LE REGIME DES ACTIVITES INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES DES POUVOIRS PUBLICS EN DROIT COMPARÉ (1)

A.-R. BREWER-CARIAS

Professeur à l'Université Centrale du Vénézuéla

I. INTRODUCTION

1. Le sujet relatif au régime des activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics, bien qu'examiné sous un angle plus réduit, a déjà fait, en partie, l'objet de discussions au IV^{ème} Congrès International de Droit Comparé, qui s'est tenu à Paris en août 1954.

A cette occasion, il y avait eu débat sur « le régime juridique des services industriels et commerciaux » probablement parce que, sous cet angle, la doctrine et la jurisprudence, trouvaient justification au sein du Droit Administratif, pour certains secteurs du phénomène de l'intervention de l'Etat dans la réalité économique; entre autres, il avait été conclu que :

« Il n'est pas possible de soumettre totalement et dans tous les cas les dits services (Publics Industriels et Commerciaux) au Droit Commun, sans le moindre règlement de Droit Public, et de les écarter complètement du Droit Privé. Leur régime est obligatoirement mixte. Dès maintenant, il va exister, et il en existe déjà, en effet, non seulement d'un pays à l'autre, mais dans le pays lui-même, d'une époque à l'autre ou d'une matière à l'autre, maintes catégories de formules diverses dans lesquelles, la proportion respective des éléments de Droit Privé et de Droit Public, et les points sur lesquels retombe leur application, *sont variables*. De ce fait, il se présente, inévitablement un grand danger d'incertitude et de manque de cohérence, et partant, pour ces raisons, ce problème s'avère encore plus obscur dans la mise en pratique »[2].

---

[1] Le présent travail est constitué par le Rapport général sur le sujet : « Le régime des activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics » dont la rédaction a été demandée à l'auteur par l'Académie Internationale de Droit Comparé pour être présenté au VII Congrès International de Droit Comparé qui a été tenu à Uppsala — Suède — du 6 au 13 août 1966.

Dans les notes les abréviations suivantes ont été utilisées : *ICE*, Información Comercial Española, publiée par le Ministerio de Comercio (Servicio de Estudios) — Madrid; *RAP*, Revista de Administración Pública, publiée par l'Institut d'Etudes Politiques, Madrid; *RDP*, Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'étranger, éditée par la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris; *RFD*, Revista de la Facultad de Derecho, Université Centrale du Vénézuéla, Caracas; *RIDC*, Revue Internationale de Droit Comparé, éditée par la Société de Législation Compareé et par la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris; *RISA*, Revue Internationale des Sciences Administratives, éditée par l'Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles; *IV CICFP*, compte-rendu du IV Congrès International des Institutions supérieures de Contrôle des Finances Publiques, qui s'est tenu à Vienne en 1962, publié en cinq volumes et en quatre langues (allemand, anglais, français, espagnol).

Le Rapporteur général a reçu les rapports nationaux énumérés dans le No 5 du présent rapport général en provenance d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, d'Espagne, des Etats-Unis, de Finlande, de France, et de Pologne, et lesquels sont cités par le nom de leur auteur et l'indication du pays respectif.

[2] Vid. dans Información Jurídica (Ministerio de Justicia, Comisión de Legislación Extranjera) No 138, Madrid, Nov. 1964, pag. 938.

2. Or, si face à face avec la réalité juridique des services industriels et commerciaux, dénommés ainsi Services à gestion privée[3], lesquels actuellement constituent seulement une partie de l'activité industrielle et commerciale de l'Etat, les conclusions du IV^{ème} Congrès parlaient de régime mixte, de variabilité, d'incertitude, et d'obscurité, en présence d'un sujet comme celui que nous voulons maintenant étudier comparativement, embrassant toutes les activités industrielles et commerciales des Pouvoirs Publics, c'est-à-dire toutes celles dans lesquelles l'Etat assume une entreprise économique, et qui peuvent être ou non considérées comme services publics, la position initiale est certainement décourageante.

3. En effet, l'ampliation progressive et toujours plus rapide de la tâche des entreprises de l'Etat, en vue de satisfaire les besoins d'intérêt général, est un phénomène universel.

Dans le domaine des activités économiques particulièrement, la réaction contre le concept individualiste du 19ème siècle, s'est fait sentir de façon appréciable, surtout dès la fin de la seconde décennie du siècle actuel, et, en forme plus accentuée, après la deuxième guerre mondiale; le dogme du libéralisme économique est en régression devant l'avance décisive des idées interventionnistes. Aujourd'hui donc, l'Etat se mêle plus ou moins intensivement aux activités de production et de distribution de biens; il réglemente l'Economie, la dirige et la contrôle, stimule par des moyens divers l'initiative privée, l'aide financièrement, plus particulièrement en ce qui concerne certains aspects de la vie économique, dont le développement est d'intérêt public.

Mis à part les divers instruments légaux au moyen desquels l'Etat dirige et contrôle l'activité économique des particuliers, les formes d'ingérence concrète, plus ou moins immédiate, par lesquelles l'Etat se charge des activités industrielles et commerciales qu'il a decidé d'assumer, se montrent actuellement très importantes étant donné leur amplitude. Cette ingérance réalisée actuellement systématiquement, remplace totalement l'activité traditionnelle de l'Etat à ce sujet, laquelle se réduisait à des actes d'intromission isolés, sporadiques ou occasionnels[4].

En présence de cette situation, ainsi que l'observe Katzarov, la question de savoir si l'Etat doit ou non se dédier aux activités économiques, peut être considérée, dans l'état actuel des choses, comme prescrite. A l'époque actuelle, quels que soient les arguments d'ordre théorique ou pratique présentés en faveur de l'une ou de l'autre thèse, l'Etat se considère comme ayant le droit, et même, dans certains cas, l'obligation d'intervenir en matière d'économie[5].

Avec l'apparition de l'activité administrative dans le domaine économique, toute la structure classique du Droit Administratif, s'est avérée insuffisante et il est ainsi devenu nécessaire d'introduire et d'ajouter aux activités administratives de police, d'aide de l'Administration aux activités privées et de service public, une nouvelle catégorie conceptuelle : la notion de *gestion économique* proposée en Espagne par Villar Palasí et García de Enterría[6].

A ce sujet, Langrod a signalé très exactement qu' « il est bien connu que les classifications classiques, dans l'admiration desquelles toute une génération a été élévée, éclatent

---

[3] Cfr. R. E. Charlier, Les Services Publics industriels ou commerciaux en France, Etudes de Droit Contemporain, Paris, 1959, Vol. IV, pag. 119.

[4] Cfr. J. L. Villar Palasi, La Actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo RAP, No 3, Madrid 1950, pag. 54. Doctrina de la Procuraduría General de la República 1964, Caracas, 1965, pag. 18.

[5] Vid. Konstantin Katzarov, Teoría de la Nacionalización (El Estado y la propiedad), Ed. espagnole, Mexico 1963, pag. 299.

[6] Vid. J. L. Villar Palasi, La Actividad ..., loc. cit. pag. 60; E. García Enterría, La actividad industrial y mercantil de los municipios, RAP, No 17, 1955 pag. 118; au contraire Vid. F. Garrido Falla, Las Transformaciones del Régimen Administrativo, Madrid, 1954, pags. 140 et suiv.

par suite de la pression des faits. Le bouleversement récent de la structure cellulaire traditionelle des administrations publiques, bouleversement dont l'entreprise publique est une des manifestations capitales, transforme de fond en comble les formes anciennes en fonction des changements de la mission administrative et en particulier de l'essor de la fonction prestatrice, les formes nouvelles, hétérogènes, manquent d'esprit de symétrie et de sens des proportions, troublent l'ordre traditionnel en le désintégrant et en le décomposant; elles restent incoordonnées, portent les noms les plus divers, parfois trompeurs et ne correspondent à aucune catégorie conceptuelle préétablie »[7].

Devant cette nouvelle réalité, comme le dit Villar Palasí, n'importe quelle solution qui prétende l'examiner sous la forme des catégories classiques, conduit inexorablement à l'une de ces deux voies :

Ou bien déformer les anciens concepts, en leur enlevant importance et fécondité, ou encore, en refusant que le fait nouveau ne s'insère dans le cadre des notions anciennes, les laisser en dehors du Droit Administratif[8]. De là, la déformation du concept classique de Service Public et Etablissement Public et en même temps l'essor du dénommé Droit économique[9].

4. Dans le présent rapport général, nous désirons, en restant toujours dans le domaine du Droit Administratif, montrer les linéaments fondamentaux du régime des activités commerciales et industrielles de l'Etat au sein du Droit Comparé, mais afin de traiter un tel sujet, il est nécessaire de signaler expressément qu'il existe deux dangers principaux auxquels nous tenterons de parer : D'une part, la tendance presque inévitable à s'éloigner du Droit positif en voulant résoudre le problème selon des perspectives purement sociologiques, économiques ou politiques, et d'autre part, celle de résoudre le problème juridique selon une perspective partielle, c'est-à-dire en défendant une position déterminée[10].

5. Mais, la systématisation de cette nouvelle réalité, du point de vue du Droit Administratif comparé, c'est-à-dire l'élaboration du régime juridique des activités industrielles et commerciales des Pouvoirs publics au sein du Droit Comparé, se heurte à d'innombrables difficultés et dangers.

Tout d'abord, bien que le sujet dont est l'objet ce rapport général soit des plus intéressants en ce qui concerne le Droit Administratif contemporain, et bien qu'il ait donné lieu à divers travaux collectifs et comparatifs[11] ainsi qu'à des conférences et réunions internationales[12], en vue du VII Congrès International de Droit Comparé, le Rapporteur

---

[7] Vid. Georges Langrod, L'Entreprise publique en Droit administratif Comparé, RIDC, 1956, Paris, pag. 217.

[8] Cfr. J. L. Villar Palasí, La actividad industrial ... loc. cit. pag. 61.

[9] Vid. P. ex. J. L. de Corail, La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français, Paris, 1954; R. Drago, Les crises de la notion d'établissement public, Paris, 1950; Daniel Moore Merino, Derecho Económico, Santiago de Chile, 1962, pags. 45 et suiv.

[10] Cfr. Manuel Medina Ortega, Nacionalizaciones y Acuerdos globales de indemnizacion, RAP, No 40, 1963, pag. 61.

[11] Vid. P. ex. W. Friedmann, The Public Corporation : a comparative symposium, Londres 1954; W. A. Robson (ed), édition monographique de ICE, mars 1964, sur l'entreprise publique; Administration, Vol. II, No 1, 1.954, (Irlande) édition monographique consacrée a quelques problèmes de l'entreprise publique; Georges Langrod, l'Entreprise Publique en Droit Administratif Comparé, RIDC, 1956, pags. 213 et suiv.; Elis Hâstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, ICE, mars 1964, pags. 64 y suiv.

[12] Vid. A. H. Hanson (ed), Public Enterprise; a study of its Organisation and Management in various countries, Bruxelles, 1955 (fondé sur les informations et rapports rédigés pour la réunion sur L'organisation et l'administration des entreprises publiques de caractère industriel, qui s'est tenu a Rangun, 1954); ONU, Some problems in the organisation and administration of Public Enterprise in the Industrial Field (Documents selected from the material prepared for a United Nations seminar held in Rangoon

Général n'a malheureusement reçu que les rapports nationaux, indiqués ci-après par ordre alphabétique des auteurs :

Manuel Broseta Pont (Espagne), La Société Anonyme Publique unipersonnelle, comme instrument de l'activité économique de l'Etat (25 pages).

Roland Drago (France), Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics (18 pages).

Maurice-André Flamme (Belgique), Le régime des activités commerciales et industrielles des Pouvoirs Publics en Belgique (132 pages).

John N. Hazard (Etats-Unis), Law regulating the commercial and industrial activity of Public Authorities in the United States of America (10 pages).

Tore Modeen (Finlande), Le régime des activités commerciales et industrielles en Finlande (29 pages).

Gerhardt Plöchl (Autriche), Die öffentliche Hand als Unternehmer (20 pages).

Zygmunt Rybicki (Pologne), Le régime des activités commerciales et industrielles des Pouvoirs Publics (36 pages).

Klaus Vogel (Allemagne), Die wirtschaftliche Betätigung öffentlicher Verwaltungsträger in Handel und Industrie und ihre rechtliche Regelung (19 pages).

Le Rapporteur général a reçu également le rapport de *M. S. Giannini* (Italie), Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Italie (18 pages), quand ce Rapport Général avait déjà été envoyé à Uppsala. Cependant, en ce qui concerne l'Italie, nous nous sommes référés à un travail du même auteur, publié à Caracas et ayant trait aux entreprises publiques.

Etant donné qu'il ne nous est parvenu qu'un rapport, sur le régime juridique des activités industrielles et commerciales dans les pays socialistes (Pologne), il a été indispensable, afin de pouvoir réaliser le Rapport Général Comparatif, d'en combler les lacunes dans la mesure du possible. D'autre part, aucun rapport de pays d'Amérique Latine n'ayant été envoyé, les références qui en seront données se limiteront fondamentalement au Vénézuéla.

De plus, en ce qui concerne les rapports reçus, quelques-uns ont trait à un aspect partiel du sujet (Espagne) ou bien, n'étudient pas tous les points signalés dans les indications sommaires demandées au Rapporteur Général et qui, évidemment, rendent d'autant plus difficile le travail comparatif (Pologne, Etats-Unis, Finlande).

6. Mais en plus de ces inconvénients de formes, le sujet qui va être étudié présente la grande difficulté de se trouver en présence d'une réalité dont l'amplitude et la dispersion sont considérables[13]. En se basant sur ce qui s'observe actuellement, Katzarov[14] a signalé que, du point de vue du Droit comparé, on ne peut dire que le législateur ait fait preuve de sens de continuité concernant la solution apportée au problème des formes des nouvelles entreprises qui réalisent des activités économiques au nom de l'Etat. Pour cela, il a été dit que les formes utilisées par l'Etat pour développer ces activités présentent « un cadre varié et étendu »[15]. De même, aux Etats-Unis on parle du « chaos », de la « jungle » dans l'organisation administrative, de « l'anarchie » administrative[16]. En France, le Pro-

---

from March 15th to March 26th, 1954), New York, 1954; Nikola Balog, L'organisation administrative des entreprises publiques, Rapport pour la Table Ronde organisée a Varsovie par l'Institut International des Sciences Administratives, 22–27 juin 1964.

[13] Cfr. R. Drago, Rapport français pags. I et 16; Katzarov, op. cit. pag. 32.

[14] Vid. K. Katzarov. op. cit. pag. 311.

[15] Vid. Antonio Brochade Da Rocha, Rapport du Brésil au IV CICFP, Vol. 4, Vienne pag. 99; Cfr. A. H. Hanson (ed). Public Enterprise; a Study of its Organization and Management in various Countries, cit; Vid. commentaire bibliographique de M. Alonso Olea, RAP, No 19, 1956, pag. 355.

[16] Cfr. Georges Langrod, L'Entreprise publique ..., loc. cit. pag. 217.

fesseur Langrod signale que « notre pensée est, en effet, tellement attachée à la tradition structurelle qu'elle éprouve de grandes difficultés à s'accoutumer à l'existence de ces francs-tireurs, a caractère mi-officiel et mi-privé, sans affectation régulière et avec une certaine liberté d'action ». Ainsi, ces diverses formes « bénéficiant de statuts légaux les plus différents et établis *a casu ad casum*, souvent à titre temporaire seulement, disposent de toute une gamme de degrés d'autonomie quant à leur gestion et leurs finances et ne se laissent que difficilement insérer dans un cadre schématique »[17].

7. Mais, jointe à toutes ces difficultés, l'étude des activités industrielles et commerciales des Pouvoirs Publics se heurte à celle qui se rapporte à l'inévitable décentralisation des dites activités, en relation avec la décentralisation des activités de l'Etat. Sous cette forme, on doit, non seulement étudier les activités économiques réalisées par l'Administration Centrale ou parfois Fédérale, mais encore les activités effectués par les autorités locales et régionales.

Cette situation se rencontre fréquemment en Droit Comparé.

En Pologne, par exemple, on distingue, en examinant la position des Entreprises de l'Etat, au sein de sa structure, les « entreprises-clés » et les « entreprises-locales ». Les premières sont dirigées par les organes supérieurs de l'Administration d'Etat, et elles règlent leurs comptes avec le budget central de l'Etat. Les entreprises régionales (communales, industrielles, de bâtiment et de construction, de transport, commerciales, produisant des services, etc.) sont subordonnées directement aux organes locaux du Pouvoir d'Etat (aux conseils populaires) et, par conséquent, règlent leurs comptes avec les budgets des Conseils populaires respectifs. Le critère de classification en entreprises-clés et entreprises locales n'est pas strictement défini. Les entreprises-clés, ce sont en principe les unités qui représentent un potentiel économique considérable et dont le but est de satisfaire les besoins sociaux dépassant le cadre régional. En déterminant leur situation en tant qu'entreprises-clés, l'on prend en considération la nature et le volume de la production, le nombre de personnel, l'équipement technique, etc.[18].

En France, pour les collectivités locales, la possibilité de développer des activités commerciales et industrielles n'a pas toujours été définitive. En effet, la Loi des 2–17 mars 1791, telle que l'interprétait le Conseil d'Etat, interdisait aux collectivités locales de créer des entreprises économiques sauf lorsque la Loi les y obligeait ou les y autorisait (abattoirs, par exemple), ou en cas de circonstances exceptionnelles, lorsque la carence de l'initiative privée risquait d'avoir ou avait de graves conséquences, préjudiciables à la vie de la commune[19]. Jusqu'aux environs de 1930, le Conseil d'Etat français se fit ainsi le défenseur du libéralisme économique dans son acceptation la plus étroite. Sans doute les décrets-lois de 1926, avaient-ils autorisé les communes à créer des services économiques dans divers domaines, mais ces textes n'avaient pas empêché le juge administratif de maintenir son ancienne jurisprudence. Mais l'évolution des idées et les nécessités nées de la crise de 1930 conduisirent le juge à admettre progressivement la création, par les autorités locales, de services concurrençant directement les entreprises privées à la seule condition qu'un *intérêt public* fût en cause. La jurisprudence, plus récente, va très loin dans ce domaine et admet la création d'un cinéma, d'une station-service, d'un terrain de camping, etc.[20].

En Belgique, au contraire, l'absence d'un Conseil d'Etat jusqu'en 1946, n'a peut-être pas favorisé la formation d'une jurisprudence protectrice de l'initiative privée face au dynamisme parfois agressif des entreprises publiques; et quant au développement des

[17] Vid. Georges Langrod, L'Entreprise publique ..., loc. cit. pag. 217.
[18] Vid. Zygmunt Rybicki, Rapport polonais, pags. 8 et 9.
[19] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 92; R. Drago, Rapport français, pag. 3.
[20] Vid. Roland Drago, Rapport français, pag. 4.

activités commerciales et industrielles des collectivités locales, ceci a été admis, bien que sous la forme d'associations intercommunales autorisées expressément par le Parlement depuis 1921[21].

D'autre part, dans les pays d'organisation fédérale comme les Etats-Unis[22], La République Fédérale d'Allemagne[23], Autriche[24] et Vénézuela, il est admis que les Etats ou pays fédéraux et même les Communes, sont autorisés à développer des activités économiques au même titre que le pouvoir central ou la Fédération.

De même en Espagne, les Corporations locales peuvent, en parallèle avec l'Etat, développer des activités commerciales et industrielles[25].

Au contraire, dans certains pays comme la Finlande, l'activité commerciale et industrielle des communes n'est pas admise. A ce sujet, on a estimé que la loi municipale devait mettre obstacle à l'engagement des communes dans les entreprises commerciales et industrielles à but lucratif. La loi établit par exemple, que les recettes de la commune doivent être employées à couvrir ces dépenses. Les dépenses en question sont, outre celles prévues pour la commune par la loi, celles qui ont trait « aux besoins d'économie générale, d'ordre public, etc..., de la commune ». On a interprété l'expression « besoins » dans le sens de besoins d'intérêt général pour la commune en sa qualité d'unité administrative. L'utilisation des ressources communales dans un but lucratif, n'a donc pas été admise en Finlande, et la Cour suprême administrative a déclaré nulles, à maintes reprises, des décisions municipales par lesquelles la commune avait souscrit des actions d'entreprises industrielles et commerciales[26].

8. D'autre part, cette diversité et cette dispersion des formes selon lesquelles les Pouvoirs Publics développent leurs activités industrielles et commerciales provient, en grande partie, des origines diverses présentées par cette activité de l'Etat.

Généralement la prise en charge par les autorités publiques, des activités industrielles et commerciales, dépend de la façon dont en conçoit l'Etat, c'est-à-dire qu'elle repose sur des motifs politiques. A partir de ce point de vue, la première origine fondamentale qui s'est manifestée ces derniers temps, est la nationalisation, celle-ci s'entendant comme l'opération par laquelle la propriété d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises est transférée à la collectivité afin de les soustraire, dans l'intérêt général, à la direction capitaliste[27].

Bien qu'en Droit Compare des signes très clairs de nationalisation, tels que ceux de Russie et de Mexico[28] apparaissent à partir de la deuxième décennie du siècle actuel, la véritable vague de nationalisation se présente *partiellement* et surtout dans les pays européens, entre les deux guerres, et principalement durant les années qui suivirent la deuxième guerre mondiale, même dans les pays qui, comme la France et l'Angleterre, avaient conservé, en principe, leur structure libérale[29]; ceci probablement parce que cette guerre, qui fut sans aucun doute le plus grave bouleversement social survenu jusqu'alors, posa aux pays européens de sérieux problemes sociaux, économiques et politiques qui ne pouvaient être resolus sans l'intervention directe de l'Etat.

[21] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 10 et 93.

[22] Vid. J. N. Hazard, des Etats Unis, pag. 1; Albert Abel, La Corporación Pública en los E.E.U.U., ICE, mars 1964, pag. 135.

[23] Vid. Klaus Vogel, Rapport allemand, pags. 1 et 8.

[24] Vid. Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 1; J. N. Hazard, Soviet Governement Corporation, Michigan Law Review, april 1943, Vol. 41, No 5, pag. 852.

[25] Cfr. Fernando Albi, Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales, Madrid, 1960.

[26] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pags. 5 et 6.

[27] Vid. Jean Rivero, Le Régime des Nationalisations, (Extrait du Jurisclasseur Civil Annexes), (2° Cahier), Paris, pag. 1.

[28] Cfr. K. Katzarov, Op. cit., pags. 58 et 61.

[29] Cfr. K. Katzarov, Op. cit., pag. 70.

En ce qui concerne les pays d'Europe Centrale, tels que la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, il faut signaler que ce sont ceux qui offrent la caractéristique d'un développement relativement lent dans le passé et qui ont souffert le plus durement au cours des guerres mondiales. Tout ceci, ajouté aux événements politiques sont les motifs principaux qui, après 1944, ont conduit ces pays à réaliser, de façon logique et radicale et par idéologie, une nationalisation presque intégrale de leur vie économique[30].

En Amérique latine, en dehors de l'exemple de Mexico à partir de 1917 et en 1938[31], celui de l'Argentine[32], et récemment celui de Cuba[33] où les nationalisations se sont opérées plus ou moins intensément et comme conséquence d'actions politiques, cette expropriation d'entreprises se présente plutôt comme un fait isolé. En plus, dans certains pays comme les Etats-Unis, bien que sans rejeter la participation de l'Etat aux affaires économiques, son origine ne provient pas de processus politiques et idéologiques. Pour cela, dit Hazard, aucune Public Corporation créée par le Congrès Fédéral ou par les Législatures des Etats, ne doit son existence aux idées socialistes des Législateurs, bien que certains rapporteurs individuels de la « Tennessee Valley Authority » aient été accusés de s'orienter vers le socialisme, durant la décennie de 1930[34]. Brochado da Rocha, au Brésil[35], soutient une position similaire. De toute façon, aux Etats-Unis, avec la première guerre mondiale a commencé une époque de plus grande participation de l'Etat à l'activité économique, mais toujours sur la base exceptionnelle des besoins du moment[36].

En Italie, par ailleurs, on ne peut que rarement parler de nationalisation résultant d'une intervention d'Etat pour des raisons politiques. L'action de l'Etat s'est manifestée le plus souvent, comme une nécessité d'agir à la suite de la situation économique difficile du pays qui a mis l'Etat dans l'obligation d'intervenir à l'égard d'entreprises privées en difficulté[37]. Cette intervention de l'Etat s'est parfois manifestée en vue d'éviter la faillite de grosses entreprises, en vue donc de parer aux effets d'une situation lourde de conséquences, et ce, non seulement dans le domaine économique, mais encore et surtout sur le plan social et politique. Dans d'autres cas l'intervention a été suggérée par des motifs de politique économique, afin, par exemple de renforcer certains secteurs de l'économie. Dans d'autres cas encore les mobiles de l'intervention sont à rechercher dans des besoins fondamentaux mettant en jeu la sécurité même de la nation[38]. Une situation semblable se présente au Vénézuéla, en Belgique[39], et en Irak[40].

De même, en Finlande, on ne trouve pas d'exemple de nationalisation d'entreprise qui soit une mesure d'autorité prise par l'Etat; par contre, celui-ci s'est procuré une place importante dans la vie économique, soit en achetant pour son compte des entreprises, existantes, soit en en fondant de nouvelles[41].

Ceci dit, en présence de ce phénomène des nationalisations, il est nécessaire de si-

---

[30] Cfr. K. Katzarov, Op. cit., pag. 80.

[31] Vid. Hector Cuadra Moreno, Teoria de la Nacionalización (Apéndice de Derecho Mexicano), en K. Katzarov, Op. cit., pags. 626 et 660.

[32] Vid. K. Katzarov, Op. cit., pag. 96.

[33] Cfr. Leo Huberman et Paul Sweezy, Cuba revisitada, dans la Economía Cubana, Boletin bibliográfico, Facultad de Economia, Caracas, Année III, No 14, april 1961, pag. 134.

[34] Vid. J. N. Hazard, Rapport des Etats Unis, pag. 1.

[35] Vid. Antonio Brochado da Rocha, Rapport brésilien an IV CICFP, loc. cit., vol. 4, pag. 97.

[36] Cfr. J. N. Hazard, Rapport des Etats Unis, pags. 2 et 3.

[37] Cfr. Natalia Gajl, Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne, RISA, 1961, No 2, pag. 158.

[38] Vid. Flaminio Franchini, Aspects Juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne, RDP, 1957, No 2, pag. 231.

[39] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 1 à 5.

[40] Vid. A. K. Said, Informé de l'Irak au IV CICFP, loc. cit., Vol. 4, pag. 193.

[41] Vid. Tore Modeen, Rapport Finlandais, pag. 3.

gnaler que si celui-ci, en Pologne par exemple, a eu une très grande importance, voire désisive, il ne constitue cependant pas de condition suffisante pour la socialisation des principaux moyens de production étant donné que l'autre élément indispensable est l'organisation de la gestion de ces moyens afin qu'ils puissent servir directement le progrès social. Au début du régime socialiste, la nationalisation avait, sans doute, une importance politique et économique décisive; mais pourtant aux étapes suivantes du développement de l'Etat socialiste, l'importance essentielle passe aux autres procédés menant à la socialisation des moyens de production et à l'augmentation de la base économique du système socio-politique socialiste[42].

Ceci se présente en Droit Compare sous une forme généralisée et pour cette raison on a dit que le temps des nationalisations est déjà passé, et aujourd'hui, l'expansion du secteur public se réalise par d'autres voies, et fondamentalement par la création d'entreprises isolées[43]. Dans ce sens, les entreprises publiques, ainsi que l'a signalé justement Delion, sont entrées dans las mœurs[44] ce qui, joint au déclin des nationalisations, a permis que le phénomène de l'intervention de l'Etat dans la vie économique, sont libéré de toute influence politique et idéologique qui, en général, les avait rendues possibles[45].

Donc, actuellement, la création ex nihilo d'entreprises de l'Etat, et plus fréquemment encore, la participation directe ou indirecte de l'Etat dans les entreprises privées, est un fait commun[46]. D'autre part, peut-être, est-il nésessaire de faire ressortir ici, l'importance, principalement dans les pays en voie de développement, de la participation de l'Etat aux activités industrielles et commerciales comme un moyen de développement économique; c'est un phénomène tellement important qu'il pourrait presque caractériser l'activité de gestion économique de l'Administration, si l'on tient compte que fondamentalement, celle-ci ne se réalise généralement pas à des fins lucratives, mais plutôt en vue du développement de l'économie nationale[47].

En effet, comme le fait remarquer Franchini en ce qui concerne l'Italie, l'Etat a souvent eu pour objectif, en intervenant dans la vie économique, de donner une impulsion et une orientation directes à certaines branches de l'activité économique qui traversaient une crise, ou bien d'exercer lui-même une activité non rémunératrice qui, comme telle se trouvait fort négligée par l'initiative privée, ou encore de protéger par l'effet de tarifs appliqués par des entreprises dont il avait la direction, le développement de certaines branches délicates de l'économie[48]. En Finlande, T. Modeen signale de même que le motif économique de l'activité industrielle et commerciale de l'Etat est la pénurie de capitaux plus ou moins constante de ce pays. La masse des capitaux privés n'était pas en mesure de porter le poids de l'industrialisation du pays et cela explique l'intervention de l'Etat. Au lieu de donner des subventions aux entreprises privées, l'Etat a préféré, le plus souvent, fonder lui-même des industries. Sur ce point, des motifs de politique sociale et surtout de politique d'emploi se sont ajoutés aux raisons économiques, par exemple, lorsque l'Etat a fondé des entreprises manifestement peu avantageuses dans des régions sous-développées avec un surplus de main-d'œuvre, en dépit d'autres conditions d'exploitation défavorables[49].

