certaines réglementations de caractère circonstanciel dès lors qu'existent des relations formelles entre la Commission et les destinataires des règles.

2.2. Le champ d'action.

Le champ d'action proposé au législateur communautaire est très vaste. Le rapport de synthèse formule diverses recommandations dans chacune de ses parties :

a. Le chapitre 1 est consacré aux institutions et aux obligations.

Le législateur est appelé à préciser les obligations, les garanties et les responsabilités des organismes d'intervention.

On songe aussi à l'intérêt d'une agrégation des organismes par la Commission, à l'uniformisation des systèmes budgétaires et de comptabilité et en tout cas à la concertation avec les autorités communautaires en cas de modification des règles nationales.

On peut même envisager de confier à la Commission un véritable pouvoir d'orientation et d'intervention auprès des organismes. Ces pouvoirs auraient pour contrepartie la mise à la disposition par la Commission au profit des Etats de moyens plus importants en hommes, en finances et en assistance technique.

Il faudra de toute manière que le droit communautaire harmonise le statut et les pouvoirs des contrôleurs nationaux et communautaires avec les problèmes qui y sont liés (exemple : droit à l'information et au secret).

Le législateur est invité à une action plus systématique pour clarifier la nature (fiscale, para-fiscale, contractuelle, unilatérale, ...) et le régime des obligations qu'il crée.

Dès lors qu'il s'agit d'obligations spécifiquement communautaires, la codification de la législation, comme celle prévue en matière douanière, s'impose, dans l'intérêt de tous.

Certaines perceptions devraient voir leur qualification d'obligation fiscale établie sans équivoque par le droit communautaire et les règles nationales devraient s'adapter à cette assimilation.

Pour les autres obligations, non entièrement communautaires, il s'agit plutôt pour le législateur de préciser certains points sensibles de leur régime.

On souhaite que, par exemple, la législation communautaire organise la cessibilité des créances entre organismes d'exécution et opérateurs pour en permettre la compensation.

Quant aux aides communautaires, les Etats doivent bien sûr leur appliquer les règles qu'ils mettent à l'oeuvre à l'égard des aides qu'ils octroient, mais une action communautaire devrait encore perfectionner le régime des subventions aux caractères spécifiques.

b. Le chapitre II, qui porte sur les voies de recouvrement, contient d'autres suggestions.

Est-il nécessaire de préciser que la législation communautaire peut se limiter sur ces points au domaine couvert par les règles de sa politique agricole et n'implique pas une harmonisation des dispositions de base des droits communs nationaux ?

Il s'agit en particulier de l'harmonisation des règles de compensation, du droit de rétention et de l'exception d'inexécution, pour la matière qui nous occupe.

Il y a lieu de poursuivre la codification entamée par les règlements en matière de prescription. Les délais du droit commun se révèlent souvent peu adéquats.

Si l'on n'estime pas indispensable une uniformisation des délais de recours, en revanche, il serait opportun de traiter au niveau communautaire certaines règles applicables à ces délais, telles que la prolongation, la suspension et l'interruption.

L'usage de l'ECU est à encourager.

Des normes communautaires devraient être adoptées pour déterminer le régime des intérêts moratoires. Mais la diversité des situations économiques et des traditions semble écarter une unification, voire une harmonisation des taux.

Les initiatives communautaires tendant à préciser le régime de la caution, qui joue un si grand rôle dans la mise en oeuvre de la politique agricole, doivent être encouragées; elles ne doivent pas nécessairement user de la voie législative.

Il s'agit d'assurer à la fois l'efficacité du système et le respect du principe de proportionnalité.

La traduction des principes généraux dans les nombreuses réglementations communautaires devrait être uniformisée et précisée.