---

[42] Vid. Zygmunt Rybicki, Rapport polonais, pags. 4 et 5.

[43] Cfr. Tomás Ramón Fernández Rodriguez, Notas para un planteamiento de los problemas de la Empresa Pública, RAP, No 46, 1965, pag. 113; R. Drago, Rapport Français, pag. 2; Fernando Garrido Falla, Las Empresas Públicas, dans La Administración Pública y el Estado Contemporáneo, Instituto Estudios Políticos, Madrid, 1961, pag. 142 et suiv.; Tore Modeen, Rapport Finlandais, pag. 3.

[44] Vid. André G. Delion, L'Etat et les Entreprises Publiques, Paris, 1959, pag. 7.

[45] Cfr. Tomás R. Fernández R., Notas para un planteamiento ..., loc. cit., pag. 96.

[46] Cfr. Roland Drago, Rapport français, pag. 5; Tore Modeen, Rapport Finlandias, pag. 3.

[47] Cfr. J. L. Villar Palasí, La Actividad Industrial ... loc. cit., pag. 72.

[48] Vid. Flaminio Franchini, Aspects juridiques de l'intervention ... loc. cit., pag. 232.

[49] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 4.

Mais, si nous avons signalé que l'intervention de l'Etat dans l'activité économique a, dans les pays en voie de développement, une importance décisive, par exemple au Vénézuéla[50], ceci n'empêche pas que dans les pays hautement développés et industrialisés, cette intervention se pratique également assez fréquemment, surtout comme moyen de développement régional. Tel est le cas, par exemple, des Etats-Unis, avec la Tennessee Valley Authority, qui s'est établie dans le but de fomenter le développement dans la vallée d'un fleuve, où l'érosion avait provoqué des désastres et avait conduit à la pauvreté des communautés entières[51].

En France, et dans ce sens, la politique d'aménagement du territoire entreprise à partie de 1950, qui prévoit le développement intégral d'une région et qui s'effectue par l'intermediaire de sociétés d'économie mixte, au premier degré (participations de l'Etat ou des collectivités publiques) ou au second degré (participations d'entreprises publiques), a acquis une importance particulière. Il s'agit, dit R. Drago, sur le plan national, de sociétés d'économie mixte constituées par la Caisse des dépôts et consignations, d'établissements publics administratifs, jouant ici le rôle de « banque du Plan », société d'études pour le développement économique et social. D'autre part, sur le plan local, des sociétés mixtes ont été constituées avec la participation des sociétés nationales précitées et des collectivités publiques : sociétés d'aménagement ou pour la mise en valeur des régions, sociétés de constructions immobilières, sociétés pour la création et la gestion de marchés d'intérêt national, etc.[52].

De même, en Belgique, c'est une loi de 1959 « instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions » qui a introduit pour la première fois des discriminations entre régions en prévoyant l'octroi d'avantages spéciaux à certaines parties du pays, ou plutôt aux entreprises dont les opérations d'investissements sont de nature à favoriser l'expansion ou la reconversion économique des « régions de développement ». Ainsi, la loi précitée autorise l'Etat, les provinces, les communes et toute personne physique ou morale, tant de droit privé que de droit public, à constituer dans n'importe quelle région du pays « des sociétés d'équipement économique regional » dont l'objet est d'affecter des terrains à des fins industrielles, de les aménager et de les équiper, d'y construire des bâtements industriels ou artisanaux, et de vendre, concéder ou louer ces terrains ou bâtiments à des personnes physiques ou morales de droit privé, avec la charge de les utiliser aux fins pour lesquelles ils ont été aménagés[53].

En Allemagne, par exemple, l'Institut de Crédit pour la reconstruction (Die Kreditanstalt für Wiederaufbau), la Banque allemande immobilière et de construction (Die Deutsche Bau- und Bodenbank A.G.) ainsi que d'autres banques[54], réalisent une politique similaire de développement industriel.

Enfin, et concernant l'importance, dans les pays socialistes, du développement éco-

---

[50] En effet, p. ex. la Corporación Venezolana del Petróleo a pour objet essentiel de promouvoir les entreprises dans le but de développer des activités industrielles ou commerciales d'hydrocarbures; L'Instituto Venezolano de Petroquímica, a pour objet le développement d'industries destinées au profit des minéraux et hydrocarbures; La Corporación Venezolana de Fomento a pour objet « D'Accroître la Production Nationale par la promotion de nouvelles entreprises et l'améloiration des existantes, de varier et systématise les activités economiques du pays »; y la Corporación Venezolana de Guayana a pour objet principal « D'etudier, développer et organiser le profit du potentiel hydroélectrique du fleuve Caroní, programmer le développement intégral de la région, comforménent aux normes et aux mesures du plan de la Nation, et promouvoir le développement industriel de la région, tant dans le secteur public que dans le secteur privé ».

[51] Cfr. J. N. Hazard, Rapport des Etats Unis, pag. 3.

[52] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 16.

[53] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 86 et 87.

[54] Vid. Klaus Vogel, Rapport allemand, pags. 15 et suiv.

nomique comme objectif de l'intervention de l'Etat dans la vie économique, il est nécessaire de signaler, conformément aux principes généraux du régime socialiste, que la tâche principale de l'Etat, qui concentre les attributions du propriétaire des moyens fondamentaux de production, celles qui concernent la gestion de ces moyens et celles de la direction des processus économiques, consiste à assurer le *développement économique* du pays et à créer les bases économiques appropriées pour développer et promouvoir la culture et l'instruction de toute la société[55].

Donc, à côté de tout ce qui a été dit antérieurement, il faut observer que la diversité de formes et facettes sous lesquelles, en Droit comparé, l'Etat développe son activité industrielle et commerciale, n'est évidemment pas le résultat du caprice des Législateurs, mais répond plutôt, en général, à différents objectifs, à diverses traditions d'un pays ou d'un autre, à la supériorité distincte des buts publics ou des intérêts privés au moment de leur création, qui n'a pas été simultanée dans le monde, ni pour tous les organismes, ou entreprises de chaque pays[56]. Ou bien, considérant la question sous un autre angle, comme le note Katzarov, les initiatives en matière de nationalisation ont été prices en des lieux tellement contraires, quant au facteur géographique, social et politique, (URSS, Europe centrale, Amérique du Sud, Iran), en des domaines d'application si divers (industrie, commerce, agriculture) et finalement sous des formes si différentes (nationalisation totale, parallèle à l'initiative privée ou complémentaire à celle-ci), qu'il est réellement très difficile aujourd'hui d'établir clairement et concrètement les grandes lignes du Droit en vigueur[57] en forme comparative.

9. Mais l'étude comparative des entreprises publiques s'aggrave encore plus si nous constatons en Droit comparé, l'existence d'une réalité qui pour notre analyse, a une répercussion essentielle : le fait, qu'en lignes générales le système économique et juridique actuel puisse se diviser en 2 grandes catégories : système de structure libérale et système d'économie planifiée ou socialiste, bien qu'il existe entre elles différents stades. Théoriquement, les positions qui tentent d'expliquer l'attitude initiale que l'Etat doit adopter, en vue de satisfaire les nécessités du groupe social, sont fondamentalement au nombre de trois : l'individualiste — la socialiste — l'interventionniste. L'individualisme part de la croyance que l'Etat doit se limiter exclusivement au maintien de l'ordre public, condition indispensable pour que puissent se développer librement les relations économiques et sociales. En contrepartie, la position socialiste tend à confondre les buts de la société et les buts de l'Etat, ce qui n'est qu'une conséquence de l'intégration de l'une avec l'autre. Finalement comme position intermédiaire on peut citer l'interventionnisme qui, plus qu'une formule est la conséquence des corrections successives que les exigences de la réalité ont imposées à l'Etat abstentionniste et libéral du 19ème siècle. L'interventionnisme admet donc des degrès : un interventionnisme très accentué peut être socialisme, tandis que le libéralisme n'est autre que le manque de mesures d'intervention[58].

De cette manière dans les pays de structure libérale, l'action de l'Etat s'étend généralement, et sauf les nationalisations signalées plus haut, en forme subsidiaire, ce qui a comme cause l'insuffisance ou le défaut de l'initiative privée qui, avec les corrections de rigueur est la pierre angulaire du système[59]. Dans ce sens, Hazard a indiqué qu'aux Etats-Unis le Gouvernement est entré dans l'activité économique parce qu'il fallait le faire, dans un

---

[55] Vid. Zygmunt Rybicki, Rapport polonais, pag. 2.

[56] Cfr. Francisco Labadie Otermin, Problemática de la Empresa Pública, dans, la Empresa, Instituto de Estudios Politicos, Madrid, 1961, pag. 158.

[57] Vid. K. Katzarov, loc. cit., pag. 45.

[58] Cfr. Fernando Garrido Falla, Las Empresas Públicas, loc. cit., pags. 115 et 116.

[59] Cfr. Tomas R. Fernández R., Notes para un planteamiento ... loc. cit., pags. 111 et 112; Fransisco Labadie Otremín, Problemática de la Empresa Pública, loc. cit., pag. 172.

but économique dans certains cas où l'entreprise ne voulait pas ou ne pouvait pas exercer une tâche cependant nécessaire[60]. Au contraire, dans un Etat socialiste, on peut considérer que les principes communs pour tout le système de la gestion de l'économie nationale sont les suivants : la socialisation des principaux moyens de production, permettant d'organiser les formes sociales de gestion de ces moyens; le système de la gestion de l'économie nationale fondée sur le principe de la direction planifiée de l'ensemble des processus économiques par l'Etat employant des méthodes d'action directe aussi bien qu'indirecte; l'adoption de telles méthodes d'action qui assureraient la participation des producteurs aux décisions essentielles concernant la fixation des tâches économiques et des manières de leur réalisation; l'emploi des profits et des surplus de production; les conditions de travail, etc. Afin de réaliser les tâches fondamentales de l'Etat socialiste, il est indispensable que les moyens fondamentaux de production soient socialisés. Ces moyens fondamentaux sont ceux dont la propriété influe d'une manière décisive sur l'ensemble du régime socio-politique[61]. Ainsi, la différence essentielle qui existe, par exemple, entre l'organisation et les formes juridiques du secteur public en France et en Italie en comparaison avec celles qui sont établies en Pologne résulte alors des différences entre les structures politiques de ces pays. La structure de la Pologne est basée sur la socialisation des moyens de production, d'échange, de consommation et de crédit. Toutes les richesses du sous-sol, eaux, forêts domaniales, mines, routes, établissements industriels d'Etat, exploitations agricoles d'Etat et centre d'Etat de machines agricoles et entreprises commerciales d'Etat appartiennent à la Nation. En France et en Italie, au contraire, le gros des entreprises reste entre les mains des particuliers; dans ces pays, le secteur public est créé spécialement pour des raisons d'intérêt général et, en comparaison avec les entreprises privées, son domaine reste assez restreint. En Pologne, la situation est contraire. Les entreprises privées sont peu nombreuses et ne jouent pas de rôle dans l'économie du pays; et les seules entreprises à ne pas etre touchées sont celles qui n'occupent pas plus de cinquante travailleurs et qui n'ont pas d'importance économique[62].

Pourtant, et ceci est certain, le régime économique de type purement libéral a été abandonné par la plupart des états occidentaux, ce qui n'empêche pas, malgré que l'économie planifiée soit caractéristique des états socialistes, que les pays non socialistes ne connaissent aussi la planification économique. Mais évidemment, il y a une différence essentielle, entre la planification dans une politique interventionniste et le système de l'économie planifiée : l'interventionnisme reste toujours un moyen auxiliaire, complémentaire dans la gestion économique, où l'influence des droits du marché joue le rôle prépondérant; par contre, l'économie planifiée, grâce à la propriété sociale des moyens de production offre de plus grandes possibilités de direction et de gestion économique réelles, effectives et complètes[63].

En tout cas, même quand nous accentuons notre neutralité technique, ceci nous situe, comme le dit Garrido Falla, en face « d'une des plus grandes controverses idéologiques dans laquelle se trouve engagée la société de notre temps »[64] : ainsi, une bonne partie de la défense du libéralisme économique se fonde sur l'accusation « d'ineffecience productive » qui s'observe dans beaucoup d'entreprises publiques, qui, ces derniers temps, ont été créées par des gouvernements socialistes, tandis que les défenseurs du principe de la politique de nationalisation, méprisant cet argument « matérialiste » défendent leurs

[60] Vid. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 1.
[61] Cfr. Zygmunt Rybicki, Rapport polonais, pags. 3 et 4.
[62] Cfr. Natalia Gajl, Les Entreprises d'Etat en ..., loc. cit., pag. 163.
[63] Cfr. Zygmunt Rybicki, L'entreprise publique dans le système polonais de l'économie planifiée, RISA, 1962, No 3, pag. 313.
[64] Vid. Fernando Garrido Falla, Las Empresas Públicas, loc. cit., pag. 125.

positions en attaquant les injustices du régime capitaliste fondé sur des entreprises privées[65]. En tout cas, la constatation de ces différentes réalités et structures des systèmes politiques et économiques contemporains, nous fait penser, avec Lorenzo Martin-Retortillo, que les différences existant dans les divers pays concernant l'énoncé constitutionnel de l'économie, compliquent énormément l'adoption de critères unitaires en la matière[66].

10. Pourtant, et malgré toutes ces différences et ces difficultés signalées précédemment touchant la précision d'un régime plus ou moins unitaire des activités industrielles et commerciales de l'Etat, il faut signaler qu'en général les problèmes et les difficultés qui s'en dégagent sont communs malgré les différences de structure politique et économique des pays respectifs[67] et si effectivement toutes ces activités d'Etat présentent la particularité d'être soumises, plus ou moins, au Droit privé et commercial[68] on ne peut dire que leur régime juridique soit unitaire. Pour cette raison, il a été dit que tout essai dirigé vers une étude unitaire de tous les problèmes des entreprises publiques est voué à l'échec et il est nécessaire, de ce fait, de laisser de côté la rigueur conceptuelle et de s'occuper des diverses réalités englobées sous l'expression « entreprises publiques »[69]. Et en effet, ce qui représente le premier élément d'intérêt pour une étude comparative, c'est l'existence de diverses formes juridiques par l'intermédiaire desquelles l'Etat développe ces activités, formes qui varient depuis la gestion directe par l'Etat des activités économiques, jusqu'à la création de sociétés commerciales à cet effet. Pour cela Natalia Gajl a signalé que parmi les entreprises créées par les Etats, on peut *partout* distinguer d'une part, celles qui sont régies directement par l'administration publique d'après les mêmes méthodes traditionnelles qui étaient employées avant la guerre et, d'autre part, les entreprises d'Etat qui sont gérées comme des organismes juridiquement distincts de l'Administration publique, ayant une personnalité morale, leurs propres fonds de financement, leur propre gestion, etc.[70].

Par conséquent, la première partie de notre étude comparative sera réalisée en analysant les diverses formes juridiques utilisées par l'Etat pour développer des activités industrielles et commerciales et ceci parce que nous considérons que pour l'étude de ces activités, deux critères peuvent être suivis : ou bien l'analyse *ex re* de telle activité sous sa forme matérielle, ou bien l'examen structural de l'organisation par laquelle s'effectue la gestion elle-même.

Donc, nous considérons, d'accord avec Villar Palasí que ce second critère centré autour des formes des entreprises est tout indiqué pour le Droit Administratif le premier étant approprié aux économistes[71].

Mais l'existence de diverses formes juridiques autonomes, en relation avec l'Etat, touchant soit à la personnalité, au patrimoine ou au Trésor[72], et donnant origine à des organismes plus ou moins séparés de l'activité administrative ordinaire, donne lieu à un second élément, très utile pour l'analyse comparative, qui est celui du *contrôle* que l'Etat effectue sur ces diverses formes juridiques, puisque leur degré d'autonomie et de

---

[65] Cfr. Fernando Garrido Falla, Las Empresas Públicas, loc. cit., pag. 125.

[66] Vid. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, « La Table Ronde » de Varsovia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en RAP, No 44, 1964, pag. 326.

[67] Cfr. Natalia Gajl, Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne, loc. cit., pag. 153.

[68] Cfr. M. S. Giannini, Sobre las Empresas Públicas, FRD, No 28, 1964, pag. 16; G. Langrod, L'Entreprise Publique, loc. cit., pag. 226; R. Drago, Rapport français, pag. 10.

[69] Vid. Tomas R. Fernández R., Notas para un planteamiento ..., loc. cit., pag. 100.

[70] Vid. Natalia Gajl, Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne, loc. cit., pag. 153.

[71] Vid. J. L. Villar Palasí, La Actividad Industrial de Estado ..., loc. cit., pag. 74.

[72] Cfr. Santiago Marín Marín, Aspectos de la Administración pública autonómica (Separata), Madrid, pag. 253.

liberté plus ou moins grand, va dépendre en réalité de l'importance du contrôle que l'Etat réalise vis-à-vis de ces entreprises[73].

Par conséquent, la seconde partie de notre étude comparative versera sur les diverses formes de contrôle qu'exerce l'Etat ou la communauté sur les diverses formes juridiques que l'administration utilise pour développer ses activités commerciales et industrielles.

Ceci fait, nous terminerons cette étude comparative par les diverses conclusions qui en découleront.

II. LES DIVERSES FORMES JURIDIQUES UTILISÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS POUR DÉVELOPPER LEURS ACTIVITÉS COMMERCIALES ET INDUSTRIELLES

1. Introduction

11. Santiago Marín Marín, mentionnant les diverses formes autonomes qui existent dans l'Etat concentre l'abrégé de ses multiples hypothèses sur un point principal : la personnalité. On peut facilement constater, signale-t-il, que dans l'immense champ d'action des autonomies, il y a quelque chose de commun concernant son existence ou sa non-existence. Ce quelque chose, positif ou négatif, se réfère à l'essence subjective ou acéphale du phénomène, de telle sorte que, logiquement, une classification *primordiale* et inéludable s'impose : autonomies personnalisées ou autonomies non personnalisées[74].

Mutatis mutandis, la même classification, également primordiale et inéludable, s'impose dans l'étude du régime des activités industrielles et commerciales de l'Etat, intimement liée, d'autre part, au problème des autonomies. Il en résulte donc que notre analyse des diverses formes par lesquelles les Pouvoirs publics développent leurs activités industrielles et commerciales, doit être faite en deux parties nettement délimitées : activités industrielles et commerciales réalisées directement par l'Etat et activités similaires réalisées par les pouvoirs publics par l'intermédiaire d'organismes doués de personnalité juridique propre, distincte de celle de l'Etat.

12. Ceci est, d'autre part, la tendance générale en Droit Comparé. En effet, Katzarov mentionnant comparativement les solutions qui ont été mises en pratique concernant la participation de l'Etat à la production, signale les suivantes : en premier lieu, l'Etat *comme tel*, c'est-à-dire comme personne juridique de droit public, peut se dédier à une activité économique; dans ce cas, les différents départements ministériels ou leurs services usent de cette faculté constamment dans le cadre de leurs activités normales. L'Etat peut aussi se dédier à une activité économique conférant autonomie administrative et budgétaire à l'un ou à l'autre secteur de son activité économique, en le transformant en un service public indépendant, mais sans personnalité séparée. En second lieu, l'activité économique de l'Etat peut être développée au moyen de *personnes juridiques spéciales*, indépendantes de la personne juridique de l'Etat, auxquelles il confie l'exercice d'une de ses activités économiques. En troisième lieu, l'Etat peut aussi créer des *entreprises* mixtes, en leur donnant une forme de sociétés de Droit privé[75].

---

[73] Cfr. Ernst Forsthoff, Tratado de Derecho Administrativo, (Edit. Espagnole), Madrid, 1958, pag. 667.

[74] Vid. Santiago Marín Marín, Aspectos de la Administración Pública Autonómica, cit., pag. 270; Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 6.

[75] Vid. Katzarov, loc. cit., pag. 300; Cfr. comme nous l'avons vu, Natalia Gajl, Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne, loc. cit., pag. 153; de même, Nations-Unies, Manual de Administración Pública (61-II.H.-2), Nueva York, 1962, pags. 87 et 88.

En France, bien que les diverses formes juridiques utilisées par l'Etat pour développer ses activités industrielles et commerciales atteignent aujourd'hui une extrême diversité, on doit distinguer quatre formes principales : la régie industrielle, l'établissement public industriel et commercial, la société nationale et la société d'économie mixte. Concernant ces formes, R. Drago signale que les trois dernières catégories sont souvent regroupées dans une catégorie unique, celles des entreprises publiques, mais cette notion est plus économique que juridique bien que, peu à peu, apparaissent des éléments communs qui donneront un jour naissance à une catégorie juridique nouvelle[76]. En tout cas, l'élément principal qui caractérise ces trois dernières catégories vis-à-vis de la régie industrielle est leur dotation de personnalité juridique, de droit public ou de droit privé, qui diffère de la personnalité de l'Etat.

En Autriche et en Allemagne, on parle d'entreprise publique quand celle-ci est soutenue par l'Administration publique et ceci est possible sous trois formes distinctes : comme entreprise fiscale ou de gestion directe sans personnalité juridique propre, comme institution publique capacitée en Droit sous tutelle d'un organisme administratif, et comme société capacitée en Droit privé[77].

De même, en Belgique on fait la distinction entre les services non personnalisés, par l'intermédaire desquels l'Etat développe ses activités industrielles et commerciales directement, et les services personnalisés (régies d'etat, établissements publics étatiques, associations ou sociétés de Droit Public) doués de personnalité juridique différant de celle de l'Etat[78].

En Angleterre, l'usage du terme entreprise publique au sens large, comprend trois catégories principales par l'intermédiaire desquelles l'Etat développe ses activités économiques : en premier lieu, l'administration directe de l'entreprise par un département gouvernemental; en second lieu, la société commerciale (Company Law) contrôlée par un organisme public reconnu comme actionnaire principal, et enfin la Public Corporation proprement dite qui, bien que récente, est sans doute, le plus important genre d'entreprise publique qui se soit développé dans les pays de l'Empire Britannique[79]. La même situation se présente, en général, dans les pays d'Asie et d'Extrême-Orient[80].

De même en Italie, la situation est semblable. Giannini distingue trois catégories fondamentales : la première catégorie d'entreprises publiques, chronologiquement la plus ancienne, est constituée par des organismes publics à fonctions essentiellement administratives qui sont considérées par la loi comme des organismes administrateurs d'entreprises; la seconde catégorie est celle des organismes publics économiques lesquels, quant à la structure, ne se différencient pas d'un organisme public commun; la troisième catégorie est constituée par les entreprises, dénommées aujourd'hui, « en participation publique », parce qu'elles peuvent être aussi bien des société commerciales dans lesquelles l'organisme public participe en caractère d'associé, et des organismes de droit privé sans

---

[76] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 5; Natalia Gajl, Les Entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne, loc. cit., pag. 156, Pierre Du Pont, L'Etat Industrial, Paris, 1961, pag. 59.

[77] Cfr. Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 2; Klaus Vogel, Rapport allemand, pags. 2, 3 et 4; Ernst Forsthoff, op. cit., pag. 662; Wilhelm Gerloff y Fritz Newmark, Tratado de Finanzas (Edit. Espagnole), Tomo II, Buenos Aires, 1.961, pags. 153-164; Piero Verrucoli, Consideraciones jurídico-mercantiles sobre las empresas en mano pública, RAP, No 3, 1950, pag. 162; Rapport de la République Fédérale d'Allemagne an IVCICFP (Vienne, 1962), loc. cit., Vol. IV, pag. 137.

[78] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 6 a 11.

[79] Cfr. W. Friedman, A Theory of public industrial enterprises, dans A. H. Hanson (edit.), Public entreprise, A Study of its organization and management in various countries, Bruxelles, 1955, pags. 15 et 16, cit. par F. Garrido Falla, Las Empresas Públicas, loc. cit., pag. 128, Laureano Lòpez Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, RAP. No 3, 1950, pag. 380.

[80] Vid. ONU, Some problems in the Organization and administration of Public Enterprises in the industrial Field, United Nation (54.II.H.1), New York, 1954.

participation aux actions mais participation quotes-parts, c'est-à-dire n'ayant pas d'actionnaires mais des titulaires de quote-part[81].

En Espagne, les diverses formes juridiques de gestion ou exploitation des entreprises publiques sont classées comme suit : gestion d'un organisme public de nature politico-territoriale; gestion d'un organisme public créé expressément pour l'exercice de l'entreprise, et gestion d'une société commerciale dans laquelle l'Etat ou tout autre organisme de droit public a une participation[82]. Cette classification correspond, en lignes générales, à celle des organismes autonomes, donnée par la loi sur le régime juridique des Organismes autonomes d'Etat du 26 décembre 1958, comme suit : en premier lieu, les organismes autonomes de personnalité juridique propre et patrimoine indépendant de l'Etat; en second lieu les services administratifs sans personnalité juridique ayant à leur charge l'administration et distribution de fonds, lesquels, bien que provenant des budgets généraux de l'Etat, ne sont pas spécifiés et classeés par chapitres, articles et concepts dans ceux-ci; en troisième lieu, les entreprises nationales[83].

D'autre part, une situation similaire à celle décrite plus haut, existant spécialement dans les droits d'Europe continentale (France, Allemagne, Italie et Espagne) se présente en République Arabe Unie[84], en Indonésie[85], en Irak[86] et dans les pays d'Amerique latine, par exemple au Brésil[87], en Argentine[88], en Uruguay et au Vénézuéla[89].

En Finlande, les régimes juridiques des entreprises commerciales et industrielles de l'Etat sont approximativement de trois types différents : 1) d'après la loi du 13 mai 1931, services publics industriels d'Etat, sans personnalité juridique ou doués de personnalité; 2) d'après la loi sur les sociétés par actions du 2 mai 1895, des sociétés dans lesquelles l'Etat est majoritaire, soit d'un type étatique spécial, soit selon le type tout à fait courant; 3) régime juridique de droit public des entreprises d'Etat[90].

Enfin, un rapport estimable en cette matière a été réalisé avec les travaux de la Commission désignée par le Gouvernement suédois en 1954 pour l'étude de la systématisation économique qui à dû faire des recherches sur le « status » national des pays suivants : Suède, Norvège, Danemark, Yougoslavie, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Etats-Unis et URSS. Le compte-rendu de cette enquête a été publié par Elis Håstad, professeur à l'Université de Stockholm[91], qui détache les figures suivantes : 1 — Départements gouvernementaux d'activité commerciale (par exemple, postes — télégraphes, chemins de fer); 2 — Administrations d'Etat instituées en vue de l'activité économique (par exemple, la « Tennessee Valley Authority », la « Panama Canal »); 3 — « Public Corporation »;

---

[81] Vid. M. S. Giannini, Sobre las Empresas Públicas, loc. cit., pags. 17 à 20; Cfr. Natalia Gajl, Les Entreprises d'Etat en France, en Italie, et en Pologne, loc. cit., pags. 158 et 159, Piero Verrucoli, Consideraciones jurídico-mercantiles sobre las Empresas en mano pública, loc. cit., pag. 163.

[82] Vid. Manuel Broseta Pont, Rapport espagnol, pag. 5.

[83] Vid. Fernando Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. II, Madrid 1962, pag. 318, nota No 19.

[84] Vid. Mohammed Tawfik Younes, Rapport de la RAU au IV CICFP, loc. cit., Vol. 4, pags. 15 et 17.

[85] Vid. Rapport de la General Auditing Court au IV CICFP, loc. cit., Vol. 4, pag. 189.

[86] Vid. A. K. Said, Rapport du Irak au IV CICFP, loc, cit., Vol. 4, pag. 193.

[87] Vid. Rogerio de Freitas, Rapport brésilien au IV CICFP, loc. cit., Vol. 4, pags. 61 et 77; Antonio Brochado da Rocha, Rapport brésilien au IV CICFP, loc. cit., Vol. 4, pags. 101 et 125.

[88] Vid. Miguel S. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Buenos Aires, 1965, pags. 429 et suiv.

[89] Vid. Eloy Lares Martínez, Manual de Derecho Administrativo, Caracas 1963, pags. 184, 186, 264 et 437.

[90] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 7.

[91] Vid. Swedish State Research, 1 et 24, 1956, sous le titre de : Statsägda företag i Utlandet (State Enterprise Abroad), cit. par S. Marín, Aspectos de la Administración Pública Autonómica, cit. pags 269 y 270. Vid. le même en Elis Håstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, ICE, Madrid, marzo 1949, pags. 63 et suiv.

4 — « State Company », parmi lesquelles figurent celles qui sont propriété absolue de l'Etat, celles dans lesquelles l'Etat possède une partie des actions ou exerce son contrôle, et celles qui se constituent pour acquérir, diriger ou administrer des sociétés contrôlées.

13. Donc, en s'appuyant sur la base de ce panorama de la situation en Droit comparé, il faut, comme nous l'avons signalé, pour étudier les diverses formes juridiques utilisées par les pouvoirs publics pour développer leurs activités industrielles ou commerciales, concentrer le problème sur la personnalité et ainsi analyser, d'une part, le régime de ces activités lorsqu'elles sont réalisées directement par l'Administration, et d'autre part, le régime de ces activités économiques lorsqu'elles sont réalisées par des organismes doués de personnalité juridique, en distinguant ici les divers types d'organismes autonomes utilisés.

2. Le régime juridique des activités industrielles et commerciales directement développées par l'Etat

A. Introduction

14. Quand les organismes publics firent leurs premiers pas dans le domaine de l'activité économique, celle-ci se fit évidemment par l'entremise des organes traditionnels de la bureaucratie. C'est ainsi qu'apparurent dans le Droit français l'exploitation en régie, c'est-à-dire les régies industrielles et commerciales[92], dans le Droit allemand et autrichien, les « Regiebetreib » ou les « Eigenbetrieb »[93], dans le Droit espagnol les « entreprises propres » ou « services administratifs chargés de l'administration et de la distribution de fonds dépourvus de personnalité juridique »[94] et dans le Droit venezuélien les « Etablissements industriels de la Nation »[95].

Il s'agit de services publics industriels et commerciaux gérés directement par l'Etat ou les collectivités publiques et dépourvus de personnalité morale[96].

Or, on a fait remarquer avec insistance que lorsque le service concret présente un caractère économique, la formule de la gestion directe est inadéquate, ceci parce qu'en général l'organisation bureaucratique, dans l'Etat moderne, n'est pas faite pour réaliser des activités de cette sorte, étant donné que généralement, dans ce domaine, elle se montre maladroite et lente[97]. Il semble alors admis, de façon unanime — et nous nous référons aux formes de nationalisation — qu'il y ait tendance à éviter la transformation des entreprises nationalisées en subdivisions immédiates de l'Administration de l'Etat[98].

En tout cas et même quand cette forme de réalisation par l'Etat des activités économiques tend à être évitée et présente aujourd'hui une importance relative moins grande que les autres formes d'action de l'Etat[99], sa présence au sein du Droit comparé nous oblige à analyser sommairement, son régime juridique interne et externe.

---

[92] Cfr. Roland Drago, Rapport français, pag. 5.
[93] Cfr. Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 3; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 3.
[94] Cfr. Fernando Garrido Falla, Las Empresas Públicas, loc. cit., pag. 133.
[95] Vid. Loi Organique des Finances Publiques Nationales du Vénézuéla, Art. 42 ordinal 2°.
[96] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 5; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 3.
[97] Cfr. Fernando Garrido Falla, Tratado ..., cit., Tomo II, pag. 313.
[98] Cfr. K. Katzarov, op. cit., pag. 331.
[99] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 5; Tore Modeen, Rapport finlandais, pags. 28 et 29; Elis Hâstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 64.

B. Régime juridique interne

15. En tant que corps intégrés dans l'organisation administrative, les régies possèdent, le plus souvent, une structure administrative classique et hiérarchisée[100]. En conséquence, du point de vue de Droit administratif, la confusion organique de cette forme indéterminée de gestion, oblige à un renvoi en bloc aux régulations de cette branche juridique pour l'étude de sa régulation essentielle[101]. Pourtant, il est nécessaire d'insister sur quelques-unes de ses particularités.

16. En premier lieu, et bien qu'il existe des exceptions comme en Suède où, par suite de l'absence de la direction ministérielle, elles dépendent du chef de département[102], elles sont généralement soumises à l'autorité immédiate du ministre respectif[103] et, de ce fait, à tous les mécanismes et instances ordinaires des organismes administratifs[104], ceci à tel point que par exemple en Belgique il est impossible pour les personnes administratives compétentes de renoncer à leur autorité hiérarchique sur les entreprises publiques non personnalisées[105]. Ainsi Theo Keller a signalé que l'efficacité de l'effort réalisé en vue d'obtenir l'économie maxime est en danger, pour autant que cet effort soit sérieux, à cause de la coordination de l'institution non autonome dans l'engrenage très souvent échelonné et gênant des instances administratives, et par suite de la limitation fréquemment trop rigoureuse de l'attribution de ces charges directives, qui jouissent, dans le secteur privé, des plus amples facultés leur permettant de prendre des décisions selon leur propre initiative et de répondre ainsi rapidement aux exigences qui peuvent se présenter avec chaque nouvelle situation[106]. Ceci a peut-être conduit au fait que ces entreprises possèdent la caractéristique d'être par priorité et en forme exclusive au service des besoins propres des organismes publics, comme par exemple les Ateliers généraux des Chemins de fer et l'Imprimerie de l'Etat[107], en Finlande. Cette situation se retrouve en Allemagne et au Vénézuéla en ce qui concerne l'imprimerie du Bund[108] et l'Imprimerie nationale.

17. D'autre part, le service économique non autonome ne dispose pas de patrimoine propre. Par conséquent pour obtenir ses crédits d'inversion et ses moyens d'exploitation, il dépend entièrement de la collectivité publique à laquelle il appartient. Ceci signifie qu'il ne dispose pas de crédits lui-même[109] et que, par exemple, il n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins d'inversion au moyen de placement d'emprunts propres sur le marché des capitaux[110]. En d'autres termes, le titre juridique d'un service économique

---

[100] Cfr. Elis Håstad, Tipos de Industrias ... loc. cit. pag. 64, R. Drago, Rapport français, pag. 8; M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 2; Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 7.

[101] Cfr. F. Garrido Falla, Tratado ... cit., Tomo II, pag. 314; Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 5.

[102] Vid. Elis Håstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 64.

[103] Cfr. M. S. Giannini, Sobre las Empresas Públicas, loc. cit. pag. 17; Marín Marín, Aspectos de la Administración Pública Autonómica, cit. pag. 280; Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 13, M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 6; ONU, Some problems in the ... cit. pag. 6.

[104] Cfr. Josef Marschall, Rapport autrichien an IV CICFP, loc. cit., Vol. 4, pag. 237.

[105] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 11.

[106] Vid. Theo Keller, La Economía propia de las Comunidades públicas, en W. Gerloff y F. Newmark, op. cit., pag. 154; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 7.

[107] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 11.

[108] Vid. Wolfgang Zetzschke, Las Empresas públicas en la República Federal Alemana, en ICE, mars 1964, pag. 95; Mision Shoup, Informe sobre el Sistema Fiscal de Venezuela, Caracas, Tomo II, 1960, pag. 160.

[109] Cfr. Klaus Vogel, Rapport allemand, pags. 7 et 8; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 13.

[110] Cfr. Theo Keller, La Economía propia de las Comunidades públicas, loc. cit., pag. 154; Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 8; Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 8.

non autonome ou entreprise de gestion directe est uniquement l'organisme public auquel il appartient et le dit organisme ou collectivité publique est le sujet de tous les droits et répond de toutes les obligations qui sont nés dans le cadre de l'entreprise[111].

18. Le manque d'autonomie, quant au droit patrimonial, conduit l'entreprise propre ou régie industrielle à l'obligation budgétaire. Ceci a pour conséquence que l'entreprise organisée sous forme de régie doive presenter un budget partiel dans le projet budgétaire général de l'Etat ou de l'organisme local respectif. Son approbation par le Parlement signifie alors la fixation d'objectifs déterminés d'inversion pour les fonds disponibles et l'obligation restrictive d'employer pour chacun des buts poursuivis la quantité fixée par le budget[112]. D'autre part, la respective remise des comptes qui doit présenter une information sur l'accomplissement des finalités d'inversion que le budget a établi en est une autre conséquence. Tout ceci signific donc une forte restriction à la liberté de maniement financier et peut affecter de ce fait l'économie d'une entreprise d'Etat ou locale[113].

Ceci a eu pour effet, et c'est une manifestation qui s'observe clairement en Droit comparé, que l'Etat ait voulu parfois doter ces services à caractère industriel et commercial d'un statut plus ample au point de vue des règles budgétaires et comptables et de la gestion, sans passer par la technique de la décentralisation organique qui implique la création de personnes juridiques distinctes de l'Etat[114], comme c'est le cas par exemple en Espagne[115], en Italie[116], en France[117], et en Belgique[118].

Par ailleurs, en principe, les recettes de ces services économiques non autonomes sont considérées rentes de l'Etat et partant, doivent entrer au Trésor, comme en Suède et au Vénézuéla[119]. Concernant ceci cependant, le Droit comparé présente des exceptions du fait de l'existence des dénommées Caisse spéciales, auquel cas les recettes n'entrent pas au Trésor général[120].

19. Quant au régime des biens, ceux qui appartiennent aux régies ou services économiques non autonomes relèvent intégralement de la domanialité publique, c'est-à-dire qu'ils sont inaliénables et insaisissables[121] et de ce fait, du point de vue économique, les biens investis dans l'entreprise, n'étant pas séparés du Patrimoine de l'Etat, ni juridiquement, ni en matière de comptabilité, il n'est pas possible de les inclure dans un compte d'inversion, ni de les faire figurer dans un bilan[122].

20. Finalement, du fait de l'incorporation de ces services économiques non autonomes dans l'Administration de l'Etat ou d'une collectivité publique, le régime du personnel est le même que celui en vigueur pour les agents de l'Etat et en conséquence, régit le statut de la fonction publique, comme c'est le cas en Belgique, en Allemagne, en Suède,

---

[111] Cfr. Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 8.
[112] Cfr. Tore Modeen, Rapport finlandais, pags. 8 et 9; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 13.
[113] Cfr. Theo Keller, La Economia de las Comunidades públicas, loc. cit., pag. 154.
[114] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 75.
[115] Vid. F. Garrido Falla, Las Empresas públicas, loc. cit. pag. 134.
[116] Vid. M. S. Giannini, Sobre las Empresas Públicas, loc. cit. pag. 18.
[117] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 6; Cfr. S. Marín Marín, Aspectos de la Administración Pública Autonómica, cit. pag. 281.
[118] M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 7, 29, 76 et 97.
[119] Vid. Art. 42, 2° de la Loi Organique des Finances Publiques Nacional du Venezuela; Elis Hâstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 64.
[120] Cfr. S. Marín Marín, Aspectos de la Administración Autonómica, cit. pags. 225 y 282.
[121] Cfr. R. Drago, Rapport français, pags. 9 et 10; M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 42; Gerhard Plöchl, Rapport autrichien.
[122] Vid. Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 12.

en France et en Espagne[123]. Evidemment, ceci implique inévitablement une rigidité dans l'activité de l'entreprise, et rend difficile, tant l'adaptation du champ d'action au fonctionnaire, que la possibilité d'intéresser les personnes les plus aptes pour la tâche concrète. Y contribue aussi le rigide échelon de rémunération qui en fixe les limites maximum, et il arrive fréquemment que les salaires des cadres soient inférieurs à ceux établis pour le même échelon dans l'Economie privée[124].

Dans d'autres pays cependant, le personnel de ces services non autonomes est placé sous le régime du Droit privé, tel le cas de la Finlande[125].

C. Régime juridique externe

21. En principe, et étant donné la nature de l'activité que développent les régies ou entreprises propres, concernant toute leur activité externe, l'etat est soumis aux normes du Droit privé et spécialement à celles du Droit commercial, surtout pour les contrats avec ses clients et ses fournisseurs[126]. Par conséquent et en principe, dans les pays où il existe une dualité de compétence juridictionnelle, administrative et ordinaire, établie selon la nature de l'activité développée par l'organisme public, comme par exemple en France, en Autriche, en Belgique et au Vénézuéla, le droit de juger les litiges qui surviendraient au cours de la réalisation de ces activités commerciales, revient à la juridiction commerciale ordinaire[127], sauf quand les entreprises en régie gèrent un service public; dans cette circonstance, elles bénéficient de toutes les prérogatives de la personne publique avec laquelle elles se confondent, comme c'est le cas en France[128].

Dans certains systèmes, comme au Vénézuéla, l'entreprise industrielle non autonome, bien qu'elle soit subordonnée en principe au droit commercial concernant le déroulement de son activité, jouit de toutes les prérogatives du pouvoir public, car l'absence de personnalité séparée l'assimile à l'Etat. Dans ce sens, elle jouit de tous les privilèges de l'Administration qui se rapportent à la procédure et ne peut être grevée d'impôts. Quelque chose de semblable existe en Belgique où, entre autres situations spéciales, les biens des régies ne peuvent être astreints à voie d'exécution forcée[129].

22. Par ailleurs, et même si en principe l'Etat développe par l'intermédiaire des régies une activité industrielle ou commerciale soumise normalement au droit commercial, en ce qui concerne son aspect externe, il n'en a pas pour autant le caractère de commerçant conformément à la solution générale du Droit comparé[130]. Dans ce sens, par exemple au Vénézuéla, le Code de Commerce signale que les entités publiques territoriales « ne

---

[123] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 36; Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 6. En France, *Vid.* S. Marín Marín, Aspectos de la Administración Autonómica, cit. pag. 280. Vid. de même, ONU, Some problems in the organisation ..., cit. pag. 6; Elis Håstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 64; Gerhard Plöchl, Rapport autrichien, pag. 7.

[124] Cfr. Theo Keller, La economía propia de las Comunidades Públicas, loc. cit. pag. 155; Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 6.

[125] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 10.

[126] Cfr. R. Drago Rapport français, pag. 10; M. S. Giannini, Sobre las Empresas públicas, loc. cit. pags, 16–18; M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 52 y sig.

[127] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 10; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 16; M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 54; Allan-Randolph Brewer C., Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana, Caracas, 1964, pag. 327.

[128] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 12.

[129] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 70; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 12.

[130] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 56; S. Marín Marín, Aspectos de la Administración Autonómica, cit. pag. 281; F. Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, cit. Tome II, pag. 314.

peuvent assumer la qualité de commerçants, mais peuvent exécuter des actes de commerce; dans ce cas, elles restent assujéties aux lois commerciales »[131].

En Autriche, au contraire les entreprises de gestion directe sont considérées comme commerçantes si elles exploitent une affaire commerciale. Cependent, signale Plöchl, quand l'entreprise dépasse le cadre de petit commerce, elle n'est pas dans l'obligation de s'inscrire sur le Registre commercial en tant que personne privée, mais autorisée à le faire[132].

3. Le régime juridique des activités industrielles et commerciales développées par l'Etat par l'intermédiare d'organismes doués de personnalité propre et séparée

A. Introduction

23. Il est certain que l'étude du régime juridique des activités industrielles et commerciales de l'Etat rencontre de sérieux obstacles au moment d'analyser les diverses formes juridiques douées de personnalité propre séparée de celle de l'Etat, par l'intermédiaire desquelles les Pouvoirs publics développent les dites activités, étant donné par ailleurs qu'il existe une tendance générale en Droit comparé à créer ces organismes. En effet, quant à ceux qui trouvent leur origine dans les nationalisations, Katzarov a indiqué que l'analyse des structures que revêt la nationalisation permet de constater partout une tendance très nette à séparer juridiquement les sujets qui animent la vie économique nationalisée de la personne juridique de l'Etat. Cette tendance, par ailleurs, ne provient pas tant du fait que l'Etat, lorsqu'il a réalisé la nationalisation, s'est trouvé en présence de sujets de droit existants — les entreprises privées — qu'il a nationalisés, mais plutôt de causes qu'il faudrait rechercher dans l'instinct de conservation : quand il y a nationalisation il est évident que le budget de l'Etat peut se trouver menacé par des secousses imputables à la période transitoire précédant la normalisation de l'économie nationalisée[133].

Mais en tout cas, si la tendance à créer des organismes séparés de l'Administration en forme juridique et patrimoniale a été généralisée, le Législateur, normalement, n'a pas eu recours aux diverses formes juridiques suivant des critères uniformes; au contraire, comme le signale Langrod, il a plutôt recouru à l'une ou l'autre forme d'action pour des besoins passagers, par opportunisme, par habitude ou tout simplement par hasard, par respect pour la symétrie des administrations « regulières » qu'il pensait ainsi sauvegarder ou enfin pour mieux déguiser l'Etat en commerçant « véritable »[134].

Ceci a donné lieu en maintes occasions à ce que la différence entre la réalité de l'organisme et la forme juridique choisie soit évidente[135], et c'est la raison pour laquelle on a dit que ces formes, bien souvent, surtout si c'est la commerciale qui a été choisie, ne sont rien d'autres qu'une façade[136], un déguisement externe[137] ou simplement une fiction[138].

24. Mais le problème fondamental qui se pose au juriste pour sa tâche comparative, au moment d'étudier ces aspects est l'impossibilité de classer, de manière absolue, toutes ces figures juridiques possédant une personnalité juridique propre, dans la catégorie des personnes de droit public (par exemple, conformément aux linéaments de l'établissement public) ou dans la catégorie des personnes de droit privé (par exemple la société anonyme de capital public).

---

[131] Art. 7 du Code de Commerce du Vénézuéla.
[132] Vid. Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 11.
[133] Vid. K. Katzarov, op. cit. pag. 326.
[134] Vid. G. Langrod, L'Entreprise Publique en Droit administratif Comparé, loc. cit. pag. 22.
[135] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 332.
[136] Vid. G. Langrod, L'Entreprise Public ..., loc. cit. pag. 219.
[137] Vid. J. L. Villar Palasí, La Actividad industrial del Estado ..., loc. cit. pag. 90.
[138] Antonio Brochado Da Rocha, Rapport brésilien II au IV CICFP, loc. cit., Vol. 4, pag. 105.

En effet, quand l'entreprise publique se place pleinement dans le domaine public, bien que douée de personnalité et autonomie financière, elle relève encore du concept d'*imperium*, en accord avec les normes propres de l'Administration, le doute évidemment, penche en faveur du régime de Droit administratif. Au contraire quand l'Etat, dans sa gestion économique, a choisi la forme de droit privé, soumise aux règles de l'activité privée et aux préceptes de droit civil et commercial, la décision n'est pas difficile non plus[139]. Mais ce ne sont pas les cas extrêmes, mais plutôt les intermédiaires, qui créent de difficiles problèmes.

En effet, dans les systèmes qui ne suivent pas les linéaments du Droit d'Europe continentale et dans lesquels on ne peut recourir en forme absolue à la classification en personnes publiques ou privées, la catégorie intermédiaire de ces figures juridiques se multiplie. Ainsi, par exemple au sujet des pays anglo-saxons, où, comme en Angleterre, « n'est pas établie très clairement la distinction entre sujets publics et privés »[140] il n'est pas possible d'insérer la Public Corporation dans le schéma rigide du Droit continental car celle-ci, par sa nature même, se présente comme un organisme de caractère « semi-public »[141].

Par ailleurs, concernant les pays de régime socialiste et d'économie planifiée, les entreprises nationalisées se présentent généralement telle une synthèse entre la personne de droit public et la personne de droit privé. A cet effet, Katzarov a signalé que si l'on prend comme critère de la différenciation entre personnes juridiques de droit public et personnes juridiques de droit privé la manière dont elles ont été constituées et subsistent, c'est-à-dire en d'autres termes, si nous admettons que la personne juridique de droit public est celle qui est constituée et qui existe de droit, en vertu d'une loi, tandis que la personne juridique de droit privé résulte d'une transaction juridique, nous devons reconnaître que l'entreprise d'Etat ne trouve sa place ni dans l'une, ni dans l'autre catégorie[142]. Nous ne sommes pas, ajoute Katzarov, en présence de quelque chose de nouveau en substance sinon en présence d'une *nouvelle combinaison* à laquelle nous pourrions appliquer l'expression « pareastatal », « semi-public », etc. ... si nous voulons absolument lui donner une qualification propre; cette combinaison nous conduit en Droit général public et privé à des complication ou innovations importantes qui posent de graves problèmes[143].

25. En présence de cette situation, l'étude des formes juridiques personnalisées par l'Etat pour développer ses activités économiques, ne peuvent évidemment se limiter à l'analyse des établissements publics (personnes publiques) et des sociétés commerciales (personnes privées) de capital public ou mixte; cette étude doit embrasser les catégories ou formes juridiques intermédiaires entre les personnes publiques et les personnes privées, telles que les « Public Corporation » anglaises, les « Government Corporation » américaines, et les entreprises d'Etat des pays socialistes. De plus, le Droit comparé présente d'autres catégories intermédiaires entre la personne publique (Etablissement public) et la régie industrielle étudiée précédemment, comme la dénommée Régie d'Etat en Belgique qu'il est nécessaire d'étudier séparément.

Donc, notre étude comparative des formes juridiques personnalidées utilisées par l'Etat pour développer ses activités industrielles ou commerciales et leurs divers régimes juridiques sera faite — sans oublier la véracité de l'affirmation de R. Drago de ce que toute classification en la matière comporte nécessairement un aspect artificiel[144] — au

[139] Cfr. F. Labadie Otermín, Problemática de la Empresa pública, loc. cit. pag. 173.

[140] Vid. Laureano López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, RAP, No 3, Madrid, 1950, pag. 393.

[141] Cfr. L. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas ..., loc. cit. pag. 395.

[142] Vid. K. Katzarov, op. cit. pag. 337.

[143] Vid. K. Katzarov, op. cit. pag. 339.

[144] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 5.

moyen de l'analyse séparée de la Régie d'Etat ou des Administrations d'Etat instituées à des fins commerciales, de l'Etablissement public industriel et commercial, des formes juridiques intermédiaires (Public et Government Corporation et entreprises d'Etat des pays socialistes) et des sociétés commerciales de capital public ou mixte suivant le degré d'application des normes du Droit public à leurs activités.

B. Les régies d'état

26. Dans cette première catégorie intermédiaire entre la régie industrielle et l'établissement public, nous pouvons inclure les régies d'Etat belges et les Administrations d'Etat instituées à des fins commerciales en Norvège et en Finlande[145]. Les Régies d'Etat, telles que les définit M. A. Flamme sont des services publics nationaux centralisés et personnalisés, gérés directement par le ministre et donc dépourvus de toute autonomie organique. Ces régies jouissent d'une autonomie technique, ont une comptabilité commerciale et un patrimoine distinct et font l'objet d'une gestion industrielle basée sur la considération du prix de revient, ce qui est impossible à l'Etat[146]. Il existe en Belgique trois régies d'Etat dont l'activité est indiscutablement commerciale : la Régie des services frigorifiques de l'Etat; la Régie des Télégraphes et Téléphones (R.T.T.); la Régies des voies aériennes (R.V.A.).

Donc ce qui distingue les régies d'Etat belges des services économiques non autonomes (régies industrielles françaises) est le fait d'être pourvues de personnalité. En effet, dans ce cas, l'octroi de la personnalité juridique au service ne lui fait pas perdre le caractère d'administration centralisée lorsque l'objectif est essentiellement celui de permettre à certaines entreprises étatiques à caractères industriel ou commercial d'échapper aux règles de gestion financière et comptable traditionnellement en vigueur dans l'Etat, puisque les administrations ainsi personnalisées demeurent sous l'autorité hiérarchique directe d'un ministre[147].

Dans cette catégorie des régies d'Etat on peut inclure les entreprises industrielles d'Etat de la Finlande; elles sont dotées d'un comité de direction propre et de même ne se distinguent des entreprises gérées directement par l'Etat que par l'octroi de personnalité, bien qu'elles soient soumises à l'autorité directe du ministre[148].

D'autre part, les régies d'Etat ainsi conçues se distinguent des établissements publics que nous verrons plus loin, bien que les deux soient pourvus de personnalité juridique, ceci pour le fait signalé que le ministre exerce sur les premières un pouvoir hiérarchique et sur les autres une tutelle qui ne lui donne généralement pas le droit de prendre des décisions, mais seulement celui d'approuver ou de rejeter des résolutions[149].

27. Comme dit précédemment, en Belgique toutes ces administrations personnalisées demeurent centralisées car elles sont gérées, non pas par des autorités distinctes de l'Etat, mais par des représentants du pouvoir central soumis au contrôle hiérarchique du ministre sous lequel chacune de ces administrations se trouve placée. Ainsi, aux termes de sa loi organique, la Régie des Télégraphes et des Téléphones est représentée et gérée par le ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions, cependant qu'un comité de surveillance est chargé du contrôle de la comptabilité[150]. Au contraire et ainsi

[145] Vid. Elis Håstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 64.
[146] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 8.
[147] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 30; Victor Crabbe, La Empresa Pública en Bélgica, ICE, marzo 1.964, pag. 115.
[148] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pags. 7 et 12; Elis Håstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 64.
[149] Cfr. Antonio Brochado da Rocha, Rapport brésilien II en VI CICFP, loc. cit., Vol. 4, pag. 103.
[150] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 30.

que nous l'avions déjà dit, ces entreprises, en Finlande, sont soumises à un comité spécial de direction bien que dépendant d'un contrôle considérable du gouvernement[151].

28. En ce qui concerne leur budget, ces entreprises sont considérées comme département du gouvernement[152] et de ce fait, en Finlande, elles ne disposent pas d'un capital propre et dépendant totalement du budget de l'Etat dans lequel on fait l'estimation de dépenses d'investissements et des dépenses[153]. Quant aux biens des Régies d'Etat belges, ils sont soumis au régime de la domanialité, tout comme les biens des services administratifs non personnalisés; et du fait que la Régie d'Etat jouit de personnalité séparée, on a considéré que l'Etat a cédé ces biens en propriété aux dites régies, réserve faite que cette cession de propriété ne soit considérée qu'à la façon d'un « artifice juridique » qui, loin d'entraîner une diminution de l'avoir de l'Etat, réservait au gouvernement l'exercice de droits, mitigeant singulièrement le caractère à première vue absolu de la cession[154].

29. D'autre part, étant donné la nature spécifique de ces régies d'état belges, le personnel qui leur prête ses services est soumis au statut réglementaire des gens de l'Etat tout comme l'est celui des régies françaises ou des services non personnifiés[155]. En Finlande et en Norvège au contraire, les administrations d'Etat instituées en vue d'activités commerciales ont un système de salaire plus libre et, quant aux conditions d'emploi des ouvriers, il existe certaines différences en relation avec la fonction publique[156].

Enfin, touchant au régime juridique externe de ces entreprises publiques, il est semblable à celui des services dépourvus de personnalité; bien qu'elles réalisént des activités commerciales, elles ne possèdent pas la qualité de commerçants, elles ne peuvent compromettre et leurs biens ne peuvent être l'objet d'exécution forcée[157].

C. Les établissements publics industriels et commerciaux

(a) Introduction

30. Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans la polémique à laquelle a donné lieu la crise de la notion d'établissement public en France, causée par la multiplication des établissements publics industriels et commerciaux[158], il faut signaler qu'en Droit comparé, et encore actuellement en France,[159] lorsqu'on parle d'établissement public, on veut au moins signifier l'existence d'un organisme d'Etat décentralisé pourvu de personnalité de *droit public*[160].

Dans ce sens, J. Rivero, constatant l'évolution qu'a eue en France la notion d'établissement public — laquelle a perdu toute valeur juridique puisqu'elle n'implique plus nécessairement une activité de service public ni une distinction fondamentelle avec les personnes territoriales, et qu'elle ne fournit aucune précision sur le régime juridique de l'organisme — en arrive cependant à la conclusion que la seule chose sûre qui puisse être déduite de cette notion, est le caractère de *personne publique* de l'organisme concret,

---

[151] Cfr. Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 7; Elis Håstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 64.

[152] Cfr. Elis Håstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 64.

[153] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 8.

[154] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 42.

[155] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 36.

[156] Cfr. Elis Håstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 65.

[157] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 56, 62 et 72.

[158] Vid. R. Drago, La crise de la notion d'établissement public, Paris, 1950.

[159] Cfr. M. Waline, Droit administratif, 9e edition, Paris 1963, pag. 383.

[160] Vid. les références au Droit Comparé (France, Allemagne, Belgique, Italie, Espagne, Amérique Latine) faites dans le No 12.

d'où découle un contrôle exercé sur lui par une autorité de tutelle et sa subordination à certaines règles de droit public[161].

Donc et dans ce même sens, quand nous parlerons d'établissements publics industriels et commerciaux dans cette étude, nous nous référerons à ces *personnes publiques* par l'intermédiaire desquelles l'Etat développe des activités économiques et qui sont ainsi dénommées en France, en Belgique, en Espagne, en Uruguay et au Brésil[162]; on les nomme institutions publiques autonomes en Allemagne et en Autriche[163], Instituts oficiels autonomes au Vénézuéla[164] ou organismes autarchiques en Argentine[165], et « ente pubblici » en Italie[166]. En quelque sorte aussi, la catégorie de « Public Authorities » américaines et anglaises pourrait entrer dans la liste des personnes publiques et être inclue dans cette catégorie générique des établissements publics puisque par «authority» les américains entendent un type d'organisme *public* administratif doué de *pouvoirs* spéciaux *de gouvernement*[167]. Cependant, nous avons préféré, a cause de leurs particularités, les traiter à part, comme une forme juridique intermédiaire.

(b) Régime juridique interne

31. L'existence d'organismes publics économiques, doués de personnalité juridique propre n'est rien d'autre qu'une manifestation de la dénommée Administration indirecte ou médiate de l'Etat[168] réalisée par l'intermédiaire d'organismes fonctionnellement décentralisés de l'Administration centrale de celui-ci[169]. Donc, en principe, le régime juridique interne des établissements publics économiques est déterminé par le Droit public, surtut pour ce qui se réfère aux relations entre l'organisme décentralisé et l'Administration centrale[170]. Pourtant Forsthoff a dit que malgré les liens étroits qui unissent à l'Etat les organes administratifs groupés dans l'Administration médiate de l'Etat, la distinction entre celle-ci et l'Administration directe de l'Etat revêt une importance pratique considérable : fondamentalement l'Administration médiate d'Etat se trouve hors de la série des autorités directes de l'Etat auxquelles elle n'est pas assujettie par une subordination officielle[171].