Le rapport de synthèse formule des conclusions nuancées en ce qui concerne les privilèges en matière de faillite. S'il y a lieu de faire bénéficier le droit communautaire des assimilations trouvant leur source dans les actes des institutions ou dans le droit national lui-même, il ne faut pas, dans l'état actuel des textes communautaires, exiger un traitement de faveur pour les obligations communautaires qui donnerait à celles-ci des garanties jugées non souhaitables pour des obligations nationales comparables. Un choix politique s'impose au niveau de la Communauté.

Enfin, s'il n'est pas souhaitable, ni possible, d'élaborer au niveau de la Communauté un système répressif autonome, on peut penser à des mesures susceptibles d'accroître grandement l'effectivité des règles telles que la publicité des sanctions, l'accroissement d'intérêts, les clauses pénales, etc.

c. Le chapitre III, plus sommaire, est consacré aux voies de recours (1).

Les recommandations qu'on pourrait faire pour un rapprochement du système des recours juridictionnels dans les Etats membres dépasseraient le cadre de cette étude et il n'y aurait pas lieu de se faire beaucoup d'illusions sur le sort qui les attendrait.

L'intérêt de la proposition de la Commission relative aux recours en matière douanière doit être souligné. Mais, comme c'est le cas pour d'autres projets ou actes des institutions, on peut en regretter la portée limitée.

(1) Il n'était pas question de reprendre dans le rapport de synthèse les travaux du 9ème congrès de la F.I.D.E. de Londres de septembre 1980, ni de mettre à jour l'ouvrage classique de J.M. Auby et M. Fromont sur les recours contre les actes administratifs dans les pays de la C.E.E.

Si la possibilité de prendre une décision qui aggrave la situation du requérant était maintenue, on propose, à la suite du Comité économique et social, que le requérant en soit averti et que l'occasion lui soit donnée de prendre position à ce sujet.

Le rapport de synthèse formule aussi la suggestion plus générale que, dans tous les cas, les recours ouverts contre une décision des organismes d'intervention soient indiqués aux intéressés. Une telle mesure, relativement modeste dans sa portée, contribuerait sans doute à remédier à la sous-utilisation du droit dans ce domaine, et, dès lors, à une meilleure application de celui-ci.

De manière générale, plus les règles seront précises et élaborées, moins les recours aux procédures judiciaires du droit commun seront nécessaires. Mais il s'agit d'une oeuvre de longue haleine et le rapport de synthèse formule la suggestion de la création d'un ou de plusieurs ombudsman. On peut penser que l'intervention de celui-ci, jointe aux procédés informels de concertation et aux procédures de contrôle dont disposent la Commission et les autorités nationales, permettrait d'éviter le recours aux juridictions, souvent inadaptées aux impératifs de la vie économique.

3. L'action de la Commission.

Les relations triangulaires organismes - Etat - Commission, qui caractérisent l'exécution de la politique agricole commune, ne font pas encore l'objet d'une théorie bien établie. Le rapport de synthèse n'écarte pas la figure juridique de la délégation fonctionnelle.

Quoi qu'il en soit, les tâches et responsabilités bien connues de la Commission méritent d'être rappelées car elles sont essentielles pour un fonctionnement harmonieux des politiques communes.

Outre ses fonctions générales d'initiative et de contrôle (gardienne du droit communautaire), ses tâches d'ordre administratif sont appelées à croître.

Le droit communautaire ne lui a pas - encore ? - reconnu de pouvoir général d'instruction ni de contrôle à l'égard des organismes ni a fortiori des opérateurs. Cependant, d'ores et déjà, en plus de ses responsabilités particulières en matière notamment de contrôle (cfr. chapitre I), elle doit assumer un rôle d'assistance, de cohérence, d'instigation, bref d'animation du système d'administration indirecte.

Ses missions méritent d'être pleinement exploitées et développées au profit des organismes, comme des opérateurs.

On songe aux diverses formes d'information, d'étude et surtout de concertation. On envisage aussi des rapports contractuels, individuels ou généraux, avec les organismes nationaux.

De même, les conditions générales des contrats d'intervention, qui devraient être harmonisées, pourraient faire l'objet de contrats-type approuvés par la Commission.