32. Le régime interne de Droit public qui caractérise, en principe, les établissements publics économiques, se reflète, en premier lieu, parce que généralement la création de ces personnes publiques requiert une loi spéciale comme en France, en Allemagne, en Belgique, et au Vénézuéla[172].

---

[161] Vid. Jean Rivero, Droit Administratif, 2° edition, Paris, 1962, pag. 404.

[163] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 6; M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 9 et 30; F. Garrido Falla, Las Empresas Públicas, loc. cit. pag. 135; Enrique Sayagués Laso, Les établissements publics économiques en Uruguay, RISA, 1956, No 1, pags. 5–15; Antonio Brochado da Rocha, Rapport brésilien II an IV CICF, loc. cit., Vol. 4, pag. 101.

[162] Vid. Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 4; Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 2; Cfr. Theo Keller, La economía propia de las Corporaciones Públicas, loc. cit. pag. 156.

[164] Vid. Tomás Polanco, La Administración Pública, dans Anales de la Facultad de Derecho, Caracas, 1951, pags. 315 et sig.

[165] Vid. Miguel S. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, cit. Tomo I, pag. 433.

[166] Vid. M. S. Giannini, Sobre las Empresas públicas, loc. cit. pag. 18.

[167] Cfr. Fernando Garrido Falla, La intervención administrativa en materia económica y las Corporaciones de Gobierno en Norteamérica, RAP, No 3, Madrid, 1950, pag. 424.

[168] Vid. Fernando Garrido Falla, Administración indirecta del Estado y descentralización funcional, Madrid, 1950, Ernst Forsthoff, op. cit. pags. 598 et 607.

[169] Cfr. Mariano Baena del Alcázar, Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la administración central, RAP, No 44, 1964, pag. 62.

[170] Vid. Natalia Gajl, Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne, loc. cit. pag. 156.

[171] Vid. Ernst Forsthoff, op. cit. pag. 610.

[172] Cfr. J. Rivero, op. cit. Tomo II, pag. 404, Ernst Forsthoff, op. cit. pags. 644 et 652; Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 6. Au Venezuela, Articulo 230 de la Constitution de 1961.

33. D'autre part le régime interne de Droit public des établissements publics industriels et commerciaux répercute sur son organisation qui se caractérise par le degré d'autonomie dont ils disposent, vis-à-vis de l'Administration centrale. C'est peut-être l'aspect le plus important du régime des établissements publics économiques, dans lesquels les décisions rapides sont nécessaires, les interventions directes des organes politiques et de l'Administration centrale étant exceptionnelles et la direction de l'entreprise en forme indépendante revenant à un organe spécial de gestion.

En effet, dans le schéma habituel de cette décentralisation des entreprises publiques, leur direction correspond à un Conseil d'administration sous les ordres duquel se trouve un directeur ou un directeur général en tant qu'organe exécutif.

En présentant le schéma francais, R. Drago signale que le Conseil d'administration est constitué sur la base du système représentatif selon les règles de la gestion tripartite (Etat, employés, consommateurs) utilisée pour les entreprises issues des lois de nationalisation. Ce schéma comporte de nombreuses variantes encore que les conseils d'administration comportent toujours des représentants de l'Etat et des représentants des employés de l'entreprise. Les pouvoirs du conseil d'administration sont extrêmement étendus puisqu'il a compétence pour déterminer l'activité générale de l'entreprise, décider les opérations en capital, voter l'état des prévisions et le compte des profits et pertes[173].

La même situation se présente en Belgique, en Allemagne, en Autriche, au Vénézuéla[174]. Par ailleurs, les membres des Conseils d'Administration des organismes publics ainsi que leurs directeurs sont nommés et déplacés par l'Administration[175].

34. La création par l'Etat d'organismes ou d'institutions autonomes à des fins industrielles et commerciales a pour objet principal de doter ceux-ci d'une certaine autonomie et flexibilité pour réaliser leurs activités, lesquelles ne pourraient être développées dans le cadre rigide du Budget national. Ainsi, les établissements publics qui développent des activités industrielles et commerciales ne doivent pas soumettre leur budget à l'approbation du Parlement, mais seulement à l'approbation du ministre de tutelle respectif[176]. Donc, ils ne sont pas soumis à l'obligation budgétaire, ce qui les met en condition, non seulement de procéder à n'importe quel moment à des inversions imprévisibles mais indispensables, mais aussi d'accumuler des fonds de réserve et de pratiquer l'autofinancement. Theo Keller signale que c'est précisément cet autofinancement qui, suivant l'expérience, confère aussi à l'entreprise privée une agilité particulièrement grande dans sa politique d'inversions; cette agilité augmente encore dans le cas de l'entreprise publique parce que la plupart du temps, celle-ci ne se verra pas empêchée, à cause des pressions impositives de mettre les gains en sûreté au moyen d'amortissements et de formation de fonds de réserve[177].

Or, le fait que le budget de l'établissement public ne soit généralement pas soumis, joint à la loi de budget de l'Etat, à l'approbation du Parlement, ne signifie pas que ce dernier n'ait aucune intervention budgétaire. Effectivement, on peut dire que le Parlement possède des moyens financiers sur les entreprises publiques constituées en établissements publics, dans la mesure où l'Etat leur remet généralement à titre d'apport ou de subventions certaines sommes que le Parlement doit approuver en vertu de sa compé-

---

[173] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 8.

[174] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 30; Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 13; Gerhard Plöchl, Rapport autrichien, pag. 7; Tomás Polanco, La Administración Pública, loc. cit. pag. 334.

[175] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 9; M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 30; Tomás Polanco La Administración Pública, loc. cit. pag. 336.

[176] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 79.

[177] Vid. Theo Keller, La Economia propia de las Comunidades públicas, loc. cit. pag. 157; Cfr. Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 14.

tence budgétaire générale[178]. En France, d'autre part, selon la loi du 18 juillet 1949, la nomenclature des établissements publics industriels et commerciaux doit être déposée chaque année en même temps que le projet de loi de finances et, conformément à un décret du 19 juin 1956, qui détermine le mode de présentation du Budget de l'Etat, le rapport économique qui préface le projet de budget doit contenir une annexe relative aux entreprises publiques qui comporte, classées par le ministère de tutelle, les prévisions budgétaires de tous les organismes du secteur public pour lesquels il est prévu dans le projet de budget un concours financier ou une garantie de l'Etat, ainsi que les comptes qui leur correspondent pour l'année précédente et l'année en cours[179].

35. En ce qui concerne les biens des établissements publics industriels et commerciaux, ils sont assujettis en principe au régime de la domanialité publique. En effet, ainsi que l'indique M. A. Flamme, si l'établissement public dispose de biens et de droits, c'est que par l'artifice de la personnalité juridique l'Etat a affecté à un service public déterminé certaines parties de son patrimoine et des pouvoirs de gestion sur celui-ci. Il s'ensuit que tout en constituant une entité distincte, le patrimoine de l'établissement public est et reste un patrimoine de l'Etat, soumis au contrôle de la Cour des Comptes[180]. En lignes générales c'est le même principe qui est en vigueur en France, bien que R. Drago signale qu'actuellement il semble que les établissements publics industriels et commerciaux aient tendance à se laisser assimiler à des entreprises ayant la forme de sociétés — et qui ont leurs biens « dans le commerce » — et que dans l'intérêt même de leurs relations commerciales, ils acceptent que leurs biens puissent être saisis[181]. Au Vénézuéla, par ailleurs, on a signalé que si effectivement les biens appartenant aux Instituts ou Etablissement officiels autonomes ne sont pas soumis au régime fiscal ordinaire prévu pour les biens nationaux, il est nécessaire de faire remarquer que le patrimoine net de ces Instituts autonomes appartient aussi à la Nation. En effet, l'autonomie concédée par la loi à de telles entités quant à l'administration et disposition des revenus dont ils jouissent pour développer les activités qui ont motivé leur création, n'enlève pas à la Nation son droit de propriété[182].

Cependant, concernant les biens utilisés par les établissements publics économiques il convient de distinguer deux catégories. En premier l'eu, les biens simplement mis à la disposition de l'Etablissement et qui demeurent la propriété du pouvoir public. Tel est le cas, en Belgique, du Port Autonome de Liège auquel l'Etat et la ville de Liège ont apporté en jouissance des voies navigables et leurs dépendances, biens qui continuent à appartenir au domaine public de l'Etat ou de la commune[183]. En second lieu, les biens possédés dès l'origine ou acquis en propriété sur ses fonds propres par l'établissement et qui relèveront de son domaine public ou privé, selon les critères traditionnels. Dans ce dernier cas, il faut indiquer que chaque établissement est évidemment libre d'acquérir, d'aliéner, d'emprunter, d'accepter des dons et legs, sous le contrôle toutefois de l'autorité de tutelle, mais tous ces biens lui appartiennent concrètement.

36. Par ailleurs et quant au régime du personnel des établissements publics industriels et commerciaux, les solutions du Droit comparé ne sont pas uniformes. En effet, en

[178] Cfr. André Delion, op. cit. pag. 71; Contraloría General de la República, La Fiscalización Superior y el Presupuesto Nacional, Rapport Vénézuélien au V Congrès International des Organismes Supérieurs de Contrôle des Finances Publiques. (Israel 1965), Caracas, 1964, pag. 6.

[179] Vid. André Delion, op. cit. pag. 57.

[180] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 43.

[181] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 10.

[182] Vid. Contraloría General de la República, La Contabilización y el Control del Patrimonio Estatal, Rapport Vénézuélien au II Congrès Latinoamericaine des Organismes Supérieurs de Contrôle des Finances Publiques, (Chili 1965), Caracas, 1965, pag. 10.

[183] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 44.

Belgique et en Autriche le personnel des établissements publics se trouve normalement dans une situation légale et réglementaire et ce, parce que le régime de Droit public pour le personnel, permet de réaliser le but de service public poursuivi puisque l'autorité compétente peut modifier unilatéralement le statut réglementaire selon les besoins du service. En tout cas cette situation existe fondamentalment pour les employés, les ouvriers pouvant être embauchés conformément aux normes générales du contrat de travail, comme en Belgique, en Espagne, au Vénézuéla[184].

Cependant, une autre grande partie du Droit comparé refuse le statut de fonctionnaires au personnel des établissements publics industriels et commerciaux. En ce qui concerne la France, R. Drago mentionne que ce personnel est soumis, dans son intégralité à un statut de Droit privé, même si dans certaines entreprises il existe des statuts résultant d'actes réglementaires (électricité et gaz). De toute manière, même dans ces derniers cas, les rapports entre le personnel et l'entreprise relèvent intégralement du Droit privé[185].

Quant au Directeur de l'Etablissement, son statut est un statut de Droit public; il assure la direction générale de l'entreprise, ayant, en fait le plus souvent un pouvoir de décision extrêmement étendu et exerce son autorité sur l'ensemble du personnel[186].

Mais, bien que dans ces systèmes le régime du personnel soit, en général, le régime laboral de Droit privé, il existe une limitation concrète au droit de grève. En France, ce droit se trouve limité par l'institution de préavis de cinq jours et l'interdiction des grèves « tournantes » instituées par la loi du 31 juillet 1963. D'autre part, lorsqu'il s'agit de services destinés à satisfaire des besoins fondamentaux et lorsque la grève porte atteinte à ces besoins de façon suffisamment grave, le gouvernement peut procéder à la réquisition du personnel[187], cette situation se rencontre au Vénézuéla[188].

(*c*) *Régime juridique externe*

37. Le principe général, concernant le régime juridique extérieur des établissements publics industriels et commerciaux qui est peut-être ce qui le caractérise par rapport à l'etablissement public classique, est celui d'être régi par le Droit privé et concrètement par le Droit commercial[189]. Ainsi les contrats signés avec leurs clients, leurs fournisseurs et les tiers, sont soumis au Droit privé.

38. Par ailleurs, l'objet des établissements publics industriels et commerciaux étant incontestablement commercial, c'est le Tribunal de commerce qui est compétent pour juger des litiges provenant de leurs rapports contractuels ou quasi délictuels avec le public en général, fournisseurs ou usagers[190].

39. Bien que la situation précédente soit généralisée en Droit comparé, il est nécessaire de faire une distinction entre les établissements économiques qui gèrent un service public et celle qui n'en gèrent pas. Généralement quand il s'agit d'un service public industriel ou commercial, les relations avec les usagers peuvent être réglées quelquefois par des

---

[184] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 37; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 7; J. L. Villar Palasí, La actividad industrial del Estado ..., loc. cit. pag. 82.

[185] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 9; Cfr. G. Langrod, L'entreprise publique en Droit administratif comparé, loc. cit. pag. 227; Dupont, op. cit. pag. 119.

[186] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 9.

[187] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 9.

[188] Vid. A. R. Brewer C., El Derecho de huelga en el concepto de libertad en el Estado Moderno, RFD, No 21, 1961, pag. 280.

[189] Cfr. R. Drago, Rapport français, pags. 6, 10 et 12; M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 53; M. S. Giannini, Sobre Las Empresas públicas, loc. cit. pag. 16; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 4.

[190] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 54; Dupont, op. cit. pag. 64; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 16; F. Franchini, Aspects juridiques de l'Intervention de l'Etat ..., loc. cit. pag. 239.

normes de Droit public. Effectivement, en Allemagne, K. Vogel signale que la relation avec les usagers est réglementée, dans toutes les institutions publiques par les statuts de chacune d'elles; ainsi par exemple la relation d'usage avec les Postes fédérales est considérée par l'opinion dominante comme une relation de Droit public, et la relation avec les Chemins de fer fédéraux, comme de Droit civil. En concéquence, pour les litiges qui surviennent entre les institutions publiques et leurs usagers, les tribunaux administratifs sont compétents en ce qui concerne la configuration juridique publique de la relation d'usage et dans les autres cas — sur la base d'une disposition lègale spéciale, et également pour les relations juridiques publiques d'usage dans le secteur des Postes fédérales — les Tribunaux civils[191].

40. Par ailleurs, étant donné que l'établissement public possède le caractère de personne publique, il jouit, en diverses occasions, de quelques prérogatives d'Etat et de bénéfices spéciaux.

En premier lieu, en Belgique par exemple, il est interdit aux établissements publics, ainsi qu'à toute personne publique territoriale, d'être partie à une procédure arbitrale. Cette situation, contraire à celle en vigueur en Italie, en Allemagne et aux Pays-Bas, a été critiquée par M. A. Flamme[192].

En second lieu, de nombreux établissements de caractère industriel et commercial jouissent de prérogatives déterminées de la puissance publique, par exemple, le pouvoir d'expropriation en Belgique et au Vénézuéla[193] et l'impossibilité d'exercer contre eux des voies d'exécution forcée. En Belgique, les établissements publics jouissent de cette dernière prérogative en forme généralisée[194] et au Vénézuéla seulement quand une loi spéciale la leur octroie[195]. En France, bien que les établissements publics soient en principe insaisissables, il semble que parfois, ainsi qu'il a été dit précédemment, ces établissements, dans l'intérêt de leurs rapports commerciaux, acceptent que leurs biens puissent être saisis[196].

Par ailleurs, certains établissements publics industriels et commerciaux, en vertu de la nature de leur activité jouissent de certains monopoles d'importation, comme le Magasin d'Etat des céréales en Finlande[197].

Quant au régime fiscal, étant donné l'activité que développent ces établissements, c'est celui de Droit commun qui est appliqué[198]; cependant en maintes occasions l'Etat exonère de tous ou certains de leurs impôts des établissements déterminés pour aider leur développement, comme c'est le cas en Belgique, en Allémagne et au Vénézuéla[199].

41. Enfin, en relation avec le régime juridique extérieur des établissements publics industriels et commerciaux, il est nécessaire de préciser, en Droit comparé, si ceux-ci ont ou n'ont pas la qualité de commerçants.

Le même problème a été posé au moment d'analyser l'action de l'Etat par l'intermédiaire de ses services non décentralisés et dépourvus de personnalité. Dans ces cas, quand le service public commercial et industriel est exploité directement par l'Etat, ses

---

[191] Vid. Klaus Vogel, Rapport allemand, pags. 8 et 15.
[192] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 62-65.
[193] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 66; Eloy Lares Martínez, Manual de Derecho Administrativo cit. pag. 447.
[194] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 70.
[195] Vid. Art. 74 de la Loi Organique des Finances Públiques Nationales du Vénézuéla.
[196] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 10.
[197] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 26.
[198] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 13.
[199] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 66 a 69 et 128; Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 11; au Vénézuéla, vid. art. 74 de la Loi Orgánique des Finances Publiques Nationales.

activités sont imputables *à l'Etat*. La personne morale qui agit par l'intermédiaire du service public industriel et commercial c'est l'Etat et celui-ci, comme nous l'avons vu, ne peut acquérir la qualité de commerçant, car un commerçant est une personne qui se dédie habituellement au commerce en tant que profession et l'Etat ne peut faire du commerce une profession. Il peut être amené à faire du commerce dans tel ou tel secteur par l'intermédiaire des services économiques non personnalisés, mais il ne peut pas être « commerçant » car son objectif fondamental est la défense des intérêts nationaux et non pas la réalisation d'un profit quelconque. Sans doute, comme nous l'avons vu, le service économique en régie se verra appliquer certaines règles de Droit privé, comme d'ailleurs tous les services publics à gestion privée, mais il ne sera pas commerçant, il ne sera pas soumis par là même au Code du commerce.

Supposons maintenant, dit le doyen G. Vedel, qu'un service public industriel et commercial reçoive la personnalité morale et se trouve ainsi érigé en établissement public industriel et commercial; quelle va être la conséquence? C'est que désormais il existe une personne morale dont la *raison d'être* est de faire le commerce; et la situation est alors profondément changée puisque désormais l'on n'a pas affaire à l'Etat qui, accessoirement, fait du commerce, mais à une personne morale dont la *raison d'être* est de faire le commerce[200].

En présence de ce problème qui est encore posé, puisque les opinions sont contradictoires, G. Vedel conclut en se demandant si l'établissement public à caractère industriel et commercial n'est pas une catégorie du Droit administratif français, une personne publique commerçante ou d'un terme plus bref, « un commerçant public »[201].

De même en Droit comparé la situation n'est pas uniforme. En effet, en Autriche, les institutions publiques indépendantes sont considérées comme commerçantes, selon le Droit commercial, parce qu'elles exploitent une affaire et sont inscrites au Registre du commerce[202]. En France, malgré qu'on ait discuté sur la qualité de commerçant des établissements publics industriels et commerciaux, R. Drago signale qu'aujourd'hui les entreprises publiques ont la qualité de commerçants et sont inscrites au Registre du commerce. A ce sujet, le décret du 9 août 1953, portant réforme du registre du commerce a exigé l'inscription de « toute entreprise publique française constituée sous la forme d'un établissement public de caractère industriel ou commercial ayant la personnalité civile et l'autonomie financière », formule reprise par le Décret du 27 décembre 1958 sur le registre du commerce[203].

En Belgique, au contraire, comme solution au problème, la jurisprudence a estimé que les établissements publics, bien que réalisant habituellement des opérations commerciales, ne peuvent être considérés commerçants et cette solution a une importance pratique évidente : les organismes en cause n'étant pas commerçants, ils ne sont dans l'obligation ni de tenir des livres de commerce, ni de prendre une inscription au Registre du commerce, cependant que la procédure de la faillite leur est inapplicable[204].

En Italie, selon T. Ascarelli, l'article 7 du Code de commerce, en sanctionnant que l'Etat, les provinces et les communes bien que pouvant exécuter des actes de commerce ne se convertissent pas en commerçants, n'énonce qu'un cas particulier d'une règle plus générale : en effet, toutes les personnes publiques, précisément du fait de leur condition, se proposent nécessairement un but public et non pas celui de réaliser professionnellement des actes de commerce; l'exécution professionnelle d'actes de commerce ne peut

---

[200] Vid. G. Vedel, Droit administratif, cit. Tome II, pag. 470.

[201] Vid. G. Vedel, op. cit. Tome II, pag. 471.

[202] Cfr. Gerhardt Plöchl, Rapport autriechine, pag. 11.

[203] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 11; A. de Laubadère, Cours de Grands Services Publics et entreprises nationales (1962–1963), Polycopie, Paris, pag. 320.

[204] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 57.

constituer qu'un moyen pour mieux obtenir le but public pour lequel elles sont créées[205]. Au Vénézuéla et du fait que l'article 7 du Code du commerce est rédigé en forme similaire à l'article cité plus haut, on pourrait faire valoir le même raisonnement, bien que sur la base d'une vieille jurisprudence, le Professeur Goldschmid ait soutenu que si leurs normes régulatrices ne le leur interdisent pas, les instituts autonomes peuvent acquérir la qualité de commerçant[206].

Enfin, selon l'opinion de la doctrine espagnole, ni l'Etat, ni les autres corporations de droit public, ne peuvent recevoir le titre de commerçants, puisque le but des corporations publiques n'est jamais l'exercice du commerce et si l'activité commerciale intervient dans leurs fonctions, c'est toujours accessoirement et précisément pour la défence d'un intérêt public[207].

(d) Formes juridiques spéciales

42. En dehors de la configuration de l'établissement public industriel et commercial que nous avons vue plus haut comme personne juridico-publique, le droit comparé nous montre quelques organismes qui réalisent aussi des activités commerciales et industrielles, et auxquels, bien qu'étant des personnes publiques, étant donné leurs fonctions et leurs caractéristiques particulières, la loi a assigné une forme typique de droit privé. Tel est le cas des établissements publics de forme sociétaire, en Belgique (Banque Nationale)[208], en Finlande (Alkoholihike — Société des alcools —; Ileisradio — Société de radiodiffusion —)[209], et de la Banque Centrale du Vénézuéla, qui tout en « étant personne publique a la forme de société anonyme par attribution de sa loi de création[210].

43. Ces établissements ou personnes publiques dotés de forme sociétaire sont régis, en lignes générales, par quelques-uns des principes qui ont été signalés précédemment au sujet des établissements publics.

Cependant, si en Belgique, il ne leur est pas attribué le titre de commerçants[211], au Vénézuéla, le fait d'avoir la forme de société anonyme et l'inexistence de disposition légale contraire, oblige à leur conférer ce titre conformément aux préceptes du Code de commerce[212].

44. Par ailleurs, et également comme forme spéciale utilisée par l'Etat pour développer ces activités industrielles et commerciales, le Droit allemand nous présente les corporations de Droit public, peu importantes et d'utilisation peu fréquente[213]. Ce sont des associations de Droit public capacitées juridiquement, organisées sur la base de la qualité d'associés de leurs membres et qui garantissent l'exécution d'objectifs de l'Etat sous la surveillance de celui-ci[214].Ainsi la corporation de Droit public se distingue avant tout des autres organismes administratifs autonomes, parce que c'est une association dont l'édifice repose sur la base de la qualité d'associé.

---

[205] Vid. Tulio Ascarelli, Introducción al Derecho Comercial, (edid. espagnole) Buenos Aires, 1947, pag. 73.

[206] Vid. Roberto Goldschmidt, Curso de Derecho Mercantil, Caracas, 1964, pag. 77; Oscar Lazo, Codigo de Comercio de Venezuela, Caracas, 1963, pag. 76.

[207] Vid. J. Garrigues, Curso de Derecho Mercantil, Tomo I, Madrid, 1955, pag. 250.

[208] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 31.

[209] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pags. 16 et 17.

[210] Vid. Eloy Lares Martínez, Manual de Derecho Administrativo, cit. pags. 264 et 265.

[211] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 57.

[212] Vid. Art. 10 du Code du Commerce du Vénézuéla.

[213] Cfr. Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 3; Theo Keller, La Economía propia de las Comunidades públicas, loc. cit. pag. 157.

[214] Vid. Ernst Forsthoff, op. cit. pag. 628.

45. Dans cette même catégorie des corporations de Droit public, nous pouvons inclure quelques-unes des figures qu'en Belgique M. A. Flamme appelle associations de Droit public, c'est-à-dire services publics personnalisés, institués par le procédé de l'association de personnes publiques exclusivement. Ces associations de Droit public comprennent des coopératives de pouvoirs publics (associations de personnes publiques qui se caractérisent par la considération du principe coopératif : Crédit communal de Belgique, société nationale du logement) et des associations intercommunales pures groupant exclusivement avec n'importe quelle forme juridique des personnes publiques (communes, provinces, Etat), soit en vue d'un objet d'intérêt communal bien déterminé, soit en vue de promouvoir l'équipement économique régional[215]. Ces associations de Droit public appliquent les principes coopératifs quant à leur fonctionnement interne, et bien que leur personnel soit soumis généralement à un régime statutaire ou réglementaire, leurs biens peuvent être soumis au régime de la domanialité publique et elles ne sont pas considérées commerçantes[216].

D. Formes juridiques intermédiaires

(*a*) *Introduction*

46. A part la catégorie juridique étudiée précédemment, c'est-à-dire les établissements publics industriels et commerciaux dont les particularités varient d'un pays à l'autre, mais qui se présentent toujours comme *personnes publiques* non territoriales, il existe aussi en Droit comparé, sans que par ailleurs, elles puissent être intégralement placées sur la liste des personnes juridiques avec des formes de droit privé, deux sortes d'entreprises d'Etat semi-publiques qu'il faut étudier comme des catégories juridiques intermédiaires.

47. En effet, dans les pays anglo-saxons et plus précisément dans le droit anglais, la distinction entre sujets publics et privés n'est pas très claire. López Rodó dit que ceci est dû au fait que dans leur régime traditionnel il n'existait pas de personnes de Droit public puisqu'il n'y avait pas de *jus singulare* pour l'Administration et tous les sujets étaient soumis aux tribunaux ordinaires[217].

D'autre part, c'est seulement pendant la première moitié de ce siècle que l'Administration a conquis des prérogatives et s'est vue soumise à un régime juridique spécial, et qu'il a été créé des tribunaux administratifs envahissant le domaine de la Justice. Bien qu'ainsi il soit possible maintenant de commencer à parler de sujets publics et privés, selon le statut légal auquel ils sont soumis ou selon le degré de parenté qu'ils gardent avec les sujets de l'un ou l'autre type, les Public Corporations ne peuvent être placées dans l'une ou l'autre catégorie du fait qu'elles présentent un caractère semi-public et même si l'on peut dire qu'il existe en elles une tendance en faveur de leur caractère public[218].

48. D'autre part, dans les pays d'économie planifiée où le processus des nationalisations s'est fait en appliquant les réformes nécessaires, sans perdre de temps à réaliser des études profondes, il s'est présenté des formes hétérogènes qui sont venues s'intercaler d'une part entre la réalisation, directement par l'Etat en sa qualité de personne juridique de Droit public, d'une activité économique, et d'autre part, le maintien apparent des sujets de droit existant antérieurement. Ainsi sont nées les entreprises d'Etat; le double

---

[215] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 10.
[216] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 32, 39, 45 et 56.
[217] Vid. Laureano López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 393.
[218] Cfr. Laureano López Rodó. Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 394.

désir du Législateur de soumettre, au moyen des nationalisations, l'emsemble de la vie économique à ses directives et d'établir une séparation entre l'Etat et le patrimoine ainsi que la personnalité des sujets chargés d'animer la vie économique suivant les linéaments de l'Etat, a donné comme résultat, comme l'affirme Katzarov, la création d'un droit matériel particulier — mélange de droit administratif et de droit public[219] — sous le régime duquel ces sujets doivent agir.

En Pologne par exemple on les considère comme une institution complexe; ainsi les rapports dans lesquels l'entreprise entre en participant aux relations économiques avec les autres organismes, en nouant des contacts avec d'autres sujets économiques, sont réglés avant tout par les normes du droit civil. Les rapports juridiques entre l'entreprise et les organes supérieurs sont réglés principalement par les normes du droit administratif et financier mais aussi, dans une mesure de plus en plus grande, par celles du *droit civil*[220].

Donc, puisqu'il n'est pas possible de classer en forme rigide les entreprises d'Etat des pays socialistes, ni dans la catégorie des personnes publiques, ni dans celle des personnes privées[221], il est nécessaire de les étudier également comme formes juridiques intermédiaires.

(b) Les public et les government corporations

a. **Introduction :** 49. Au sujet de la Public Corporation anglaise il faut signaler qu'il n'est pas facile de la définir avec précision car en plus d'être un terme très ample qui comprend non seulement les organismes régissant des entreprises nationalisées de caractère économique, mais aussi ceux qui poursuivent d'autres buts (de type politique, social, culturel, etc.), de même pour ceux qui sont de type économique uniquement, il n'existe pas en Angleterre une législation uniforme puisqu'elles adoptent différentes formes et modalités[222]. Cependant et avant tout, comme l'a dit W. A. Robson, la Public Corporation est une personne juridique ou légale qui peut comparaître en justice et être poursuivie devant les Tribunaux en matière contractuelle et délictuelle; elle est soumise à la loi nationale ordinaire, sauf pour des exceptions expressément établies dans la loi de création[223].