Il serait difficile aux rapporteurs d'être plus précis, sans déborder du cadre de l'étude.

4. L'action de la Cour de Justice.

A la suite du rapporteur pour le droit communautaire, il a été pris acte de la jurisprudence de la Cour en matière de renvoi.

Ce renvoi, qui n'est que supplétif, est soumis à des conditions exigeantes. Il est à espérer que des règles comme celle d'assimilation (application aux obligations communautaires d'un

régime au moins aussi favorable que celui en vigueur dans l'Etat concerné pour des obligations comparables du droit interne) ou celle de l'efficacité du droit communautaire (obligations de résultat à charge de l'Etat), soient davantage précisées par la Cour pour en mesurer l'effet réel dans les droits nationaux.

Il appartient aussi à la Cour de Justice de dégager les principes généraux applicables. Ainsi par exemple, l'adoption d'un régime commun s'impose-t-il en ce qui concerne les obstacles au recouvrement qui découlent des remises pour équité, de l'imprévision ou de la force majeure; de plus, le droit au retrait d'un acte ou à la répétition d'une aide ou d'une charge est-il à reconnaître comme principe communautaire. Il en va de même des principes généraux dits de "bonne administration".

La Cour pourrait indiquer des délais raisonnables pour l'action de l'administration dans ses rapports avec d'autres organismes et les opérateurs économiques.

Enfin, il aurait peut-être fallu consacrer un examen critique à la répartition des compétences en matière d'action en responsabilité entre la Cour de Justice et les juridictions nationales.

On sait que la Cour a développé jusqu'à l'extrême les conséquences de l'action indirecte du droit communautaire en rejetant vers les Etats membres la plus grande partie du contentieux relatif au recouvrement des créances par les opérateurs économiques, qu'il s'agisse de taxes versées à tort ou de prestations non octroyées.

Ajoutée à une conception pour le moins rigoureuse des conditions d'exercice du recours en indemnité, la jurisprudence de la Cour a écarté du prétoire des litiges sans que l'intervention

des juridictions nationales ait pu dans tous les cas leur apporter une solution.

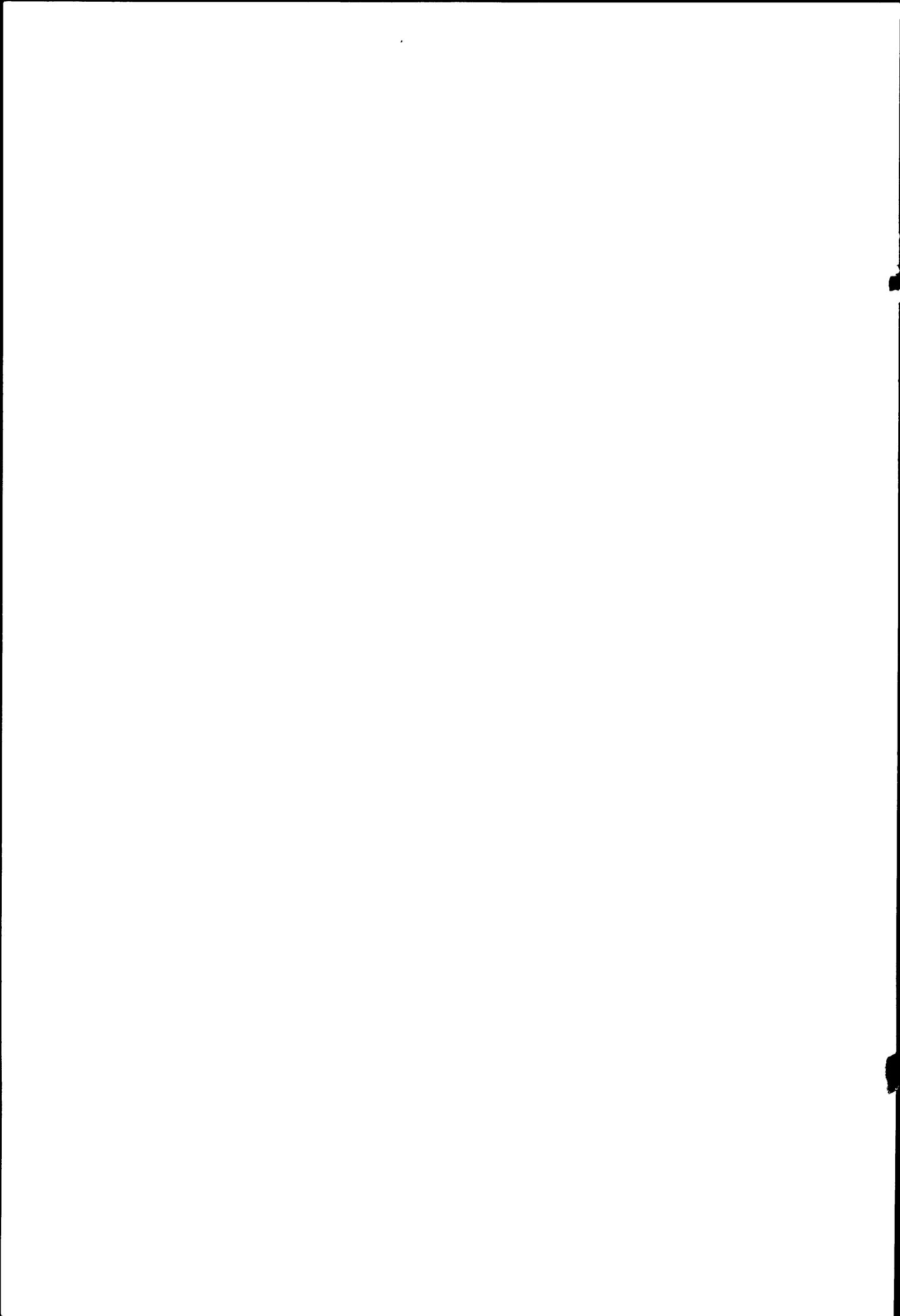
Cette question a paru aux auteurs dépasser largement les bornes de l'étude. Elle devait toutefois être mentionnée.

*
* *

Le régime des interventions et des échanges en matière de politique agricole illustre les obligations positives des Etats pour assurer l'effet utile de la réglementation communautaire.

Que l'on s'attache ou non à la formule de la "délégation" pour qualifier les rapports entre les autorités nationales et les institutions communautaires, les Etats membres apparaissent comme "gestionnaires de l'intérêt commun", selon la formule utilisée par la Cour dans son célèbre arrêt du 5 mai 1981 dans l'affaire n° 804/79, Commission contre Royaume-Uni.

Dans cette mesure, le principe de non discrimination entre le régime applicable à la mise en oeuvre des obligations communautaires et des obligations nationales, sur lequel la Cour de Justice a mis à juste titre l'accent, ne saurait suffire. Il s'agit progressivement, mais en fonction de principes clairement définis, d'arrêter là où elles sont nécessaires des règles communautaires et d'harmoniser les dispositions nationales pour réaliser à la fois la cohérence du système, son efficacité et la sécurité juridique.



Communautés européennes – Commission

Régime juridique des relations entre les opérateurs économiques et les organismes d'exécution du droit communautaire

Rapport de synthèse, par J.-V. Louis, E. de Lhoneux, Ph. Malherbe

Document

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1984 – 224 p. – 21,0 x 29,7 cm

FR

ISBN 92-825-4877-5

N° de catalogue: CB-41-84-983-FR-C

Prix publics au Luxembourg, TVA exclue

Écu 16,68 BFR 750 FF 114

**Salg og abonnement · Verkauf und Abonnement · Πωλήσεις και συνδρομές · Sales and subscriptions
Vente et abonnements · Vendita e abbonamenti · Verkoop en abonnementen**