Ceci d'ailleurs a été clairement établi par la Court of Appeal qui s'est chargée, dans l'affaire Tamlin-Haunaford en 1950, du *status* légal de la *British Transport Commission* en déclarant que « devant la loi la *Corporation* est maîtresse d'elle-même et en conséquence, totalement responsable comme n'importe quelle personne ou corporation; elle n'est pas la Couronne et n'a aucun de ses privilèges et immunités. Ses fonctionnaires ne sont pas des fonctionnaires publics et ses biens ne sont pas ceux de la Couronne. Elle est soumise aux lois (acts) du Parlement comme n'importe quel sujet du roi. C'est du reste une autorité publique et ses buts sont sans aucun doute des buts publics mais ce n'est pas un Département gouvernemental en forme absolue et ses pouvoirs ne sont pas les pouvoirs du gouvernement »[224]. Il est donc absolument clair qu'une Public Corporation n'est ni serviteur ni Agent de la Couronne, qu'elle est assujettie au Droit commun du pays plus ou moins dans la même mesure qu'une compagnie commerciale ou une personne privée, exception faite seulement des immunités spéciales concédées par la loi de création[225]. Pourtant elles sont considérées, d'autre part, comme des organismes ad-

[219] Vid. K. Katzarov, op. cit. pags. 311, 12, 328 et 329.

[220] Cfr. Zygmundt Rybicki, Rapport polonais, pags. 9 et 10.

[221] Cfr. K. Katzarov. op. cit. pag. 337.

[222] Cfr. Laureano López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 388.

[223] Vid. W. A. Robson, Les Nationalisations en Grande-Bretagne, dans Les nationalisations au France et à l'étranger, Paris, 1958, pag. 28; du même auteur, La « Public Corporation » en Gran-Bretaña, RAP, No 22, 1957, pag. 115.

[224] Vid. dans William A. Robson, Industria Nacionalizada y Propiedad Pública, (Edic. espagnole), Madrid, 1964, pag. 71.

[225] Cfr. W. A. Robson, La Public Corporation en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 115.

ministratifs autonomes chargés de diriger et contrôler un secteur déterminé de l'économie[226], et c'est ainsi que A. Marín Marín les classe entre l'établissement public et les sociétés de l'Etat en forme de droit privé[227].

Donc et étant donné le caractère semi-public des Public Corporations anglaises, elles demandent à être étudiées séparément, conjointement avec les Government Corporations américaines.

50. En effet, les Government Corporations américaines ont été considérées également comme des entreprises de propriété publique qui ont été incorporées au Droit fédéral, Droit des Etats ou au Droit local pour une affaire particulière ou dans un but financier. Elles sont calquées sur les corporations privées et jouissent généralement de la faculté de réaliser des emprunts, retenir des bénéfices et opérer, libres des contrôles ordinaires fiscaux et personnels du gouvernement; de ce fait, elles sont aussi capacitées pour intenter une action et peuvent être demandées en justice[228]. Il faut cependant signaler qu'il manque aussi aux Gouvernment Corporation un statut juridique uniforme et pour cette raison l'énumération de leurs caractéristiques ne pourra se faire qu'en termes généraux. De plus, ce manque d'uniformité se reflète fondamentalement dans les notes qui marquent son degré de connexité avec l'Administration fédérale américaine[229] et rend plus difficile encore sa configuration juridique générale comme personne publique ou privée. Il est nécessaire de signaler pourtant que Pfiffner, constatant dans le Droit européen la pratique de la création du personnes juridiques publiques dotées d'une certaine autonomie, mais plus ou moins dépendantes de l'Etat, conclut en signalant que les Corporations américaines du Gouvernement pourraient occuper leur place en parallèle avec les « établissements publics » français et les « enti parastatali » italiens[230].

En tout cas, il faut indiquer que les Government Corporations, qui ont eu pour modèle les Public Corporations britanniques, se sont éloignées progressivement des avantages de ces dernières, surtout depuis le Government Corporation Control Act de 1945 qui a matériellement converti les Corporations du Gouvernement en agences similaires aux départements usuels de celui-ci, par suite de la fiscalité établie[231]. Ceci, joint aux dispositions de la Ranspeck Act de 1940 a conduit A. Abel à indiquer que ces normes ont éliminé globalement et systématiquement les traits distinctifs qui donnaient un caractère utile à ces corporations à tel point que sans une modification de la législation il est difficile d'imaginer dans quel but elles peuvent servir actuellement aux Etats-Unis[232].

Au contraire J. N. Hazard a dit que si effectivement par les Acts de 1940 et 1945 on a essayé de réaffirmer le contrôle du Congrès sur les Government Corporations comme si elles étaient des Agences gouvernementales normales, ceci n'a pas supprimé la flexibilité de quelques-unes de ces institutions conformes au modèle britannique, et si en effet, dans le secteur national en tout cas, la situation est discutée, dans le secteur des Etats, il n'y

---

[226] Cfr. F. Garrido Falla, Las Empresas Públicas loc. cit. pag. 137.

[227] Vid. S. Marín Marín, Aspectos de la Administración Pública Autonómica, cit. pag. 274.

[228] Cfr. F. Garrido Falla, La intervención Administrativa en materia económica y las Corporaciones del Gobierno en Norte América, loc. cit. pag. 417, J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 7; Albert S. Abel, La « Corporación Pública » en los Estados Unidos, ICE, marzo, 1964, pag. 143.

[229] Cfr. F. Garrido Falla, La intervención administrativa ..., loc. cit. pag. 423.

[230] Vid. Pfiffner, Public Administration New York, 1946, pag. 114 cit. par F. Garrido Falla, La intervención administrativo... loc. cit. pag. 422, nota 26.

[231] Vid. Herman Pritchett, The Governement Corporation Control Act of 1945, 70 American Political Science Review (1946) pag. 495, cit. por J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis. pag. 5; Cfr. Harold Seidman, The Governement Corporation in the United States, Public Administration, Vol. XXXVII, Summer 1959, vid. commentaire bibliographique de M. Tejerina Podzuelo, RAP, No 30, 1959, pag. 362.

[232] Vid. Albert Abel, La Corporación Pública en Los Estados Unidos, loc. cit. pag. 142.

a aucun doute que les Government corporations fonctionnent selon le modèle britannique [233].

51. En tout cas, dans les pays anglo-saxons on considère que la Public Corporation est la forme juridique la plus moderne et la plus commune[234] en ce qui concerne la gestion des entreprises économiques au nom de l'Etat puisque par cet intermédiaire cette gestion des entreprises d'Etat de caractère industriel et commercial, y gagne en liberté, agilité, décision et audace par le fait qu'elle se trouve libérée de l'obligation d'agir avec précaution et circonspection, obligation qui va inévitablement associée aux dépendances gouvernementales[235]. C'est ainsi que W. A. Robson décrit la moderne Public Corporation comme une innovation constitutionnelle qui révèle la tendance à élargir l'unité administrative jusqu'à lui faire prendre des proportions régionales ou nationales, à séparer l'administration des entreprises de caractère économique, entreprises industrielles ou d'utilité publique des activités gouvernementales ordinaires, à séparer aussi l'économie de ces entités du budget national et à éliminer le stimulant du gain en le substituant par le service public[236].

52. Dans les paragraphes suivants et sous le titre générique de Public Corporations, nous essaierons de signaler sommairement les traits essentiels du régime juridique interne et externe de ces institutions en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et dans les pays qui, d'une manière ou d'une autre, ont reçu l'influence directe du système juridique de ceux-ci, comme c'est le cas dans certains Etats d'Asie et d'Extrême-Orient[237].

b. **Régime juridique interne :** 53. Avant tout il faut indiquer que, généralement, les Public Corporations sont créées ou réglées par un acte législatif qui établit leurs pouvoirs, leurs devoirs, leurs immunités et qui prescrit la forme de leur gestion et direction et surtout la régulation de leurs relations avec les départements ministériels[238]. Ceci est évident dans le cas des nationalisations anglaises, ou la plupart des Actes de nationalisations sont des lois étendues et détaillées, qui réglementent telle ou telle entreprise ou industrie[239].

Dans ce sens, et étant donné la réglementation par la loi de la personne juridique, les Public Corporations sont semblables aux personnes publiques du Droit européen continental, par exemple, les Institutions publiques allemandes[240], les établissements publics français[241] et également semblables aux Instituts officiels autonomes du Droit vénézuélien [242].

54. Généralement, la direction de la Corporation Publique est assurée par un Conseil de direction ou d'administration dont la nomination et le déplacement revient au Pouvoir exécutif[243].

[233] Vid. J. N. Hazard, Rapport des Etats Unis, pag. 9.

[234] Vid. ONU, Manual de Administración Pública, New York 1962, (61. 11. H. 2), pag. 88; Vid. ONU. Some Problems in The Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field, cit. pag. 9.

[235] Cfr. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pags. 111 et 114.

[236] Vid. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 124.

[237] Vid. ONU. Some Problems in the Organisation and Administration of Public Enterprises in the industrial Field, cit. pag. 9.

[238] Cfr. ONU, Some Problems in the Organisation ... cit., pag. 9; S. Marín Marín, Aspectos de la Administración Pública Autonómica, cit. pag. 290.

[239] Cfr. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 112.

[240] Vid. E. Forsthoff, op. cit. pag. 644.

[241] Vid. J. Rivero, op. cit. pag. 404.

[242] Art. 230 de la Constitution du Vénézuéla de 1.961.

[243] Cfr. W. A. Robson. Industria Nacionalizada y Propiedad pública, cit. pag. 69; L. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 391; J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 4.

Le Conseil de Direction possède la liberté de gestion de l'entreprise tout en restant sous la dépendance du Ministre correspondant laquelle s'accentue de jour en jour[244]. Ainsi, en Angleterre, la faculté ministérielle de donner des instructions est sans limite et le Conseil d'administration de l'entreprise est dans l'obligation absolue d'exécuter les dites instructions[245]. Cependant, en principe, la responsabilité totale du Ministre vis-à-vis du Parlement touchant l'administration de l'entreprise n'est pas généralisée;[246] elle se réduit exclusivement aux matières dans lesquelles le Ministre peut contrôler l'entreprise [247].

Aux Etats-Unis on a observé également un processus de diminution de l'autonomie du Conseil de direction dans la gestion des Government Corporations. A ce propos, J. N. Hazard indique que le modèle britannique de la Corporation publique sur lequel s'est fondé l'établissement de la Tennessee Valley Authority représentait une forme juridique qui permettait à la direction de la Corporation d'agir de façon plus autonome que le Directeur d'une agence du gouvernement dans les Etats. Selon la forme du modèle britannique, le président des Etats-Unis exerçait un contrôle très limité sur la Direction des Corporations, mais pourtant, cette forme telle que l'avait appliquée le Président Roosevelt avait été légèrement modifiée car les Corporations n'étaient pas exemptes de tout contrôle; par exemple, lorsque le Directeur de la Tennessee Valley Authority refusa de donner un renseignement qui lui avait été demandé il fut destitué[248]. Cependant, il faut en tout cas convenir que la qualité principale de la Public Corporation réside dans son autonomie, c'est-à-dire dans son droit de diriger ses propres affaires; autonomie signifie la concentration des pouvoirs de direction sur des personnes compétentes auxquelles on donne « main libre » pour arriver aux fins désirées. Par le fait qu'il s'agit d'un organisme séparé et distinct, conduit par ses propres directeurs, la Corporation est intrinsèquement mieux placée pour triompher dans certains domaines que le département ordinaire de l'Administration[249]. En tout cas, en suivant l'évolution de l'autonomie des Government Corporations des Etats-Unis, on peut voir une nette tendance vers l'intégration de ces entreprises dans d'Administration centrale, telle que l'a proposée en 1949 la Hoover Commission[250].

Enfin, et au sujet du Conseil de Direction des Public Corporations, il est nécessaire de signaler qu'en Angleterre, celui-ci est un organisme essentiellement non politique et ses membres ne sont pas obligés de prêter serment de fidélité au parti qui se trouve au pouvoir. En aucun cas les membres du Parlement ne peuvent être désignés pour faire partie des Conseils, ce qui constitue, sans doute, un principe d'autorestriction de valeur considérable dont le but est de conserver l'intégrité de la vie politique. Les fonctionnaires sont aussi exclus des Conseils d'administration et si toutefois ils sont désignés pour en faire partie, ils sont tenus d'abandonner le Civil Service[251].

55. Quant à leur régime financier les Public Corporations se caractérisent par l'indépendance de leur économie. En Angleterre, cette économie est séparée du budget national bien qu'il existe un considérable contrôle fiscal de la part du Trésor sur certains

[244] Cfr. L. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas ... loc. cit. pag. 390.

[245] Vid. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 73.

[246] Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 61.

[247] Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 65; W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 121; L. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 400.

[248] Vid. J. N. Hazard, Rapport des Etats Unis, pag. 4.

[249] Cfr. M. E. Dimock, Government Corporation; A focus of Policy and Administration, dans The American Political Science Review No 5, 1949, pag. 913, cit. por F. Garrido Falla, La intervención administrativa... loc. cit. pag. 422.

[250] Vid. F. Garrido Falla, la Intervención Administrativa ... loc. cit. pags. 428 et 429.

[251] Cfr. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 125.

aspects des opérations financières des Corporations[252]. Bien que l'on puisse considérer les Public Corporations comme des organismes indépendants financièrement, elles se procurent pourtant fréquemment tout ou partie du capital dont elles ont besoin au moyen d'emprunts sur le Trésor ou en émettant des obligations pour obtenir leurs fonds des biens et services qu'elles produisent. La loi fixe généralement un chiffre maximum des disponibilités financières et des emprunts des entreprises[253].

Grâce à cette autonomie financière le maniement des fonds des Corporations publiques se fait en marge du budget de l'Etat, et le résultat des différents exercices économiques n'a aucune répercussion sur le Trésor; au contraire, en cas de bénéfices, ceux-ci sont destinés à l'amélioration du service, à la baisse des tarifs ou à l'augmentation des salaires des employés, et non à venir augmenter les fonds publics[254]. Naturellement l'Etat peut cependant intervenir et en cas de besoin couvrir les pertes des Public Corporations[255].

Aux Etats-Unis, avant 1945, les Public Corporations suivaient, en matière financière, les mêmes principes décrits précédemment pour le modèle britannique, surtout en ce qui concernait le privilège d'investir leurs bénéfices sans être dans l'obligation, d'autre part, de requérir annuellement des fonds du Congrès ou Parlement pour financer leur développement[256].

A partir du « Government Corporation Control Act » de 1945, les Corporations du Gouvernement ont perdu progressivement leur autonomie financière et comptable. En effet, la loi élimine l'exemption d'affectation des Corporations au budget national et le contrôle des comptes caractéristiques des Public Corporations[257] en accord avec le modèle britannique. Selon Pritchett, ceci a transformé les Corporations du Gouvernement en Agences semblables aux départements habituels du Gouvernement[258].

Aux Etats-Unis l'importance de la loi de 1945 sur le contrôle des Corporations du Gouvernement s'observe au moyen de l'évaluation de deux méthodes habituellement en rapport avec l'activité des départements de Gouvernement : a) les subsides annuels apportés par le Congrès; b) le contrôle fiscal exercé par le vérificateur général des Etats-Unis. En ce qui concerne la perte de l'autonomie financière des Corporations, nous étudierons ici le premier de ces deux aspects en laissant pour une étude ultérieure[259] le contrôle des Corporations.

La définition des subsides ou assignations annuelles mis à disposition des Agences du gouvernement s'avère essentielle pour comprendre l'attitude du corps législatif vis-à-vis du budget. En effet, aux Etats-Unis les opérations gouvernementales dépendent, en général, des assignations ou crédits budgétaires annuels courants[260]. Ainsi, chaque année, le Congrès demande que le Directeur de chaque Agence de Gouvernement se présente devant ses comités afin de justifier, en personne et par un rigoureux examen, chaque partie du budget pour l'année suivante. Ce procédé, présente évidemment le gros avantage de servir de frein aux Administrateurs ambitieux, mais cependant, lorsqu'il est appliqué aux entreprises économiques de l'Etat, il influe défavorablement sur les projets de longue durée, quand ceux-ci sont nécessaires; en effet, selon les règlements légaux en

---

[252] Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 68; W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretana, loc. cit. pag. 124.

[253] Cfr. S. Marín Marín, Aspectos de la Administración Pública Autonómica, cit. pag. 291.

[254] Cfr. L. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 398; Cfr. Elis Hâstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 65.

[255] Cfr. Elis Hâstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 65.

[256] Cfr. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 5.

[257] Cfr. Albert Abel, La Corporación Pública en los Estados Unidos, loc. cit. pag. 142.

[258] Vid. H. Pritchett, The Governement Corporation Control Act of 1.945, dans The American Political Science Review, 1946, No 3, pag. 495, cit. por J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 5.

[259] Vid. No 86 et suiv.

[260] Cfr. Albert Abel, Las Corporaciones Públicas en los Estados unidos, loc. cit. pag. 141.

vigueur, ils ne peuvent être exécutés puisque la conclusion de contrats dont la réalisation *demande plus d'un an, ne peut être admise*[261]. *Donc, la limitation des assignations bud-*

gétaires sur la base d'exercices annuels nuit évidemment au développement approprié de l'activité économique principalement lorsqu'il s'agit de réalisations demandant des transformations et pour lesquels l'expansion des activités doit être planifiée par des projets de longue durée[262].

La loi de 1945 tend fondamentalement à préserver l'autorité de programmation mais elle le fait dans un cadre très sévère. La section 847 contenait le règlement suivant sur l'exercice annuel : « Toutes les Corporations exclusivement en main du Gouvernement prépareront un budget annuel qui devra être soumis à l'approbation du Président par l'intermédiaire du Bureau budgétaire, au plus tard le 15 septembre de chaque année ». Afin de donner un peu d'élasticité à ce règlement, le statut a été révisé en 1950 et il a été institué un budget dit de « type commercial » selon lequel le budget correspondant à chaque année doit contenir *l'estimation* des conditions financières et des opérations de la Corporation pour l'année suivante, ainsi que l'indication des dépenses effectuées l'année précédente. Ces estimations, lorsque le budget était soumis au Congrès, lui apportaient connaissance des projets de la Corporation et laissaient envisager la possibilité d'approbation des budgets dans les années suivantes s'il ne s'était pas présenté d'objections aux estimations remises antérieurement[263].

Mais en plus du contrôle effectué par le Bureau budgétaire et le Congrès sur le budget de la Corporation, la loi de 1945 a établi le contrôle du Trésor surtout pour ce qui touche à la garde de ses fonds, de ses obligations et de ses bons. Jusqu'à cette époque la Corporation avait joui d'une grande liberté à ce sujet puisque chacune d'elle déposait ses fonds dans n'importe quelle Banque selon le système qui lui convenait le mieux. Suivant le « Control Act » de 1945, les fonds doivent être déposés au Trésor des Etats-Unis[264]. De plus ce « Control Act » demande que la Corporation remette toute recette au Trésor des Etats-Unis, à la fin de chaque année, étant donné qu'elle peut seulement effectuer les dépenses qui correspondent aux fonds remis par le Congrès[265].

56. Une autre caractéristique fondamentale du régime interne des Corporations publiques est celle de ne pas considérer généralement ses employés comme des fonctionnaires de l'Etat.

En Grande-Bretagne, sans exception, le personnel des Public Corporations ne fait pas partie du « Civil Service ». Ceci s'applique non seulement au Président, aux membres du Conseil et au Directeur, mais aussi à tous les employés à salaire mensuel ou journalier. Les fonctionnaires publics ne peuvent être en même temps membres d'un Conseil d'Administration d'une Corporation et s'ils sont désignés à cet effet, ils doivent abandonner le « Civil Service »[266]. Ce principe par lequel le personnel de la Corporation n'entre pas dans la catégorie des fonctionnaires publics est fondé sur le fait qu'il n'y a pas de contrôle du Trésor sur la rémunération, les conditions de travail, le recrutement, les pensions, les démissions, etc. Il peut se présenter naturellement que le Gouvernement règle les questions de personnel les plus importantes au moyen de dispositions ministérielles et, en effet, un document officiel sur la politique radiophonique, publié en 1952, déclarait

---

[261] Cfr. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 5.

[262] Cfr. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 5; Albert Abel, Las Corporaciones Públicas en los Estados Unidos, loc. cit. pag. 141.

[263] Vid. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pags. 5 et 6.

[264] Cfr. F. Garrido Falla, La intervención administrativa en materia económica y las Corporaciones de Gobierno en Norte América, loc. cit. pag. 432.

[265] Cfr. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 6.

[266] Cfr. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 125; W. A. Robson, La Empresa pública en Gran Bretaña, ICE, marzo 1964, pag. 74.

« qu'en fixant les salaires et les conditions du personnel, la BBC devra tenir compte de la politique générale du Gouvernement concernant les salaires et matières analogues », mais ceci est une orientation générale incontestablement moins onéreuse que l'assujettissement aux instructions détaillées du Trésor sur le Civil Service[267].

Quant aux personnes chargées de tâches administratives subalternes, elles sont comparées aux ouvriers et le lien qui les unit à la Corporation est de caractère laboral[268].

Aux Etats-Unis, conformément au modèle britannique, la Government Corporation offrait aussi l'avantage d'éviter les difficultés que pouvait apporter le Civil Service à son activité. Au sujet de ces problèmes Albert Abel signale qu'en ce qui concerne le Gouvernement fédéral, les difficultés du personnel sont la conséquence des lois et règlements excessivement formalistes; sans qu'il soit nécessaire de s'étendre beaucoup on peut observer que ces normes ont élévé le facteur de stabilité à un degré partiquement inconciliable avec l'efficacité fonctionnelle. Les Etats souffrent peut-être d'un mal contraire car l'influence politique et personnelle prédomine dans leurs manœuvres administratives [269]. La Government Corporation américaine offrait la perspective d'éviter considérablement ces difficultés; son caractère autonome, en la séparant de la hierarchie gouvernementale lui conférait le pouvoir d'agir librement, loin de la rigidité du service civil. D'une certaine façon elle était protégée des pressions annexes du dénommé « système de butin » tant par ses fonctions, trés spécialisées et tant soit peu isolées, qui la maintenait en dehors du courant principal de l'attention politique, que par sa condition d'entreprise publique dont le symbole l'identifiait avec la compagnie industrielle ou commerciale et par conséquent, avec les caractéristiques d'efficacité et de neutralité politique de celle-ci[270].

Cependant en 1940, le Ramspeck Act avait autorisé le Président des Etats-Unis à appliquer avec faculté discrétionnelle la législation de fonctionnaires publics aux employés des Corporations publiques sous contrôle fédéral, affectant ainsi un des principaux intérêts de la Corporation publique. Cette faculté exercée par un ordre exécutif N° 8743 du 23 avril 1941, selon lequel les normes du statut du service civil, dans le service fédéral a été appliquées aux Corporatins afin de déterminer l'échelon et la rémunération, régir l'emploi et l'avancement au moyen d'examens, contrôler les causes de licenciement et appliquer le procédé légal à suivre dans les cas justifiés[271].

L'influence du Ramspeck Act a été fortement critiquée car, entre autres aspects, il a consolidé la stabilité des postes en les rendant ainsi inconciliables avec la bonne marche des opérations[272] et l'on a même affirmé, ainsi que nous l'avons déjà signalé, que, conjointement avec le Government Corporation Control Act ces normes ont diminué systématiquement et globalelement les traits distinctifs qui donnaient aux Corporations leur utilité, à tel point que, sans une modification de la législation, il devient difficile d'imaginer dans quel but elles peuvent exister actuellement aux Etats-Unis[273].

c. **Régime juridique externe :** 57. Le principe général qui régit les Public Corporations est leur soumission au Droit commun. « Les lois du Parlement — dit Denning — les obligent comme n'importe quel sujet de Sa Majesté »[274]. Par conséquent, en Angleterre,

[267] Vid. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 123; Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 68.

[268] Cfr. L. López Rodó, Las Empresas nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 391.

[269] Vid. Albert Abel, La Corporación Pública en los Estados Unidos, loc. cit. pag. 140.

[270] Cfr. Albert Abel, La Corporación Pública en los Estados Unidos, loc. cit. pag. 140.

[271] Vid. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 44.

[272] Cfr. Albert Abel, The Public Corporation in the United States, en W. Friedmann, ed, The Public Corporation, 1954, pag. 338, a 353, cit. por J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis pag. 5.

[273] Vid. Albert Abel, La Corporación Pública en los Estados Unidos, loc. cit. pag. 142.

[274] Cit. par F. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 391.

les normes du Droit civil, commercial, pénal, de procédure et même fiscal leur sont totalement applicables. Elles ne sont pas protégées par la Public Authorities Protection Act de 1893, sur elles pèsent les mêmes obligations tributaires que celles qui affectent les entreprises privées et leurs biens peuvent être frappés de saisie[275]. Cependant, comme il n'existe plus d'actionnaire dans les Public Corporations, la plupart des préceptes du moderne Droit Commercial demeurent de ce fait inopérants[276].

Nonobstant, il faut reconnaître que les propres lois créatrices des distinctes corporations leur ont conféré de singulières prérogatives; ainsi par exemple, bien que le délai d'un an qu'établit la Limitation Act de 1939 pour la prescription d'actions contre l'Administration ne leur soit pas favorable, les actions qui peuvent être dirigées contre elles ne sont pas non plus soumises au délai de trois ans[277]. Par ailleurs, elles jouissent du droit d'expropriation forcée et de si *amples* facultés pour atteindre leur but, qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, que les tribunaux puissent leur appliquer la doctrine de *ultra vires*, et c'est ainsi que les tentatives effectuées demandant l'aide des juges pour définir ou limiter les attributions des corporations publiques ne donnent en général aucun résultat positif[278].

Aux Etats-Unis, la situation n'est pas aussi absolue; en effet la capacité pour intenter une action ou être demandée en justice, laquelle caractérise la personnalité d'une entreprise, a été considérée sous une forme un peu différente quant aux Corporations du Gouvernement dans le secteur des Etats ou dans le secteur fédéral. Ainsi, les lettres ou cédules de constitution, au moyen desquelles les corporations du gouvernement fédéral acquièrent une personnalité jurique[279], spécifient de façon caractéristique cette capacité qui va de pair avec l'existence de la corporation et un certain nombre de cas démontrent qu'elles possèdent ces attributs en étant placées dans la juridiction de la « question fédérale ». En termes généraux, la mise au point semble être analogue à celle dans laquelle les activités de dépendances administratives normales sont en jeu[280].

Selon la doctrine de la Common Law, héritée de l'Angleterre, le souverain est doué d'immunité, de telle facon que, sauf disposition légale spéciale, aucune demande en dommages et intérêts ou pour rupture de contrat ne peut être admise contre lui. Malgré cela, le gouvernement fédéral des Etats-Unis, a rejeté son immunité en présence de demandes touchant des matères contractuelles par le Tucker Act de 1887 et c'est ainsi qu'actuellement il n'y a aucun doute sur la capacité d'obligation contractuelle et celle d'être demandées en justice des Corporations du Gouvernement fédéral. Quant aux demandes en dommages et intérêts contre les dites corporations, elles ont reçu une solution plus ou moins normale. En 1946, le Congrès a édicté une loi appelée Federal Claims Act par laquelle a été établie la responsabilité des Agences du Gouvernement fédéral en cas de dommages et intérêts et déclarant à cet effet que les Corporations du Gouvernement se classaient comme ces Agences. En tout cas, cette loi les exemptait de toute responsabilité en cas de dommages intentionnels ou de responsabilité dérivant de l'obligation d'exercer une fonction discrétionnaire ou de s'abstenir de l'exécuter. Par l'intermédiaire d'un certain nombre de décisions judiciaires l'on est parvenu à considérer que les Corporations du Gouvernement fédéral sout responsables des dommages survenus en cas de

---

[275] Cfr. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 395. Cfr. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 115.

[276] Cfr. L. López Rodó Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 404.

[277] Cfr. L. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 391.

[278] Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 72; L. López Rodó. Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pags. 391 et 392.

[279] Cfr. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 7.

[280] Cfr. Albert Abel, La Corporación Pública en Los Estados Unidos, loc. cit. pag. 143.

négligence, actes ou omissions de nature *ultra-vires* dans lesquelles la faute doit toujours être prouvée[281].

En ce qui concerne les Etats fédéraux l'opinion générale semble être contraire à ce qui a été établi au sujet des Corporations du Gouvernement fédéral. En effet, l'on a entregistré une tendance marquée, de la part des Etats, à attribuer à leurs Corporations publiques la condition juridique des dépendances de l'Etat plutôt que celle des corporations orthodoxes concernant la capacité pour comparaître en jugement en leur évitant de cette manière la possibilité d'être amenées à comparaître pour dommages et intérêts et peut-être, à un degré moindre, pour rupture de contrat[282].

58. En matière impositive il a été signalé qu'en Angleterre, les Public Corporations sont seumises en général au même régime fiscal et tributaire que les entreprises particulières[283]. Aux Etats-Unis le système d'impôts des corporations publiques a été traité comme une phase du droit tributaire des organismes gouvernementaux et ainsi on ne peut mettre en doute le pouvoir, rarement exercé, du Gouvernement fédéral pour grever les propriétés, les opérations ou la rente des corporations publiques et en même temps celui des Etats pour grever leurs Corporations[284]. Pourtant, le problème s'est posé au sujet du système d'impôts fédéral sur les corporations publiques des Etats et du système d'impôts des Etats sur les Corporations publiques fédérales. Si effectivement avant 1946 le principe général était que le Gouvernement fédéral ne pouvait grever les états, ni ceux-ci le Gouvernement fédéral, après cette date et pour le cas *New-York-United States* la Cour Suprême des Etats-Unis a adopté une doctrine dont l'origine se trouve dans le Droit romain et selon laquelle le Gouvernement fédéral ne pouvait charger d'impôts un Etat pour des opérations effectuées *in iure imperii*, mais par contre, il pouvait le faire pour des opérations effectuées *in iure gestionis*. Ceci signifie pratiquement que toute activité des Etats dans le cadre du système corporatif, étant donné son caractère économique, pouvait et devait être grevée par le Gouvernement fédéral[285]. En échange, la distinction n'a pas été acceptée au sujet des activités fédérales, du fait qu'on estime que toute activité du Gouvernement fédéral est par définition « de caractère gouvernemental »[286] et en conséquence exempte de la contribution au gouvernement, car le Gouvernement fédéral est doté de pouvoirs illimités et délégués. Bien que cette analyse paraisse absurde de nos jours, dit Abel, elle n'a pas été rejetée et, au contraire, paraît avoir consolidé le principe selon lequel les Etats ne grèvent pas les activités des corporations fédérales[287].

59. Enfin, quant a leur régime juridique externe et bien qu'en lignes générales les Public Corporations soient régies d'après les normes ordinaires du Droit commun auquel sont soumises les compagnies commerciales et les personnes privées[288], l'on ne peut dire que leur but principal soit le gain car au contraire, l'un des principes de base de la Corporation publique est le désintéressement et, de là, qu'elles ne diffèrent, quant à leurs intentions, (but de gouvernement) des autres types d'activité gouvernementale qui, normalemement sont qualifiés de «politique»[289].

---

[281] Cfr. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 7.

[282] Cfr. Albert Abel, La Corporación Pública en los Estados Unidos, loc. cit. pag. 143.

[283] Cfr. Laureano López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 395.

[284] Vid. Albert Abel, La Corporación Pública en los Estados Unidos loc. cit. pag. 142.

[285] Vid. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 6; Cfr. Albert Abel, La Corporación Pública en los Estados Unidos, loc. cit. pag. 143.

[286] Vid. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 7; Cfr. Albert Abel, La Corporación Pública en los Estados Unidos, loc. cit. pag. 143.

[287] Vid. Albert Abel, La Corporación Pública ... loc. cit. pag. 143.

[288] Cfr. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 115.

[289] Cfr. M. E. Dimock, Government Corporation; A Focus of Policy ... cit. par F. Garrido Falla, La Intervención Administrativa ... loc. cit. pag. 421.

Cependant le principe de désintéressement ne peut être considéré indépendamment de l'obtention de bénéfices et du système financier suivi. Les compagnies commerciales peuvent aussi alléguer qu'elles procurent des biens et des services qui servent l'intérêt public, sans qu'on puisse dire pour autant qu'elles sont désintéressés, étant donné que leur principal objectif est l'obtention d'un bénéfice pour leurs propriétaires. C'est précisément ce qui se présente dans les Public Corporations, signale W. A. Robson, et c'est là où nous nous heurtons avec la différence fondamentale entre elles et les sociétés par actions[290]. Il faut indiquer toutefois que si par le fait ou principe de désintéressement aucune corporation publique n'est tenue de réaliser des bénéfices, rien cependant ne les empêche de le faire et il n'existe aucune restriction légale à ce sujet[291].

(c) *L'entreprise d'état des pays socialistes*

a. **Introduction** : 60. Le régime communiste, a dit G. Langrod, vit dans le cadre d'un système d'économie planifiée[292] et c'est aissi qu'en Pologne, par exemple, l'économie planifiée constitue un système de direction et de gestion basée, cela va sans dire, sur la propriété des moyens de production; il n'est donc pas exagéré de signaler que la réalisation de cette économie planifiée ne devient possible que grâce aux rapports économiques et sociaux fondés sur cette propriété sociale des moyens fondamentaux de production [293].

Généralement cette appropriation des moyens de production dans les pays socialistes s'est opérée par la nationalisation[294] ou ultérieurement par la création d'entreprises et d'établissements nouveaux[295]; il faut signaler cependant qu'en ce qui concerne notre analyse des entreprises publiques, la nationalisation est d'une importance décisive dans l'étude du régime socialiste.

En effet, en Russie et dans tous les pays d'Europe orientale, les entreprises économiques se trouvant aux mains des particuliers ont été nationalisées, converties en propriété publique et organisées spécialement en « entreprises de l'Etat ». Cette organisation, en ce qui touchait à sa structure; n'offrait rien de commun avec les entreprises existant avant l'opération de nationalisation. De cette manière, tous les Etats d'Europe centrale (Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Hongrie, Bulgarie, Roumanie et Pologne) où furent réalisées les nationalisations et promulguées des lois spéciales ont créé sans exception un nouveau sujet de droit, « l'entreprise d'Etat », sans tenir compte de la structure existant auparavant[296]. En ce qui concerne l'URSS, le caractère radical et absolu des nationalisations effectuées ne donne lieu à aucun doute au sujet de cette suppression totale des entreprises antérieures. Cette structure de l'économie de l'URSS qui exclut toute attache avec la situation antérieure à la nationalisation a reçu une définition catégorique dans la loi fondamentale qui indique que « la base économique de l'URSS est constituée par le système socialiste de l'économie et la propriété socialiste des instruments et des moyens de production, fermement établis comme résultat de la liquidation du système capitaliste, de l'abolition de la propriété privée sur ces instruments et moyens de production et de la suppression de l'exploitation de l'homme par l'homme »[297].

---

[290] Vid. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 122.

[291] Cfr. E. A. Robson Industria Nacionalizada ... cit. pag. 67.

[292] Vid. Georges Langrod, Quelques récentes tendances administratives en régime communiste, RISA, 1962 No 1, pag. 28.

[293] Cfr. Zygmunt Rybicki, L'entreprise publique dans le système Polonais de l'économie planifiée, RISA, 1962, No 3, pags. 312 et 314.

[294] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pags. 315 et sig.

[295] Cfr. Zygmunt Rybicki, Rapport Polonais, pags. 4 et 5.

[296] Vid. K. Katzarov, op. cit. pags. 306 et 307.

[297] Art. 4 de la Constitution (Loi Fondamentale) de l'URSS, Ediciones en Lenguas Extranjeras, (espagnol) Moscou; 1960, pag. 10.

61. Dans tout le phénomène des nationalisations, l'Etat s'est appliqué surtout à effectuer rapidement les réformes nécessaires étant donné les urgences sociales et politiques, sans perdre de temps à réaliser des études approfondies et réfléchies sur la nature de l'institution juridique qui allait naître. Ainsi, a dit K. Katzarov, un certain nombre de formes juridiques hétérogènes sont intercalées entre la prise en charge directe par l'Etat en sa qualité de personne juridique de droit public, d'une activité économique d'une part, et le maintien apparent des sujets de droit existant précédemment, d'autre part, lesquelles formes ne correspondent pas toujours à celles que nous avons l'habitude de rencontrer dans l'ensemble des institutions juridiques[298]. De cette manière donc, l'entreprise d'Etat ou entreprise publique avec ses propres caractéristiques, semi-publique, prend son origine et se convertit en une institution complexe[299] ou plutôt, en une forme juridique intermédiaire entre la personne publique et la personne privée du droit européen continental. A ce sujet, K. Katzarov a signalé que ces entreprises ont un caractère spécial qui découle à la fois du droit public et du droit privé, car bien que dotées par la loi du titre de personnes juridiques différentes de l'Etat, elles se présentent comme rattachées organiquement à ce dernier, et sont dans l'obligation de se conformer à sa politique économique. Il s'agit ainsi d'une forme juridique de caractère mixte, puisqu'elle est instituée et liquidée, dirigée et orientée par l'Etat, mais avec l'intention d'être en même temps séparée largement de celui-ci et se trouve placée sous le régime de droit privé et non sous celui de droit public[300].

62. Ainsi en URSS les nationalisations reposant sur la négation totale de la propriété privée des moyens de production et de l'initiative privée, les échanges économiques nationalisés sont réalisés exclusivement par des entreprises indépendantes de la personne de droit public de l'Etat dont l'un des principaux représentants est «l'Entreprise de l'Etat » (Gospredpriatia); ces entreprises économiques sont dotées de personnalité juridique, ont un patrimoine séparé et jouissent de capacité juridique et d'autonomie d'action[301]. Le second type fondamental assurant la vie économique en URSS comprend les organismes dénommés trusts (trusti), c'est-à-dire la réunion de plusieurs entreprises d'Etat de caractère semblable, immédiatement destinées à être sujets centraux de direction et de représentation, auxquelles il a été reconnu une personnalité juridique distincte. Le décret du 10 avril 1923 entendait par « trusts de l'Etat » les entreprises industrielles de l'Etat auxquelles celui-ci a concédé l'indépendance pour la réalisation de leurs opérations en accord avec les statuts approuvés pour chacune d'elles, en agissant conformément au principe du calcul commercial dans le but d'obtenir des bénéfices »[302]. Cependant, au sujet de ces trusts, il faut éclaircir expressément le point suivant : du fait de l'implantation ultérieure du régime d'économie planifiée le but lucratif ne put évidemment être poursuivi puisque l'administration centrale de planification correspondante non seulement se chargea de fixer les prix de production des entreprises et décida de remettre des marchandises à des prix parfois inférieurs à ceux du marché, mais elle dut encore élaborer des projets productifs[303]. De plus, en raison de l'élimination, à partir de 1929, de la « nouvelle politique économique » (N.E.P.) qui était survenue immédiatement après les

---

[298] Vid. K. Katzarov, op. cit. pags. 311 et 312.

[299] Cfr. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 9.

[300] Vid. K. Katzarov, loc. cit. pags. 329 et 330.

[301] Cfr. Langrod, L'entreprise public en Droit Administratif Comparé, loc. cit. pag. 227; K. Katzarov, op. cit. pags. 315 et 316.

[302] Vid. Alexander Baykov, The Development of the Soviet Economic System: an essay on the experience of Planning in the U.S.S.R., Cambridge et New York, 1947, pag. 110, cit. par Rodrigo Fernández-Carvajal, Las Empresas Públicas en Rusia, RAP, No 3, 1950, pag. 443.

[303] Cfr. R. Fernández-Carvajal, Las Empresas Públicas en Rusia, RAP, No 3, 1950, pag. 445.

nationalisations et dont les principales caractéristiques avaient été le rétablissement de la liberté de commerce, le développement du marché, le retour à l'économie monétaire, la tolérance pour la petite et moyenne industrie, etc.[304], les trusts avaient été convertis en organes de direction technique des entreprises qu'ils réunissaient, privés de fonction directe de vente et d'approvisionnement[305]. Au sujet de ces organismes, la loi n'a pas remarqué la similitude entre entreprise d'Etat et l'entreprise privée, mais a plutôt rendu propice l'introduction d'un régime spécial[306] intermédiaire.

63. Les nationalisations effectuées dans les pays d'Europe centrale apres la deuxième guerre mondiale ont été influencées et inspirées idéologiquement par celles de l'URSS, bien qu'elles présentent en particulier le trait commun de ne pas rejeter, en principe, la propriété et l'initiative privée de l'économie, mais plutôt celui de les reconnaître expressément[307]. Dans tous ces pays cependant, les entreprises de l'Etat se rencontrent aussi et répondent aux mêmes principes signalés précédemment.

En effet, en Bulgarie, la nationalisation de la vie économique est réalisée par des personnes juridiques dénommées « entreprises d'Etat », différentes de la personne juridiques de l'Etat, avec patrimoine propre et capacité de jouissance et d'exercice. En parallèle avec ces entreprises existent les « Unions d'entreprises d'Etat » qui représentent des groupements d'entreprises d'Etat de caractère semblable, chargées de diriger, planifier et controler l'activité des entreprises qui en font partie[308]. On peut dire que la caractéristique commune la plus importante de ces différents sujets chargés des échanges économiques en Bulgarie réside dans le fait qu'ils possèdent capacité de droit et d'action non limitée mais plus ou moins dirigée par le plan économique national d'Etat, élaboré par une commission du plan d'Etat[309].

En Tchécoslovaquie, ou la plus grande partie de l'économie est également nationalisée, les échanges commerciaux nationalisés sont réalisés par différents types de nouveaux sujets dont les plus importants sont les « entreprises nationales » (narodni podniky) établies originalement par le statut des entreprises nationales du 15 janvier 1946. Selon les termes de ce statut, bien que ces entreprises soient propriétés de l'Etat et soient rattachées à son plan économique, elles sont constituées en tant que personnes juridiques indépendantes et l'Etat ne peut répondre de leurs engagements et de leurs obligations[310]. En Roumanie et en Hongrie, on trouve les entreprises nationalisées dont les caractéristiques sont similaires, avec statut légal propre et personnalité et patrimoine distincts de ceux de l'Etat[311].

En Yougoslavie, la nationalisation de l'économie a été, dès son origine, assurée par des organismes dénommés « entreprises économiques d'Etat », créés en vertu de la loi fondamentale relative aux entreprises économiques d'Etat du 2 août 1946, constitués en tant que personees juridiques indépendantes de la personne de l'Etat et agissant parallèlement aussi aux « Unions d'entreprises »[312]. Cependant ce système a été considéré préjudiciable pour le développement de la propriété socialiste du fait qu'il permettait la formation d'une nouvelle bureaucratie à l'intérieur du socialisme laquelle pourrait avoir ten-

[304] Cfr. Charles Bettelheim, La Planification Soviétique, Paris, 1945, pag. 9, cit. par R. Fernández-Carvajal, Las Empresas Públicas, en Rusia, loc. cit. pag. 442.

[305] Cfr. R. Fernández-Carvajal, Las Empresas Públicas en Rusia, loc. cit. pag. 447.

[306] Cfr. J. N. Hazard, Societ Governement Corporation, Michigan Law Review, avril 1943, Vol. 41, No 5, pag. 852.

[307] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 318.

[308] Vid. art. 11 de la Loi relative aux entreprises d'Etat du 12 Octobre 1951, cit. par K. Katzarov, op. cit. pags. 318 et 319.

[309] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 319.

[310] Vid. dans K. Katzarov, op. cit. pag. 320.

[311] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pags. 322 et 323.

[312] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 321.

dance à se placer au-dessus des producteurs, qui deviendraient indifférents à la marche de la production en perdant tout intérêt actif dans les affaires générales de la communauté[313]. Ces dangers qui se sont particulièrement fait sentir en 1948–1949, ainsi que le signale D. Djordjevich, ont été observés à temps et des mesures ont été prises pour transformer le système de gestion des entreprises d'Etat, donnant naissance à la loi fondamentale de 1950 sur la gestion des entreprises économiques de l'Etat par les collectivités ouvrières et d'où provient le dénommé autogouvernement des producteurs[314]. Cette forme d'entreprise constitue peut-être une catégorie spéciale que nous étudierons séparément du reste des entreprises d'Etat des pays socialistes[315].

En Pologne, enfin, les entreprises de l'Etat constituent l'unité d'organisation de base par laquelle l'Etat réalise ses tâches économiques et a été définie comme un organisme appelé à satisfaire des besoins sociaux dans le domaine indiqué dans l'acte portant sa création et doté d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat[316]. La particularité de ces entreprises polonaises est le mécanisme de l'autogestion ouvrière, c'est-à-dire que leur personnel possède le droit de participer à la gestion de l'entreprise[317]. Par ailleurs en Pologne, il existe aussi les unions des entreprises d'Etat dont le but principal est la coordination, la surveillance et le contrôle de l'activité des entreprises d'Etat. Ces organismes sont à la fois des unités économiques et des organes de l'Administration d'Etat[318] dotés de personnalité et possédant leur autonomie financière[319].

64. En présence de cette vision plus ou moins générale des pays ayant une économie planifiée, nous essaierons d'étudier comparativement le régime juridique des activités industrielles et commerciales de l'Etat en analysant séparément le régime interne et le régime externe qui revêt une certaine uniformité, contraitement aux régimes des systèmes occidentaux. En effet, on peut affirmer avec K. Katzarov que dans les pays d'Europe centrale, le régime des entreprises d'Etat a été, dès l'instant même de la nationalisation, unique et commun à l'ensemble des entreprises et c'est seulement plus tard qu'il a dû être perfectionné; en échange, dans des pays comme l'Angleterre et la France où ont été réalisées de grandes nationalisations sur des bases multiples et hétérogènes, au besoin de les perfectionner s'ajoute le problème de leur unification[320]. De là le concept générique d'entreprise publique qui, bien que plus économique que juridique peut un jour constituer certainement une nouvelle catégorie[321].

En tout cas il faut dire expressément que, dans les pays socialistes, malgré l'uniformité, il s'agit d'un régime complexe[322] car ainsi que l'a signalé Sigmunt Rybicki, l'économie planifiée ne peut être bien gérée sans avoir recours aux formes économiques, aux formes de droit civil et à celles de droit administratif. Ces formes doivent varier selon chaque situation et chaque cas. En même temps, il y a lieu de remarquer que le rôle essentiel des formes de droit administratif est surtout celui de fixer le cadre et d'assurer les possibilités du fonctionnement normal d'une entreprise et que dans la gestion courante, les formes économiques et les formes de droit civil semblent plus adéquates[323].

---

[313] Cfr. Jovan Djordjevich, Yugoslavia, Democracia Socialista, México 1961, pag. 59.
[314] Vid. J. Djordjevich, op. cit. pags. 60 et 65.
[315] Vid. No 72.
[316] Vid. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 7.
[317] Vid. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 11.
[318] Cfr. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 15.
[319] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 321.
[320] Vid. K. Katzarov, op. cit. pag. 327.
[321] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 5.
[322] Cfr. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 9.
[323] Vid. Z. Rybicki, L'entreprise publique dans le système polonais de l'économie planifiée, loc. cit. pag. 317.

b. Régime juridique interne : 65. Le régime juridique interne des entreprises publiques dans les pays socialistes est déterminé généralement par les lois régulatrices de ces entreprises[324] dans chacun des pays auxquels nous nous sommes référés précédemment.

Ainsi, la création des entreprises se fait au moyen d'actes administratifs individuels conditionnés en général par les plans économiques[325] auxquels un caractère normatif a été reconnu[326]. En effet, la décision de créer une entreprise d'Etat revient, soit au Ministre respectif comme c'est le cas de la Pologne et de la Tchécoslovaquie[327], soit au Conseil des Ministres, comme en Roumanie et en Bulgarie[328], soit en vertu d'un décret du Conseil des Ministres et selon un acte du Ministre intéressé, comme en Hongrie[329]. En ce qui concerne les unions d'entreprises, elles sont généralement créées selon un acte du Conseil des Ministres, comme en Pologne, en Bulgarie et en Hongrie[330].

Cependant, et même si les entreprises sont créées par décisions administratives, elles n'acquièrement généralement pas la personnalité a ce moment, mais ultérieurement par un acte d'enregistrement ou d'inscription. En Pologne, par exemple, les entreprises étant soumises aux formalités d'entregistrement, celles-ci s'effectuent par l'entremise du Ministère des Finances pour les entreprises-clés, ou par celles des organes financiers des presidium des conseils populaires. L'enregistrement confère à l'entreprise la personnalité juridique et dès ce moment elle devient un sujet à part entière des rapports relevant du droit civil[331]. Dans d'autres pays, comme en Roumanie, les entreprises doivent être enregistrées sur des registres speciaux pour acquérir la capacité de droit et d'action[332]; en Bulgarie et en Tchécoslovaquie l'inscription de l'entreprise se réalise sur le registre du commerce habituel des entreprises commerciales[333].

66. En ce qui concerne la direction des entreprises, c'est le principe de la gestion unipersonnelle qui régit dans certains pays socialistes. En Pologne par exemple les entreprises de l'Etat sont dirigées par un directeur qui représente l'entreprise à l'extérieur et qui dirige ses activités courantes sous sa propre responsabilité. Le directeur possède des pouvoirs étendus : il engage et licencie le personnel, détermine ses fonctions et exécute les autres tâches réservées à sa compétence[334].

En Hongrie, la situation est similaire, car les entreprises sont administrées par un directeur général nommé par le Ministre[335]. En Russie, le principe est aussi celui de la gestion personnelle de l'entreprise par un directeur nommé par le ministre correspondant[336].

En Tchécoslovaquie, l'organisation des entreprises nationales est basée également sur

---

[324] Cfr. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 9.

[325] Cfr. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 27; du même au leur L'entreprise publique dans le système ... loc. cit. pags. 314 et 316.

[326] Cfr. G. Langrod, Quelques récentes tendances administratives en régime communiste, loc. cit. pag. 29.

[327] Vid. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 10; L. Katzarov, op. cit. pags. 320 et 321.

[328] Vid. K. Katzarov, op. cit. pags. 318 et 319.

[329] Vid. K. Katzarov, op. cit. pag. 323.

[330] Vid. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 16; K. Katzarov, op. cit. pags. 319 et 324.

[331] Vid. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 11; Cfr. N. Gajf, Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne, loc. cit. pag. 164.

[332] Vid. K. Katzarov, op, cit. pag. 322.

[333] Vid. K. Katzarov, op. cit. pags. 319 et 320.

[334] Vid. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 11.

[335] Vid. K. Katzarov, op. cit. pag. 323.

[336] Vid. R. Fernández-Carvajal. Las Empresas Públicas en Rusia, loc. cit. pag. 453; Cfr. A. Denisov y M. Kirichenko, Derecho Constitucional Soviético. Ediciones en Lenguas Extranjeras (espagnol), Moscou, 1959, pag. 104.

le principe d'un seul chef, lequel, en tant que Directeur organise et dirige l'activité de l'entreprise et agit en son nom et exerce son autorité sur les travailleurs[337].

Toutefois, bien que l'entreprise possède ses propres organes de direction, ceux-ci sont assujettis, par différentes voies, à des directives provenant d'autres organes qui font prédominer en cette matière la sujétion au droit administratif[338]. En effet, dans la plupart des cas, la direction de l'entreprise revient en dernier lieu au Ministre respectif, soit directement, comme c'est le cas en Bulgarie et en Hongrie, soit par l'intermédiaire des unions d'entreprises comme en Pologne[339]. En URSS, cette direction revient au Conseil des commissaires du peuple qui est l'organe d'Etat le plus élevé dans la branche exécutive et administrative, par l'intermédiaire des « trusti » ou unions d'entreprises[340], bien que depuis la réforme introduite par le Premier ministre soviétique Alexei Kosygin en septembre 1965, le processus de décentrailisation dans la direction des entreprises d'Etat se soit accentué[341]. En tout cas la raison d'être de cet assujettissement, réside dans l'existence de plans économiques nationaux dont le développement se fait fondamentalement par l'intermédiaire des entreprises d'Etat.

Dans certains pays, comme en Pologne, le personnel des entreprises d'Etat a aussi le droit de participer directement à la gestion de l'entreprise. Les travailleurs de l'entreprise peuvent élire à la majorité des voix un Conseil ouvrier lequel, s'il constitue effectivement la base de l'institution de l'autogestion ouvrière, n'est pas l'unique organe qui réalise cette fonction[342]. L'autogestion ouvrière, a signalé Z. Rybicki, est une des formes du développement et de l'élargissement de la démocratie socialiste. Elle constitue une base pour coordonner l'activité des différentes organisations ouvrières qui fonctionnent à l'intérieur de l'entreprise. Les organes de l'autogestion ouvrière représentent les intérêts du personnel en matière de production et en matière sociale. Elle joue aussi un rôle de jonction entre les intérêts particuliers de l'entreprise et les intérêts nationaux[343].

En Pologne, les organes de l'autogestion ouvrière fonctionnent en vertu de la loi, des directives établies par le Conseil central des syndicats et du statut voté par la conférence d'autogestion ouvrière. Conformément à ces actes, les tâches de l'autogestion ouvrière consistent notament à décider dans les affaires les plus importantes concernant l'entreprise, à exercer le contrôle et le surveillance de l'activité du Directeur de l'entreprise et à organiser la réalisation de tâches économiques et socio-culturelles. Les organes de l'autogestion ouvrière votent les plans annuels et a long terme de l'entreprise en se fondant sur les directives et les indices établis par l'organe supérieur (unions d'entreprises); ils déterminent les principes de la répartition de la partie du profit destinée au personnel, ils votent aussi les règlements intérieurs du travail. Les organes de l'autogestion sont également compétents pour se prononcer en matière de nomination et de révocation du Directeur de l'entreprise[344].

Toutes les décisions des organes de l'autogestion ouvrière concernant le fonctionnement de l'entreprise sont adressées au Directeur qui est tenu d'assurer leur réalisation. Le Directeur peut refuser l'exécution d'une décision lorsqu'il estime qu'elle a été prise en violation des dispositions juridiques en vigueur ou qu'elle est contraire aux plans de l'entreprise. Dans ce cas la question est alors tranchée définitivement par un organe

---

[337] Vid. K. Katzarov, op. cit. pag. 320.

[338] Cfr. Natalia Gajl, Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne, loc. cit. pag. 167.

[339] Vid. K. Katzarov, op. cit. pags. 319 et 323; Cfr. Z. Rybicki, L'entreprise publique dans le système polonais de l'économie planifiée, loc. cit. pag. 317.

[340] Cfr. J. N. Hazard, Soviet Governement Corporation, loc. cit. pag. 853.

[341] Cfr. A. W. Rudzinski, Industrial Management in Poland, (polycopié), 10-12-65, pags. 1 et 2.

[342] Cfr. Z. Rybicki, Rapport polonais, pags. 11 et 12.

[343] Vid. Z. Rybicki, L'entreprise publique dans le système ... loc. cit. pag. 318.

[344] Vid. Z. Rybicki, Rapport polonais, pag. 12.

supérieur (Zjednoczenie) ou par une commission constituée spécialement à cet effet, (komisja rozjemcza) à laquelle participent les représentants des syndicats[345].

En tout cas, c'est en se fondant sur les dispositions juridiques en vigueur, les directives émanant des organes supérieurs, les résolutions de l'autogestion ouvrière et sur sa connaissance des besoins économiques, que le Directeur de l'entreprise publique polonaise organise le processus de production de celle-ci[346].

67. En ce qui concerne leur régime financier, les entreprises publiques des pays socialistes possèdent un patrimoine propre, distinct de celui de l'Etat, bien qu'elles soient considérées généralement comme propriété nationale[347]. Mais malgré l'existence de ce patrimoine propre, il arrive fréquemment que la propriété de celui-ci ne revienne pas totalement à ces entreprises en tant que personnes juridiques et qu'une partie appartienne à l'Etat. Il en résulte fréquemment que l'entreprise d'Etat en tant que personne juridique a seulement l'usufruit de l'entreprise économique ou commerciale ou le droit de l'exploiter[348]. De là que l'on distingue un patrimoine sur lequel l'entreprise a seulement droit d'usage d'un patrimoine circulant qui constitue le véritable patrimoine de l'entreprise.

En URSS, les entreprises d'Etat et leurs trusti (unions) réalisent leur propre financement, ne reçoivent pas de crédits de l'Etat et sont considérées séparées du fisc. Elles répondent de leurs dettes puisqu'elles disposent de leur patrimoine; l'Etat n'est pas garant de leurs engagements et il s'ensuit donc qu'il existe une nette différence entre le patrimoine de l'Etat et celui de l'entreprise. Cependant, en ce qui concerne l'URSS, seul l'Etat à le droit de posséder les moyens de production incluyant les biens des personnes juridiques — entreprises d'état — et ceci crée un dualisme dans leur patrimoine. En effet, les entreprises d'Etat possèdent un patrimoine uniquement apparent : il s'agit de l'équipement que l'Etat leur a confié et dont il leur a seulement conféré droit d'usage en en gardant lui-même la propriété, bien qu'elles diffèrent de ce dernier en tant que sujets de droit; mais par ailleurs, elles possèdent un second patrimoine qui comprend le matériel qu'elles ont acquis pour les besoins de la production, les produits fabriquées, l'argent en caisse et les profits mis en réserve. Cet avoir représente leur véritable patrimoine par lequel elles se portent garant devant les tiers[349].

En Pologne, on rencontre une situation semblable; les biens que possede l'entreprise lui sont conférés par l'Etat à titre administratif et « pour usage » et restent toujours propriété inaliénable de l'Etat[350]. En Bulgarie, les entreprises d'Etat reçoivent aussi de l'Etat des fonds d'opération suffisants ainsi que l'équipement; celui-ci reste proprieté de l'Etat, l'entreprise en ayant seulement droit d'usage. Elle se porte garant devant les tiers avec son patrimoine circulant constitué par le matériel et les produits fabriqués, les fonds pour frais d'opération et les profits. Ce « patrimoine circulant » constitue aussi son véritable patrimoine[351].

D'autre part, les entreprises des pays socialistes doivent généralement transférer à l'Etat une partie de leurs profits, probablement en contrepartie de l'usufruit que l'Etat leur cède en ce qui concerne les biens[352].

---

[345] Cfr. Z. Rybicki, Rapport Polonais, pag. 13; Natalia Gajl. Les entreprises d'Etat en..., loc. cit. pag. 165.
[346] Cfr. Z. Rybicki, Rapport Polonais, pag. 13.
[347] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 327.
[348] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 327.
[349] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 317.
[350] Vid. Z. Rybicki, Rapport Polonais, pag. 7; N. Gajl, Les entreprises d'Etat en... loc. cit. pag. 164.
[351] Vid. K. Katzarov, op. cit. pag. 319.
[352] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 327.

En Pologne par exemple, les bénéfices perçus par les entreprises se divisent en plusieurs parts qui sont destinées à des fins différentes; l'une de ces parts passe au Trésor d'Etat[353].