BELGIQUE / BELGIE

Moniteur belge / Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42 / Leuvensestraat 40-42
1000 Bruxelles / 1000 Brussel
Tél 512 00 26
CCP/Postrekening 000 2005502-27

Sous dépôts / Agentschappen

**Librairie européenne /
Europese Boekhandel**
Rue de la Loi 244 / Wetstraat 244
1040 Bruxelles / 1040 Brussel

CREDOC

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34
Bte 11 / Bus 11
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

DANMARK

Schultz Forlag

Møntergade 21
1116 København K
Tlf (01) 12 11 95
Girokonto 200 11 95

BR DEUTSCHLAND

Verlag Bundesanzeiger

Breite Straße
Postfach 10 80 06
5000 Köln 1
Tel (02 21) 20 29-0
Fernschreiber
ANZEIGER BONN 8 882 595

GREECE

G C Eleftheroudakis SA

International Bookstore
4 Nikis Street
Athens (126)
Tel 322 63 23
Telex 219410 ELEF

Sub-agent for Northern Greece

Molho's Bookstore

The Business Bookshop
10 Tsimiski Street
Thessaloniki
Tel 275 271
Telex 412885 LIMO

FRANCE

**Service de vente en France des publications
des Communautés européennes**

Journal officiel

26 rue Desaix
75732 Paris Cedex 15
Tel (1) 578 61 39

IRELAND

Government Publications Sales Office

Sun Alliance House
Molesworth Street
Dublin 2
Tel 71 03 09

or by post

Stationery Office

St Martin's House
Waterloo Road
Dublin 4
Tel 68 90 66

ITALIA

Licosa Spa

Via Lamarmora 45
Casella postale 552
50 121 Firenze
Tel 57 97 51
Telex 570466 LICOSA I
CCP 343 509
Subagente

Libreria scientifica Lucio de Biasio - AEIOU

Via Meravigli 16
20 123 Milano
Tel 80 76 79

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

**Office des publications officielles
des Communautés européennes**

5, rue du Commerce
L-2985 Luxembourg
Tél 49 00 81 - 49 01 91
Télex PUBOF - Lu 1322
CCP 19190-81
CC bancaire BIL 8-109/6003/200

Messageries Paul Kraus

11, rue Christophe Plantin
L-2339 Luxembourg
Tel 48 21 31
Telex 2515
CCP 49242-63

NEDERLAND

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf

Christoffel Plantijnstraat
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tel (070) 78 99 11

UNITED KINGDOM

HM Stationery Office

HMSO Publications Centre
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel 01 211 3935

Sub-agent

Alan Armstrong & Associates

European Bookshop
London Business School
Sussex Place
London NW1 4SA
Tel 01 723 3902

ESPAÑA

Mundi-Prensa Libros, S A

Castelló 37
Madrid 1
Tel (91) 275 46 55
Telex 49370-MPLI-E

PORTUGAL

Livraria Bertrand, s a r l

Rua João de Deus
Venda Nova
Amadora
Tel 97 45 71
Telex 12709-LITRAN-P

SCHWEIZ, SUISSE - SVIZZERA

Librairie Payot

6, rue Grenus
1211 Genève
Tel 31 89 50
CCP 12-236

UNITED STATES OF AMERICA

**European Community Information
Service**

2100 M Street NW
Suite 707
Washington DC 20037
Tel (202) 862 9500

CANADA

Renouf Publishing Co., Ltd

61 Sparks Street (Mall)
Ottawa
Ontario K1P 5A6
Tel Toll Free 1 (800) 267 4164
Ottawa Region (613) 238 8985 6

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd

17-7 Shinjuku 3 Chome
Shinjuku-ku
Tokyo 160-91
Tel (03) 354 0131

Prix publics au Luxembourg, TVA exclue:
Écu 16,68 BFR 750 FF 114



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L - 2985 Luxembourg

ISBN 92-825-4877-5



9 789282 548776