68. Enfin, au sujet des rapports internes des entreprises avec leur personnel ceux-ci ne tombent pas dans le domaine d'action du droit public et par conséquent sont soumis au régime ordinaire du droit du travail, comme c'est le cas en URSS, en Roumanie et en Pologne[354].

c. **Régime juridique externe :** 69. Le régime juridique externe des entreprises publiques dans les pays socialistes est réglé par les dispositions du droit civil en URSS, en Yougoslavie, en Pologne[355] en Tchécoslovaquie et en Roumanie[356]. Comme conséquence, les actes de ces entreprises d'Etat n'ont pas le caractère d'actes administratifs mais celui de transactions dérivées du droit privé reposant sur l'autonomie de la voloté et sur la liberté de contractation [357]; de ce fait, les controverses qui pourraient en naître ne sont pas jugées par des fonctionnaires d'Etat mais par les tribunaux civils ordinaires[358].

70. Comme conséquence de ce qui vient d'être signalé, l'on peut généralement observer que les entreprises d'Etat des pays socialistes possèdent la qualité de commerçants. Par exemple en Tchécoslovaquie où l'inscription des entreprises sur le Registre de commerce est exigé, elles acquièrent le caractère de commerçants[359]. K. Katzarov dit qu'en général, on peut en déduire que, dans la mesure où l'on conserve la distinction entre « particuliers » et « commerçants », les entreprises d'Etat créées en vertu de lois spéciales comme personnes juridiques différentes de l'Etat, peuvent acquérir et posséder la qualité de commerçants puisqu'elles exercent des actes de commerce en leur nom et à titre de profession; cependant elles ne peuvent être considérées comme des sociétés commerciales ou des personnes juridiques commerciales étant donné que la loi ne les a pas déclarées comme telles[360].

71. Enfin, au sujet du régime fiscal des entreprises publiques des pays socialistes, celui-ci est, en général, le même que celui qui est établi pour n'importe quelle autre activité privée[361]. Cependant, dans certains pays, comme la Russie, il a été prévu un impôt sur les ventes ou sur le chiffre d'affaires des entreprises publiques; cet impôt, très élevé[362], est en outre un des principaux contrecoups financiers de la socialisation. En effet, il incarne l'idée par laquelle le Budget de l'Etat doit garder la différence entre le coût de production d'une marchandise et son prix de vente, ce dernier étant déterminé, non pas par le libre jeu du marché, mais selon l'appréciation concrète de l'auteur du plan[363]. En parallèle avec cet impôt il a été prévu également un impôt sur les bénéfices obtenus par les entreprises publiques, au moyen duquel ces dernières sont

---

[353] Vid. Z. Rybicki, L'entreprise publique dans le système ... loc. cit. pag. 317.

[354] Vid. G. Langrod, L'entreprise publique en Droit... loc. cit. pags. 227; K. Katzarov, op. cit. pag. 321 et 322; Z. Rybicki, Rapport Polonais, pag. 11.

[355] Vid. Elis Hàstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 67; J. N. Hazard, Soviet Government Corporation, loc. cit. pags. 860 et 861; Z. Rybicki, Rapport Polonais, pag. 9.

[356] Vid. K. Katzarov, op. cit. pags. 320 et 322.

[357] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 378.

[358] Cfr. Elis Hàstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 67.

[359] Cfr. K. Katzarov, loc. cit. pag. 320.

[360] Vid. K. Katzarov, loc. cit. pag. 363.

[361] Cfr. K. Katzarov, loc. cit. pags. 329 et 330.

[362] Vid. R. Fernández-Carvajal, Las Empresas públicas en Rusia; loc. cit. pag. 459; J. N. Hazard, Soviet Government Corporation, loc. cit. pag. 867 dénomme cet impôt « turnover tax ».

[363] Cfr. A. Baykov, The developpement of the soviet economic system... cit. pag. 367, cit. par R. Fernández-Carvajal, Las Empresas públicas en Rusia, loc. cit. pag. 459.

dépouillées de tout bénéfice qui dépasse leur besoin d'élargir la production (inversions de capital, augmentation du capital d'exploitation) et celui de remplir les fonds destinés aux services sociaux et culturels des employés et ouvriers[364].

(d) *Formes juridiques spéciales*

72. Dans les paragraphes précédents nous avons étudié les traits caractéristiques des entreprises d'Etat des pays socialistes, lesquelles, bien que possédant une personnalité juridique distincte de l'Etat et un patrimoine propre, sont cependant considérées propriété nationale. Cette situation s'est aussi présentée en Yougoslavie, mais à partie de 1950, par suite de la loi fondamentale sur la gestion des entreprises économiques de l'Etat par les collectivités ouvrières, a commencé l'évolution vers une véritable propriété socialiste par la reconnaissance de certains droits aux producteurs (à la classe ouvrière) dans les entreprises et par l'implantation du dénommé autogouvernement des producteurs.

La loi constitutionnelle yougoslave généralise et constitutionnalise les droits des producteurs et ses collectivités de travail dans les entreprises économiques; selon cette loi, l'autogouvernement économique des producteurs se fonde sur les droits suivants : 1°) Droit d'administration de l'entreprise ou de la coopérative par la collectivité de travail, soit directement ou par l'intermédiaire des Conseils ouvriers élus et révoqués par les producteurs; 2°) Eligibilité des producteurs par les corps représentatifs des entreprises économiques; 3°) Droit de l'entreprise économique de disposer de ses recettes, après avoir rempli ses obligations sociales; 4°) Droit de l'entreprise pour fixer la rémunération de ses travailleurs selon leurs capacités; 5°) Droit de l'entreprise pour fixer en forme autonome ses propres plans économiques; 6°) Droit de participation des producteurs aux nouvelles chambres des Assemblées populaires — Conseil de producteurs — par l'intermédiaire de leurs représentants, pour déterminer les ressources matérielles consacrées à satisfaire les besoins et à leur forme d'emploi[365].

Sans doute, les droits d'autogouvernement ainsi définis en forme générale ne sont actuellement exercés intégralement par les producteurs yougoslaves. Nonobstant et comme le signale Djordjevich, dans les conditions actuelles de l'évolution économique, culturelle et sociale du pays, l'autogouvernement des producteurs remplit déjà deux fonctions sociales fondamentales : la première consiste à éloigner le capitalisme d'Etat; l'autogouvernement interdit l'identification de l'organisation de l'Etat; empêche la bureaucratie d'établir sa tutelle sur la vie économique et de mettre des obstacles à la libre action des lois économiques et au marché libre; elle montre l'abandon de « la planification totale de l'Etat » dans la vie économique, la planification qui freine le développement des forces de production, l'amélioration de la productivité, l'initiative créatrice des producteurs et l'autonomie des unités économiques[366].

La seconde fonction de l'autogovernement est de donner impulsion au transfert des moyens de production des mains de l'Etat à celles des producteurs; l'Etat cesse graduellement d'être propriétaire et le droit individuel du producteur sur les produits de son travail est progressivement reconnu. Ceci, selon Djordjevich, représente une garantie essentielle pour la liberté de l'initiative créatrice, pour la reconnaissance de la dignité de l'homme créateur; c'est le commencement d'une véritable démocratie économique qui étend à l'économie la souveraineté du peuple travailleur et lie ainsi la souveraineté économique à la souveraineté politique[367].

---

[364] Cfr. R. Fernández-Carvajal, Las Empresas Públicas en Rusia, loc. cit. pag. 460.
[365] Vid. en Jovan Djordjevich, Yugoslavia, Democracia Socialista, cit. pag. 63.
[366] Vid. J. Djordjevich, Yugoslavia, Democracia Socialista, cit. pag. 64.
[367] Vid. J. Djordjevich, Yugoslavia, Democracia Socialista, cit. pags. 64 et 65.

Pourtant et bien que sans aucun doute, la Yougoslavie poursuive son programme de planification de l'économie, en même temps, tant l'initiative comme la responsabilité de l'activité industrielle sont affaire propre des autorités politiques locales comme reflet du mouvement de décentralisation. De ce fait, la moderne économie yougoslave dans sa forme la plus accentuée peut être considérée comme basée sur la libre concurrence entre les entreprises communales qui jouissent en général d'autonomie en ce qui concerne la détermination des prix, ou dit d'une autre manière, les Yougoslaves sont arrivés à réunir les principes de l'entreprise libre et de la propriété collective[368].

En dernier lieu, il faut signaler que c'est en Yougoslavie où, pour la première fois dans l'Histoire, a été institué le système d'autogouvernement des producteurs qui donne à la notion de propriété sociale — « propriété » qui n'appartient à aucun groupe, ni à l'Etat — son véritable sens. Celle-ci, d'autre part, est le cadre dans lequel se réalisent deux droits contradictoires : le droit d'administration par les producteurs des moyens de production, celui d'obtenir une part du produit social et le droit de la Communauté de déterminer, par l'intermédiaire des corps représentatifs, le montant des ressources à déduire du produit social pour satisfaire les besoin de la Société[369].

E. Sociétés commerciales de capital public

(a) *Introduction*

73. En dehors du développement par l'Etat d'activités industrielles et commerciales par l'intermédiaire d'organismes doués de personnalité juridique, de caractère public ou semi-public, il est fréquent de rencontrer, en Droit comparé, des exemples de recours à la forme sociétaire commerciale pour le développement de ces activités, bien que dans des pays comme l'Angleterre ce phénomène ne se produise qu'exceptionnellement[370]. Dans la plupart des cas, le recours à la forme sociétaire de droit privé pour la réalisation d'activités économiques par l'Etat, s'effectue en parallèle avec l'utilisation de formes juridiques de droit public comme cela se produit dans tous les pays d'Europe occidentale et en Amérique latine[371]. Au contraire, dans d'autres systèmes, l'Etat développe généralement ses activités industrielles et commerciales par l'intermédiaire de ces sociétés, l'utilisation de figures de droit public étant exceptionnelle, comme c'est le cas en Autriche[372], en Grèce[373], en Suède[374] et en Finlande[375].

---

[368] Vid. Elis Håstad, Tipos de Industrias Nacionalizadas, loc. cit. pag. 67.

[369] Vid. J. Djordjevich, Yugoslavia, Democracia Socialista, cit. pag. 71.

[370] Vid. G. Langrod, L'entreprise publique en Droit Administratif Comparé, loc. cit. pag. 219; Cfr. W. A. Robson, La Empresa Pública en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 74.

[371] Vid. Allemagne : Klaus Vogel, Rapport Allemand, pags. 2 et 4; E. Forsthoff, op. cit. pag. 660; Wolfgang Zetzschke, Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana, loc. cit. pag. 97; France : R. Drago, Rapport Français, pags. 6 et 7; Belgique : M. A. Flamme, Rapport Belge, pag. 10; Finlande : Tore Modeen, Rapport Finlandais, pags. 13–29; Italie : M. S. Giannini, Sobre las Empresas Públicas, loc. cit. pag. 20; Espagne : Manuel Broseta Pont, Rapport Espagnol, pag. 5; J. L. Villar Palasí, La actividad Industrial del Estado ... loc. cit. pags. 94 et 100; F. Garrido Falla, Las Empresas Públicas, loc. cit. pag. 138; Brésil : Antonio Brochado da Rocha, Rapport Brésilien II au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pags. 105, 107 et 109; Argentine : R. Bielsa, Las Sociedades de Economía Mixta, los servicios públicos y las Industrias de Interés Nacional, dans Estudios de Derecho Administrativo, Tomo I, Buenos Aires, 1950, pag. 593; Vénézuéla : Eloy Lares Martínez, Manual de Derecho Administrativo, Caracas, 1963, pag. 186; Chile : Enrique Silva Cimma, Derecho Administrativo chileno y comparado, Santiago de Chile, 1961, Tomo II, pag. 295.

[372] Vid. Gerhardt Plöchl, Rapport Autrichien, pag. 498; M. Baena del Alcázar, La Intervención de la Administración en la Economía Austriaca, RAP, No 42, 1963, pag. 450; W. Weber, State Controlled Entreprise in Austria, RISA, 1962, No 2, pag. 196.

[373] Vid. Pella Lenoudia, La Empresa Pública en Grecia, ICE, marzo de 1964, pag. 152.

[374] Vid. Håkan Strömberg, La Empresa Pública en Suecia, ICE, marzo de 1964, pags. 145, 147 y 149.

[375] Vid. Tore Modeen, Rapport Finlandais, pags. 13, 18 et 29.

74. Dans tous ces cas, l'utilisation par l'Etat de la forme juridico-commerciale poursuit des objectifs plus ou moins concrets : doter de personnalité juridico-privée un patrimoine rattaché à un but en obtenant, en outre, le bénéfice de la responsabilité, se soumettre aux lois et usages du commerce, échapper à l'application du droit administratif en résolvant par ce procédé pratique le problème des relations entre l'organisme public et l'entreprise, fomenter son crédit devant des tiers et la doter d'une gestion souple, tant du point du vue juridique que du point de vue économique[376]. En présence de ces objectifs, il est évident que l'Etat n'a pas hésité à recourir aux formes de droit privé avant de recourir à la forme de l'établissement public soumis fonctionnellement au Droit administratif, bien que l'utilisation de la forme sociétaire soit considérée dans certains cas comme fictive[377].

Par ailleurs, l'objectif primordial qui a amené l'Etat à utiliser la forme sociétaire est peut-être la limitation de la responsabilité au capital apporté dans l'entreprise[378], à tel point que dans certains pays, par exemple en Allemagne, il est interdit à l'Etat de recourir ou de participer aux formes sociétaires dans lesquelles la responsabilité des associés n'est pas limitée à une quantité déterminée[379].

En dernier lieu, nous devons signaler que les Pouvoirs publics sont en général libres d'utiliser la forme sociétaire de droit privé pour développer leurs activités commerciales bien qu'en Allemagne par exemple, cette participation soit conditionnée aux exigences d'un intérêt d'Etat important, et à l'impossibilité de toucher au but poursuivi par d'autres moyens que l'utilisation de la forme de droit privé et si celle-ci ne porte pas préjudice aux fonds publics[380].

75. Dans tous les cas deja signalés et sans que l'utilisation normale ou exceptionnelle de la forme sociétaire influe sur le régime juridique qui s'applique à ces personnes juridiques, c'est le régime de droit privé concrètement de droit commercial qui régit normalement ces formes juridiques lorsqu'elles sont constituées par des particuliers. La participation de l'Etat en tant qu'unique actionnaire ou en régime d'économie mixte dans les dites sociétés, ne devrait, en principe, faire varier le régime juridique applicable. Cependant, dans les systèmes juridiques contemporains, on observe l'existence de nombreuses dérogations au régime commun des sociétés, qui sont provoquées par la présence de l'Etat et qu'il est nécessaire d'analyser.

Dans ce but, nous étudierons séparément la société commerciale publique unipersonnelle et la société commerciale d'économie mixte, selon que l'Etat soit l'unique actionnaire de l'Entreprise ou qu'il participe conjointement avec d'autres personnes privées au capital de celle-ci.

(b) *Société commerciale publique unipersonnelle*

76. Etant donné leur soumission au respectif Code du commerce, le régime juridique de ces sociétés commerciales publiques dans lesquelles l'Etat est le seul actionnaire est, en principe, déterminé par le Droit commercial, civil et du travail, et par les dispositions spéciales qui leur sont applicables. Cependant, le fait de la présence de l'Etat dans ces sociétés, entraîne un certain nombre de dérogations au régime et à la structure des so-

[376] Cfr. Manuel Broseta Pont, Rapport espagnol, pag. 24.

[377] Vid. Manuel Broseta Pont, Rapport espagnol, pags. 19 et 20; M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 12.

[378] Cfr. T. R. Fernández Rodríguez, Notas para un Planteamiento de los problemas actuales de la Empresa Pública, loc. cit. pag. 119; K. Katzarov, op. cit. pag. 314; Hâkan Strömberg, La Empresa Pública en Suecia, loc. cit. pag. 148; K. Katzarov, op. cit. pag. 323.

[379] Vid. Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 4.

[380] Vid. Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 9; Cfr. Rapport de la Republique Féderale d'Allemagne au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 137.

ciétés commerciales, conduisant à l'impossibilité d'appliquer intégralement les normes de droit commercial, en premier lieu, parce que quelques dispositions spéciales réglant ces societes établissent de nombreuses dérogations précises au régime des sociétés anonymes, par exemple et entre autres, la pluralité d'associés disparaît, les actions de l'Etat sont souvent intransmissibles, il est prévu un contrôle externe sur la société anonyme. Mais en outre, le fait d'être un organisme public actionnaire et que celui-ci soit le seul associé, rend inapplicable dans de nombreux cas le régime juridique des sociétés anonymes ou à responsabilité limitée, étant donné que quelques organes disparaissent et qu'il manque quelques conditions essentielles; nous verrons par exemple, qu'il manque généralement l'Assemblée générale et que le régime des actions perd son sens en quelque sorte[381].

L'on a essayé de remédier à nombre de ces inconvénients en faisant participer l'Etat avec une autre personne publique au capital de l'entreprise, par exemple des Instituts autonomes ou des établissements publics. Dans ces cas, même s'il existe plus d'un actionnaire, le capital reste totalement de caractère public.

77. En présence du type de société commerciale publique unipersonnelle, le premier problème qui surgit est celui de la possibilité même de la société unipersonnelle ou à actionnaire unique, dont le sujet fera aussi l'objet de discussion au VII Congrès International de Droit comparé — section de Droit commercial —[382]. En effet, partant de l'idée générale selon laquelle la société est un contrat « Par lequel deux personnes ou plus conviennent de contribuer, chacune avec la propriété ou l'usage des biens ou avec sa propre industrie, à la réalisation d'un but économique commun », suivant cette définition prise dans le Code Civil vénézuélien[383] qui provient du projet franco-italien des obligations et qui a été gardée par la Code civil italien[384], il faut convenir qu'en général, l'acte constitutif de la société doit avoir une base collective initiale. Nous n'igonorons pas que quelques droits positifs permettent la création de sociétés à actionnaire unique, mais il s'agit en tout cas de quelque chose d'exceptionnel. En face de cette position la doctrine admit sans difficulté l'existence de la société unipersonnelle survenue, laquelle présuppose, qu'ayant été constituée régulièrement avec pluralité de fondateurs, les actions se concentrent ultérieurement en une seule main[385]. L'on peut dire que c'est la position générale relative à l'admissibilité des sociétés dans lesquelles l'Etat est le seul actionnaire[386]. En effet, en général et même en présence de la participation de l'Etat, il se présente l'impossibilité de créer des sociétés unipersonnelles sans le concours d'autres personnes juridiques, même si l'on admet la société unipersonnelle survenue. C'est par exemple, la position du Droit allemand, selon lequel une société anonyme ou à responsabilité limitée peut seulement être fondée au moins par cinq et deux personnes respectivement; ainsi les sujets de l'Administration publique ne peuvent fonder juridiquement une société propre sans la participation d'autres sujets. Cependant, admet K. Vogel, cette condition peut être éludée si les employés ou fonctionnaires de l'organisme public correspondont agissent en tant que particuliers dans la constitution de la société et transfèrent plus tard leurs actions à l'organisme public[387].

En face de cette situation générale, le Droit espagnol montre, dans la loi sur les sociétés anonymes, une norme réellement exceptionnelle concernant le Droit Universel des

[381] Cfr. Manuel Broseta Pont, Rapport espagnol, pag. 11.
[382] Vid. Section III, A, 2. Le Rapport Vénézuélien rédigé par le Professeur Roberto Goldschmidt.
[383] Vid. Arts. 1649 du code civil vénézuélien.
[384] Vid. art. 531 du Projet Franco-Italien des obligations; et art. 521 du code civil Italien.
[385] Cfr. Manuel Broseta Pont, Rapport espagnol, pag. 20.
[386] Vid. Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 8; R. Drago, Rapport français, pag. 6; K. Katzarov, op. cit. pag. 309; Pella Lenoudia, La Empresa Pública en Grecia, loc. cit. pag. 153.
[387] Vid. Klaus Vogel, Rapport allemand, pag. 4.

Sociétés dans lequel il n'existe pas de précepte analogue, et qui après avoir décidé que le nombre des fondateurs d'une société anonyme ne peut être inférieur à trois, ajoute qu'il fait exception au principe établi des sociétés constituées par des organismes d'Etat, provinciaux ou municipaux, en application des dispositions en vigueur[388].

78. Or, soit que l'Etat se constitue en actionnaire unique depuis le début ou soit qu'il le fasse ultérieurement, la forme juridique commerciale de l'entreprise détermine qu'elle soit considérée commerçante[389] et par conséquent, qu'elle soit considérée juridiquement en tant que personne privée soumise au droit commun et aux tribunaux ordinaires. Donc, les sociétés de capital public, en général n'exercent aucune faculté publique, à l'exception de celles de quelques pays, comme la Suède, dans lesquels elles doivent recouvrer des impôts indirects (par exemple les impôts sur le tabac, l'alcool et la loterie)[390].

D'autre part, le personnel qui leur prête ses services n'est pas considéré comme appartenant à la fonction publique et au contraire, se trouve soumis au droit laboral[391]. De même et quant au régime fiscal ces entreprises se trouvent généralement soumises au même régime ordinaire qui régit les sociétés commerciales, même si elles peuvent jouir d'exemptions et d'exonérations spéciales[392]. Cependant, en Grèce, il est prévu une exemption générale de toute obligation d'impôts et contributions, ce qui suppose en réalité un éloignement du principe du fonctionnement « commercial » des entreprises de l'Etat[393].

79. Quand l'Etat est l'unique actionnaire d'une société commerciale, son influence dans l'activité de celle-ci s'effectue en formes indirectes : en exerçant, par l'intermédiaire du Ministre respectif ses droits en tant qu'actionnaire ou en donnant des instructions aux membres du Conseil d'administration nommés par lui[394]. C'est pour cela que l'on dit que ces entreprises, bien que virtuellement dirigées par leurs organes statutaires, se trouvent sous la supervision et le contrôle du Ministre correspondant[395].

80. En conséquence, tout ceci provoque l'existence d'anomalies concernant le régime normal des sociétés. En effet, dans toute société commerciale publique unipersonnelle, il manque réellement l'Assemblée générale en tant qu'organe délibérant, puisque l'actionnaire unique ne peut délibérer avec lui-même. Pourtant, l'Assemblée étant un organe nécessaire dont la composition, les facultés et le fonctionnement se règlent par les normes commerciales des sociétés, l'on a prétendu formellement dans certains cas la substituer en attribuant ses fonctions à un organisme ou à une corporation publique qui, substantiellement ne peut être considérée comme la véritable Assemblée générale, car sa constitution, son fonctionnement et ses facultés sont régis par ses propres normes qui ne sont précisément pas celles que contiennent les lois commerciales. Ainsi par exemple, en Espagne, en ce qui concerne les sociétés créées par des organismes locaux, l'on dit que le Conseil municipal ou la Corporation locale en plein agira en tant qu'Assemblée générale[396]. Par ailleurs, en ce qui concerne les organes directifs de la societé il surgit des anomalies; ainsi lé Conseil directif dans les sociétés publique unipersonnelles, n'est

[388] Vid. Manuel Broseta Pont, Rapport espagnol, pag. 9.

[389] Cfr. Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 11; R. Drago, Rapport français, pag. 11.

[390] Vid. Hâkan Strömberg, La Empresa Pública en Suecia, loc. cit. pag. 149.

[391] Cfr. G. Langrod, L'Entreprise publique en Droit Administratif comparé, loc. cit. pag. 227; R. Drago, Rapport français, pag. 9; Hâkan Strömberg, La Empresa pública en Suecia, loc. cit. pag. 149.

[392] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 13; Dupont, L'Etat industriel, cit. pag. 110; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien pag. 10; Tore Modeen, Rapport finlandais, pags. 17 et 21; Hâkan Strömberg, La Empresa Pública en Suecia, loc. cit. pag. 149.

[393] Vid. Pella Lenoudia, La Empresa Pública en Grecia, loc. cit. pags. 157 et 158.

[394] Cfr. Hâkan Strömbreg, La Empresa Pública en Grecia, loc. cit. pag. 149.

[395] Cfr. Pella Lenoudia, La Empresa Pública en Grecia, loc. cit. pag. 153.

[396] Vid. Manuel Broseta Pont, Rapport espagnol, pag. 17.

nommé ni révoqué pas l'assemblée générale, car celle-ci n'existe pas au sens strict, mais par l'unique actionnaire. En cette forme, ces actes de nomination ou de révocation constituent de véritables actes administratifs soumis au Droit public et non au Droit privé[397].

81. D'autre part, même si la forme normale d'exercer le contrôle et la direction sur l'entreprise est, de la part de l'Etat, celle de l'exercice de ses droits en tant que titulaire d'actions, il est nécessaire de signaler que dans ces sociétés unipersonnelles il n'existe matériellement pas de régime d'actions, considéré pourtant essentiel dans toute société anonyme. En effet, il faut convenir que dans les sociétés publiques unipersonnelles, les actions ne sont pas vraiment partie aliquote du capital lorsqu'elles ne sont utilisées comme instrument de financement, ni comme moyen pour mesurer l'intensité dans l'exercice des droits sociaux car, les deux supposent la pluralité d'associés. Par ailleurs, il ne peut être dit qu'en général ces actions constituent des titres valeurs puisque fréquemment la loi ordonne qu'elles soient intransféribles, comme dans quelques cas que l'on trouve en Autriche et en Finlande[398] et, quand leur légitimation pour assister à leurs prétendues Assemblées générales est attribuée non en tant qu'actionnaire mais par le fait d'être conseiller comme en Espagne dans quelques cas[399].

82. En dernier lieu, et bien qu'en principe ces entreprises soient régies par le droit des sociétés commerciales il est invraisemblable de penser pouvoir leur appliquer les causes de liquidation prévues par les lois commerciales.

En effet, dans certains pays comme l'Autriche, ceci est clairement établi en forme générale et il est exigé que la dissolution ou la liquidation de l'entreprise soit effectuée au moyen d'une loi spéciale[400].

Au contraire, dans la plupart des pays, il n'existe aucune réglementation générale à ce sujet et si théoriquement, étant donne la qualité de commerçants de ces entreprises, il était instauré une procédure de faillite contre elles, celle-ci serait difficilement réalisable car l'Etat, pour des motifs d'intérêt général, viendrait certainement en aide aux entreprises en difficulté[401]. Cependant, il est nécessaire d'observer à ce sujet, que la gestion déficiente d'une entreprise publique n'entraîne pas pour ses directeurs de sanction semblable à celle dont est passible, en cas de faillite, le directeur privé, car les directeurs et administrateurs de la société publique sont moins affactés que ce dernier par la crise de l'entreprise. En effet pour le directeur privé, l'entreprise constitue sa profession et sa vie, mais pour le responsable de l'entreprise publique, celle-ci n'a généralement pas pour lui un tel caractère; s'il est fonctionnaire, comme c'est le cas fréquemment, et échoue dans sa gestion, il peut revenir à son propre poste dans la carrière administrative. C'est dans ce sens que T. R. Fernández Rodríquez considère, à juste raison, qu'il est nécessaire d'effectuer à ce sujet une assimilation du caractère des directeurs privés et publics qui sera le motif préalable pour obtenir l'intérêt de ceux-ci pour l'entreprise[402]. Tant que ceci ne se fera pas, la célèbre phrase formulée par Ripert observant l'apparition du phénomène économique de l'Etat sera toujours valable : « S'emparer des propriétés privées

---

[397] Cfr. Manuel Broseta Pont, Rapport Espagnol, pag. 18; Gerhardt Plöchl, Rapport Autrichien, pag. 16 et 17.

[398] Vid. Gerhardt Plöchl, Rapport Autrichien, pag. 11; Tore Modeen, Rapport Finlandais, pag. 14.

[399] Vid. Manuel Broseta Pont, Rapport Espagnol, pag. 16.

[400] Vid. Gerhardt Plöchl, Rapport Autrichien, pag. 10; especialement en Bélgica : Vid. M. A. Flamme, Rapport Belge, pag. 12.

[401] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 11; A. Delion, L'Etat et les Entreprises publiques, cit. pag. 22; Klaus Vogel, Rapport Allemand, pag. 8; M. A. Flamme, Rapport Belge, pags. 57 et 59; M. S. Giannini, Sobre las empresas públicas, loc. cit. pags. 12 et 15; K. Katzarov op. cit. pag. 323.

[402] T. R. Fernandez Rodríguez, Notas para un planteamiento de los problemas actuales de la Empresa pública, loc. cit. pag. 121.

est chose qui, juridiquement, est relativement facile; les exploiter selon les formes privées est plus difficile »[403].

(c) *La société d'économie mixte*

83. En général le terme d'entreprise ou société d'économie mixte s'applique aux sociétés dans lesquelles se trouvent associés des capitaux publics et des capitaux privés, en vue d'une exploitation industrielle ou commerciale[404]. Cependant ce terme, dont le caractère est moins juridique qu'économique demande à être précisé. En premier lieu, l'association du capital public avec le capital privé peut survenir dès le début de la vie juridique de l'entreprise ou lors d'un fait ultérieur quand une personne publique territoriale acquiert une partie du capital d'une société commerciale unipersonnelle de l'Etat, comme cela s'est produit fréquemment en Autriche[405]. Par ailleurs, pour pouvoir être en présence d'une société d'économie mixte il faut que l'organisme qui participe au capital soit l'Etat ou tout autre collectivité publique. De là que la présence de capitaux apportés par des établissements publics ou autres sociétés publiques ne soient pas suffisants pour la qualification d'économie mixte. Ainsi l'exigeait par exemple la loi cubaine sur les sociétés d'économie mixte laquelle les définissait comme « entreprises dans lesquelles l'Etat apporte un capital et participe à leur gestion ou à leur administration conjointement avec le capital privé »[406]. En outre, dans la qualification d'économie mixte d'une société, entrent aussi en jeu les proportions du capital public et du capital privé et il est généralement exigé une participation telle que les capitaux publics et privés se partagent la direction de l'entreprise[407]. Par conséquent l'existence d'une proportion minime de capital privé dans l'entreprise et, de ce fait, d'une influence totale de l'Etat, fera plutôt penser que l'on se trouve en présence d'une société commerciale publique[408]. Au contraire si le capital de l'Etat représente une proportion minime, l'on se trouvera en présence du dénommé actionnariat de l'Etat plutôt qu'en présence d'une entreprise d'économie mixte[409]. C'est ainsi que l'entreprise d'économie mixte est caractérisée par la présence des secteurs public et privé dans la direction de la société bien que généralement ce soit avec une certaine prépondérance des intérêts publics[410], ce qui, par ailleurs, est exigé en Allemagne[411].

84. La grande importance de l'entreprise d'économie mixte est celle d'avoir été le moyen initial d'intervention de l'Etat dans l'économie, car ses origines remontent aux timides essais réalisés dans divers pays afin de rendre compatible le dogme économique du « laisser-faire » avec le besoin de voir l'Etat stimuler certaines œuvres et entreprises d'intérêt public[412]. Ainsi, dans des pays comme l'Angleterre[413] et la plupart des pays socialistes, sauf la Hongrie[414], ou la vague de nationalisations a permis une solide intervention de l'Etat dans l'économie avec des figures juridiques comme les Public Corpora-

[403] Vid. G. Ripert, Le Régime démocratique et le Droit Civil moderne, Paris, 1948, pag. 246, cit. par K. Katzarov, op. cit. pag. 291; cit. de même par T. R. Fernandez Rodriguez, Notas para un planteamiento ... loc. cit. pag. 121.

[404] Cfr. P. Du Pont, L'Etat industriel, cit. pag. 65.

[405] Vid. Gerhardt Plöchl, Rapport Autrichien, pag. 2.

[406] Vid. dans Información Juridica, Num. 138, Madrid 1951, pag. 923.

[407] Vid. Theo Keller, La Economía de las Comunidades públicas, loc. cit. pag. 163.

[408] Cfr. Theo Keller, La Economía propia de las comunidades públicas, loc. cit. pag. 163.

[409] Vid. J. L. Villar Palasí, La Actividad Industrial del Estado en el Derecho Administrativo, loc. cit. pag. 97.

[410] Cfr. M. A. Flamme, Rapport Belge, pag. 33.

[411] Vid. Klaus Vogel, Rapport Allemand, pag. 5.

[412] Cfr. F. Garrido Falla, Las Empresas Públicas, loc. cit. pag. 141.

[413] Vid. W. A. Robson, La Empresa Pública en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 74.

[414] Vid. K. Katzarov, op. cit. pags. 341 et 342.

tions et les entreprises d'Etat, les entreprises mixtes ne sont pas fréquentes. Au contraire, dans des pays comme le Luxembourg où il n'existe pas d'institutions publiques économiques, l'unique forme utilisée par l'Etat, pour réaliser des activités industrielles et commerciales, est l'entreprise d'économie mixte[415].

85. Pour ces entreprises d'économie mixte gouvernent les mêmes principes que pour les sociétés commerciales unipersonnelles; elles sont donc soumises totalement aux régulations du Droit civil, commercial et du travail, avec la possibilité de leur appliquer certaines des dérogations du régime ordinaire analysées. Dans ce sens, il faut soluigner que M. A. Flamme, même en ce qui concerne les entreprises d'économie mixte, trouve inconcevable que leur soit appliquée la procédure de faillite, étant donné qu'il existe en elles un intérêt public qui exige le concours de l'Etat pour éviter toute cessation des paiements de leur part[416].

III. LE CONTROLE SUR LES ACTIVITES INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES DE L'ETAT

1. Introduction

86. Flaminio Franchini en parlant de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne signale à juste titre que les problèmes qui se sont posés, avec une clarté et une urgence de plus en plus grande, à l'égard des entreprises publiques, sont nombreux et peuvent prendre différents aspects, suivant qu'ils ont trait : à la propre raison d'être de certaines entreprises (survivances historiques de nécessités économiques ou politiques désormais dépassées); à la question de l'opportunité de l'intervention de l'Etat; à la nécessité d'établir des liens organiques entre les principes juridiques et économiques régissant des entreprises faisant partie de la même branche de l'activité économique ou de branches différentes mais liées entre elles; et surtout à la réorganisation des contrôles. Il conclut, que c'est ce dernier problème qui, en fait, du point de vue juridique apparaît comme le plus délicat et celui dont la solution est le plus urgente[417].

En effet, et ceci se rencontre comme une tendance du Droit comparé, l'intervention de l'Etat dans la vie économique par la réalisation d'activités industrielles et commerciales, a donné lieu, comme nous l'avons vu, à la création et constitution de diverses formes juridiques d'action qui vont de la dénommée Régie industrielle française et de la Régie d'Etat belge à la société commerciale de capital public ou mixte, selon le degré de décentralisation. Or, cette plus ou moins importante décentralisation, surtout quand elle se fait au moyen de la constitution de formes juridiques autonomes, a donné lieu, dans les différents droits positifs, à la prévision de certains mécanismes de contrôle exercé par l'Etat ou la communauté sur ces divers organismes. Il s'agit, en effet, de contrôles différents qui, parfois, s'entrecroisent et s'enchevêtrent, arrivant à faire naître, dans certains cas, des doutes très sérieux quant à la portée et aux limites de la compétence des organes qui les élaborent. Généralement, aux contrôles normaux effectués par les Ministères techniques qui exercent sur les entreprises publiques la surveillance et la tutelle, s'ajoutent en

---

[415] Vid. Rapport de la Chambre des Comptes du Luxemburg, au IV CICFP (Vienne 1962), loc. cit. Vol. IV, pag. 217.

[416] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 59.

[417] Vid. Flamminio Franchini, Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne, loc. cit. pag. 233.

effet, des contrôles spéciaux intérieurs et extérieurs, lesquels s'appliquent plus particulièrement aux entreprises subventionnées par l'Etat. Par ailleurs, au nombre de ces derniers, se trouve un type de contrôle très particulier qui est celui qu'exerce le Parlement. Il se fonde sur le principe par lequel, puisqu'il s'agit des fonds de l'Etat, ce dernier a le droit, lors de l'examen et de la discussion de son propre budget, de savoir comment les fonds en question sont administrés[418]. En outre, dans les pays où le contrôle financier s'exerce non seulement par le Parlement, mais aussi par des institutions supérieures de contrôle des Finances Publiques, l'intervention de ceux-ci est chaque fois plus accentuée dans la disposition des fonds publics pour la réalisation par l'Etat d'activités commerciales et industrielles. Ces trois formes : contrôle administratif, contrôle par le Parlement, contrôle par les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques sur les dites activités nous les analyserons dans les paragraphes suivants en forme comparative. Il faut ajouter en outre, que particulièrement dans les pays où l'intervention de l'Etat dans l'économie a pris son origine avec les phénomènes de la nationalisation, les divers mécanismes de contrôle mis à la disposition des consommateurs, des ouvriers et des producteurs feront également l'objet de notre étude comparative.

Nous devons signaler au préalable que nous traiterons le sujet de ces mécanismes de contrôle au sens large du terme, du fait qu'ils comprennent souvent implicitement, surtout en ce qui concerne le contrôle administratif, non seulement des tâches de contrôle au sens strict du mot, mais aussi des tâches de coordination, de planification et même de direction[419].

En tous cas, il faut convenir avec R. Drago, ainsi que nous le verrons, que les systèmes de contrôle sur les entreprises publiques montrés par le Droit comparé sont si nombreux, que s'ils intervenaient tous réellement ils les paralyseraient et leur enleveraient toute la souplesse commerciale qui doit être leur règle essentielle de fonctionnement[420].

2. Le contrôle administratif

A. Introduction

87. Le premier et peut-être le plus important des contrôles sur les entreprises publiques est celui qu'exercent sur elles les organes de l'Administration de laquelle elles dépendent en définitive. Par sa nature même, ce contrôle est dans certains cas si intense et si étendu, qu'il devient nettement difficile de le distinguer de l'activité de gestion ou de direction ou même de l'influence que l'organe administratif respectif exerce sur les entreprises d'Etat.

En lignes générales, ce contrôle, réalisé par la propre administration ou par les organes auxquels sont affiliées les entreprises économiques d'Etat, revêt deux modalités fondamentales qu'il est nécessaire d'étudier séparément. En premier lieu, ce contrôle peut être exercé directement par l'Administration par l'intermédiaire du Ministre respectif, en tant que contrôle hiérarchique ou de tutelle; ou par l'intermédiaire d'organes administratifs de coordination ou de planification des activités d'Etat. En second lieu, ce contrôle peut être exercé par l'Administration en forme indirecte, par l'intermédiaire d'organismes doués de personnalité qui agissent en tant que trusts ou holdings d'entreprises économiques. Ainsi, nous étudierons, non seulement un contrôle administratif direct, mais aussi un contrôle administratif indirect.

---

[418] Cfr. F. Franchini, Aspects Juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne, loc. cit. pag. 233.

[419] Cfr. Georges Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées, Paris 1962, pag. 36.

[420] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 14.

B. Contrôle administratif direct

(a) *Introduction*

88. La forme et l'intensité du contrôle administratif direct sur les entreprises publiques dépend de la forme juridique concrète qui leur a été attribuée[421]. Il peut s'agir d'un contrôle hiérarchique, d'un contrôle de tutelle ou d'un contrôle effectué par l'intermédiaire d'organes administratifs de coordination et de planification, selon le degré d'autonomie dont jouissent les entreprises publiques.

En effet, le contrôle hiérarchique est intimement lié au pouvoir hiérarchique exercé par un chef par rapport à ses subordonnés : le Ministre exerce un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents de ses services. Ainsi, ce pouvoir est inconditionné; sous réserve de ne pas prescrire ou commettre d'illégalités, le supérieur a le droit de donner à ses inférieurs les ordres qu'il juge nécessaires; il a toujours, sauf texte contraire, le pouvoir de réformer ou d'annuler les décisions de ses subordonnés[422]. Au contraire, le pouvoir de tutelle qui implique le contrôle respectif, ne met pas en rapport un supérieur et des inférieurs, mais un contrôleur, (l'autorité de tutelle) et des contrôlés (les organes de la personne publique sous tutelle). C'est ainsi un pouvoir conditionné : le contrôle ne se présume pas, puisqu'il ne s'exerce que dans les cas et sous les formes prévus par la loi. De plus, signale G. Vedel, il ne comporte pas la possibilité de donner des ordres : en effet, les organes de la personne publique sous tutelle ont la responsabilité des intérêts de celle-ci et ne sont tenus en droit que par les lois et règlements. L'autorité de tutelle peut faire respecter ceux-ci, mais ne peut y ajouter de son propre chef des prescriptions complémentaires[423]. C'est ainsi que Maspetiol et Laroque ont défini la tutelle administrative comme l'ensemble des pouvoirs limités concédés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes, afin de protéger l'intérêt général[424].

En résumé l'on peut dire avec G. Vedel, qu'en général, le pouvoir et le contrôle hiérarchique se déploient au sein d'une personne morale unique et mettent en œuvre des relations de chef à subordonné. Le pouvoir et contrôle de tutelle mettent en rapport l'Etat et d'autres personnes publiques et mettent en œuvre des relations entre l'Etat, gardien de l'intérêt général le plus large, à ce titre contrôleur, et des personnes publiques ayant des intérêts propres, et à ce titre contrôlées[425]. Pour cela, G. Langrod a signalé comme une des raisons de création des entreprises publiques personnifiées, la nécessité d'éluder le contrôle hiérarchique[426].

Mais en plus du contrôle hiérarchique et du contrôle de tutelle sur les organismes d'Etat ou paraestatales qui développent des activités industrielles et commerciales, l'Etat peut exercer un troisième type de contrôle administratif qui est celui qui s'exerce par l'intermédiaire d'organes de coordination ou de planification, créés spécialement par l'Etat pour effectuer ces tâches dans le domaine des participations de l'Etat à l'économie et qui ne peut être inclus dans les deux autres types analysés précédemment; c'est celui qu'exerce en Italie par exemple, le « *Ministero delle participazioni statali* » ou dans les pays socialistes les organes centraux de planification.

Nous allons étudier séparément ces trois types de contrôle administratif exercé par l'Etat sur le développement de ses activités industrielles et commerciales.

---

[421] Cfr. Wolfgang Zetzchke, Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana, loc. cit. pag. 95.

[422] Vid. Georges Vedel, Droit Administratif, cit. Tome II, pag. 419.

[423] Vid. G. Vedel op. cit. Tome II, pag. 419.

[424] Vid. Maspetiol et Larocque, La Tutelle Administrative, Paris, 1930, pag. 10, cit. par M. Baena del Alcazar, Los Entes funcionalmente descentralizados y su relación con la administración Central, RAP, Num. 44, 1964, pag. 100.

[425] Vid. G. Vedel, op. cit. Tome II, pag. 419.

[426] Vid. G. Langrod, L'entreprise publique en Droit Administratif Comparé, loc. cit. pag. 228.

(b) *Contrôle hiérarchique*

89. L'administration exerce un contrôle hiérarchique sur les activités industrielles et commerciales lorsque celles-ci sont développées directement par elle-même[427]. Dans ce cas, les directeurs de ces entreprises sont des fonctionnaires fortement engagés avec l'administration publique, et en conséquence, obligés de se soumettre aux dispositions de leurs organes ou instances supérieurs. Le contrôle effectué sur la réalisation des dites activités est alors généralement lié à l'ingérence directe de la gestion et de la direction de l'entreprise.

De plus, dans certaines circonstances, quand les organes administratifs directeurs de l'entreprise jouissent d'une certaine autonomie, sans que pour autant celle-ci soit douée de personnalité, le contrôle hiérarchique se reflète à travers le droit de veto qui revient au Ministre respectif pour ce qui touche les décisions des organes directeurs. Ainsi, par exemple en Allemagne, le Ministre des Postes a droit de veto absolu sur les décisions du Conseil d'administration de la Deutsche Bundespost qui pourraient provoquer des répercussions financières; il peut, en outre présenter devant le gouvernement fedéral pour décision finale, les résolutions qui, selon lui, lèsent les intérêts du Bund[428].

Par ailleurs, l'on peut de même parler de contrôle hiérarchique en ce qui concerne celui qui est exercé par l'Administration belge sur les Régies d'Etat, qui, bien que douées de personnalité juridique, sont dépourvues de toute autonomie organique et par conséquent soumises à l'autorité hiérarchique du Ministre respectif[429]. En effet, dans ce cas, l'octroi de la personnalité juridique au service ne lui fait pas perdre le caractère d'administration centralisée, car l'objectif poursuivi est essentiellement de permettre à certaines entreprises étatiques à caractère industriel ou commercial d'échapper aux règles de gestion financière et comptable traditionnellement en vigueur dans l'Etat. Pour cela, les administrations ainsi personnalisées demeurent sous l'autorité hiérarchique directe du Ministre.

(c) *Le contrôle de tutelle*

90. Le contrôle de tutelle dans les activités industrielles et commerciales de l'Etat apparait dès le moment où il existe une décentralisation fonctionnelle dans l'Administration, et l'on parle de décentralisation fonctionnelle quand celle-ci est réalisée par l'intermédiaire d'organes qui se détachent de l'Administration directe de l'Etat au moyen du procédé technico-juridique de la consession de la personnalité juridique à des entités institutionnelles[430].

De ce fait, la tutelle administrative sur les organismes décentralisés qui développent des activités économiques, a pour but essentiel de garantir l'unité et la bonne exécution de la politique générale de l'Etat en matière économique, car elle permet à l'Administration centrale de surveiller directement, mais non en tant que supérieur hiérarchique, l'activité des organes qui intègrent l'administration indirecte de l'Etat.

Parmi les pouvoirs de l'autorité de tutelle qui sont généralement ceux du Ministre respectif, il y a lieu de faire une distinction entre les pouvoirs de tutelle sur les personnes et les pouvoirs de tutelle sur les actes.

---

[427] Vid. Num. 14 et suiv.

[428] Vid. Wolfgang Zetzschke, Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana, loc. cit. pag. 96.

[429] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 8 et 30.

[430] Vid. F. Garrido Falla, Administración indirecta del Estado y descentralización funcional, Madrid, 1950, pag. 189 cit. par M. Baena del Alcazar, Los entes funcionalmente descentralizados ... loc. cit. pag. 81.

91. En règle générale, dans la tutelle sur les personnes les Directeurs et les membres des Conseils d'administration des organes fonctionnellement décentralisés sont désignés par l'Administration centrale. Ceci se produit dans les pays où l'établissement public industriel ou commercial est de règle dans la décentralisation fonctionnelle, comme par exemple en France[431], en Belgique[432] et au Vénézuéla[433], ainsi que dans les pays où sont de règle les Public Corporations[434] ou les entreprises publiques des pays socialistes[435]. La révocation des désignations revient aussi, en général, à l'Administration centrale bien que dans certains cas l'initiative revienne aux organes d'autogestion ouvrière, comme en Pologne[436].

92. Quant à la tutelle sur la gestion, les Ministres disposent généralement, en relation avec les organismes décentralisés qui réalisent des activités industrielles et commerciales, de certains pouvoirs de contrôle *a priori* ou *a posteriori*, selon qu'ils aient lieu avant ou après que la décision ait été prise. Ainsi, le contrôle *a posteriori* juge des actes déjà exécutés, ce qui prouve par conséquent que la gestion et le contrôle sont deux actes nettement séparés. Au contraire, en ce qui concerne le contrôle *a priori* tel que l'indique J. Rivero, il y a, entre les organes de gestion et ceux de contrôle, un dialogue permanent : la volonté du premier ne peut produire d'effet que si elle rencontre celle du second. En réalité, il y a dans ce cas une véritable co-gestion[437]. Nous allons en tout cas étudier ces deux types de contrôle.

Le contrôle à priori peut revêtir différentes formes. En premier lieu, il peut consister en la possibilité, pour les organes de tutelle ministérielle, de préciser, en relation avec les entreprises publiques, les directives ou l'orientation générale de l'activité de celles-ci, qui ne se refèrent pas à des actes concrêts des dites entreprises; c'est le cas de l'Angleterre[438], et de l'Italie. Ainsi, en Italie par exemple, l'article 1 de la loi de 1948 précise expressément à l'égard de l'Institut pour la Reconstruction Industrielle, « qu'il appartient au Conseil des Ministres de décider, dans l'intérêt de la collectivité, de l'orientation générale à donner à l'Institut », tant en matière politique qu'en matière économique[439]. Ainsi par exemple, l'Air Corporation Act de 1949 prévoit que le Ministre des Transports et de l'Aviation civile, après avoir préalablement consulté la Corporation affectée, peut donner à n'importe quelle Corporation aéronautique « des instructions de caractère général sur l'exercice et la réalisation de ses fonctions relatives à des matières d'intérêt national ». La Corporation intéressée devra suivre ces instructions, et cette formule du pouvoir ministériel est le modèle standard en vigueur dans la législation anglaise[440].

Par ailleurs, le mécanisme des approbations préalables en relation avec certains actes ou décisions des entreprises publiques est très répandu comme moyen de tutelle sur les actes et sur la gestion des entreprises. En France par exemple, la liste des décisions soumises à approbation est spécifiée dans les textes propres à chaque entreprise, mais il

[431] Vid. Roland Drago, Rapport français, pags. 8 et 9.

[432] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 30.

[433] Vid. Eloy Lares, Manual de Derecho Administrativo, cit. pag. 445.

[434] Vid. W. A. Robson, « La Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 125, J. E. Hodgetts, La Empresa Pública en Canadá, ICE mars 1964, pag. 131.

[435] Vid. En relation avec la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne, K. Katzarov, op. cit. pags. 319, 320 y 323; Zygmunt Rybicki, Rapport Polonais, pags. 10 et 19.

[436] Vid. Zygmunt Rybicki, Rapport Polonais, pag. 12.

[437] Vid. Jean Rivero, Le Fonctionnement des entreprises nationalisées, Droit Social, nov. 1955, pag. 66 cit. par G. Lescuyer, Le Contrôle de L'Etat sur les Entreprises nationalisées, Paris 1962, pag. 180; Cfr. P. Bauchet, Las Empresas pública en Francia, ICE, mars 1964, pag. 87.

[438] Cfr. G. Lescuyer, Le contrôle de l'Etat ... cit. pag. 65; A. Delion, L'Etat et les Entreprises publiques, cit. pag. 160.

[439] Vid. F. Franchini, Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat ... loc. cit. pag. 240.

[440] Vid. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pags. 116 et 117; Cfr. W. A. Robson, La Empresa pública en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 75.

y existe un minimum en vertu des décrets des 26 août 1957 et 22 juin 1960 et de l'article 163 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 : les budgets et états des prévisions d'exploitation et d'équipement, les bilans, les comptes de résultats, les affectations des bénéfices, les quitus aux administrateurs, les prises ou extensions de participation financière, le montant des jetons de présence des administrateurs et les traitements des Présidents et Directeurs généraux, les mesures relatives aux éléments de rémunération ainsi qu'aux statuts et aux régimes de retraite[441]. Des situations semblables se rencontrent dans les pays qui suivent le schéma français de l'établissement public, tels que la Belgique[442] et le Vénézuéla[443].

Par ailleurs, en maintes occasions, les Ministres de tutelle assurent leurs pouvoirs de contrôle par la désignation de représentants au sein des entreprises, dénommés Commissaires de Gouvernement, comme c'est la cas en France et en Belgique[444]. Ceux-ci ont le droit d'assister aux sessions des Conseils d'Administration et d'user du droit de veto au sujet de certaines décisions, en recourant au Ministre respectif afin qu'il décide, la décision se trouvant suspendue durant ce temps[445].

Dans le droit anglais, comme nous l'avons dit, bien que la règle générale du contrôle ministériel sur les Publics Corporations soit celle de la fixation, par le Ministre, de « directives de caractère général quant à l'exercice de ses fonctions en relation avec les affaires qui lui semblent affecter l'intérêt national », celui-ci jouit également de certains pouvoirs d'approbation. En effet, son approbation est nécessaire pour tout programme de réorganisation ou développement de l'entreprise qui demande une dépense importante de capital. Une obligation semblable d'obtension de l'approbation ministérielle s'applique aux plans d'instruction, d'éducation et d'investigation que les entreprises nationalisées doivent formuler et exécuter[446]. Par ailleurs, il est nécessaire d'observer que c'est précisément cette intervention du Ministre dans les entreprises nationales qui a permis leur contrôle indirect par le Parlement, car le Ministre est responsable devant celui-ci et peut être interpellé seulement pour les matières dans lesquelles il a droit de contrôle[447]. Dans les Government Corporations américaines, et également en matière budgétaire, l'on observe les pouvoirs de tutelle du Gouvernement dans l'approbation préalable par le Président du budget de celles-ci, par l'intermédiaire de le Budget Bureau, lequel budget sera ensuite soumis au Congrès[448].

En dernier lieu il faut indiquer que le contrôle de tutelle effectué au moyen d'approbations, se présente aussi dans certains cas concernant les entreprises publiques constituées sous la forme de droit privé. En Grèce par exemple, celles-ci sont sous contrôle d'un Ministre. Bien que les statuts n'incluent pas de dispositions spécifiques quant à la mesure dans laquelle le Ministre doit intervenir, le contrôle est cependant très strict et détaillé, dans la pratique, et en général les entreprises n'ont pas la souplesse industrielle qu'elles devraient avoir. Ainsi, par exemple, les finances des entreprises publiques grecques sont étroitement contrôlées : le budget de chacune d'elles doit être soumis au Ministre contrôleur pour approbation tandis que toutes les affaires économiques sont assujetties au contrôle constant du Gouvernement[449].

[441] Vid. André C. Delion, Rapport français au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 159.

[442] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 78–82.

[443] Vid. Eloy Lares Martines, Manual de Derecho Administrativo, cit. pag. 443.

[444] Vid. R. Drago, Rapport français, pag. 14; M. A. Flamme, Rapport belge, pags. 79, 82 et 84; Rapport de la Cour des Comptes belge au IV CICFP, loc. cit., Vol. IV, pag. 39.

[445] Cfr. P. Bauchet, Las Empresas Públicas en Francia, ICE mars 1964, pag. 88; R. Drago, Rapport français, pag. 14; M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 79.

[446] Vid. W. A. Robson, La Empresa Pública en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 75; Cfr. L. López Rodó, Las Empresas nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 339.

[447] Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 65.

[448] Vid. J. N. Hazard, Rapport des Etats-Unis, pag. 5.

[449] Vid. Pella Lenoudia, La Empresa Pública en Grecia, loc. cit. pag. 153.

En Belgique, au contraire, s'il est exigé que le budget des entreprises de formes juridiques privées soit remis au Ministre de tutelle, il n'est cependent pas soumis à son approbation[450].

93. Mais nous avons vu que les pouvoirs de tutelle sur les actes peuvent être aussi réalisés par l'Administration centrale sur les organismes fonctionnellement décentralisés, ultérieurement à la réalisation des actes contrôlés; il s'agit dans ce cas d'une intervention *a posteriori*. Ainsi, au Vénézuéla par exemple, les établissements industriels et commerciaux doivent présenter annuellement au Ministre de tutelle un rapport sur l'activité de l'entreprise ainsi que son bilan général afin que celui-ci donne ou refuse son approbation[451]. De même, en Italie, l'organe administratif de contrôle doit procéder à examiner le bilan des entreprises sous tutelle[452].

En Droit comparé, l'on observe en outre assez fréquemment la tendance à réaliser ce contrôle exécutif *a posteriori* de la gestion des entreprises publiques, lequel est totalement différent du contrôle *a posteriori* effectué par les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, par des experts-comtables, et dont le modèle provient des structures du droit privé. Par exemple, en Belgique, les entreprises publiques sont soumises au contrôle comptable *a posteriori* par des « réviseurs comptables » qui sont désignés par le Ministre des Frances et le Ministre intéresse. Leur rôle est de vérifier les comptes et d'en certifier la sincérité. Ils sont dotés de pouvoirs de contrôle sur place de tous les documents comptables, la correspondance et, de façon générale, « toutes les écritures ». Par ailleurs, ils adressent aux deux Ministres qui les ont nommés et aux organes directeurs de l'établissement contrôlé, un rapport sur la situation de celui-ci et sur les résultats de l'exploitation. Ce rapport est dressé une fois par an à l'occasion du compte de pertes et profits et du bilan. Ils doivent signaler en outre, toute négligence, toute irrégularité et toute situation susceptible de compromettre la solvabilité de l'organisme[453]. Une situation semblable se présente en Finlande où les comptes sont examinés par des experts-comptables spéciaux nommés par le Conseil des ministres, en plus de la vérification effectuée par l'Inspection des Finances et le Parlement[454].

De la même manière, en Suède, la vérification des comptes est effectuée en général par des comptables particuliers. Du fait qu'il s'agit d'entreprises publiques en forme sociétaire — celles qui sont habituellement utilisées par l'Etat pour réaliser ses activités économiques — ces comptables sont élus par les actionnaires, cependant, dans de nombreux cas, Gouvernement s'est réservé le droit de nommer la plupart d'entre eux auxquels il donne ses ordres sans qu'ils ne demeurent pour autant des fonctionnaires de l'entreprise et non par des fonctionnaires de l'Etat[455].

Enfin, en Grande-Bretagne, le contrôle *a posteriori* est effectué par des entreprises indépendantes des experts-comptables. Les vérificateurs sont désignés par le ministre et lui adressent un rapport qu'il doit déposer devant la Chambre des Communes[456].

(d) *Contrôle exercé par l'intermédiaire d'organes administratifs de planification et de coordination*

94. Il est incontestablement vrai que dans la plupart des pays occidentaux contemporains le régime classique d'économie de type libéral a disparu depuis un certain temps.

---

[450] M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 80.
[451] Vid. T. Polanco, La Administración Pública, loc. cit. pag. 338.
[452] Vid. F. Franchini, Aspects juridiques de l'intervention ... loc. cit. pag. 253.
[453] Vid. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 78; G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pag. 90.
[454] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 11.
[455] Vid. Hâkan Strömberg, La Empresa Pública en Suecia, loc. cit. pag. 148.
[456] Vid. G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pag. 90.

L'Etat, en face des échanges économiques internationaux, d'une nécessité de développement des régions retardées ou des conflits sociaux, est obligé d'intervenir dans le domaine économique. Et même, il ne s'agit plus actuellement d'une simple intervention sporadique. Il faut recourir de plus en plus fréquemment à tout un système d'interventionnisme de l'Etat en matière économique, lequel implique évidemment la nécessité de tracer un programme des moyens de ces interventions[457]. De là, l'existence de certains plans ou programmes d'action de l'Etat qui poursuivent avant toute autre chose un but de coordination.

Comme nous l'avons signalé, il est évident qu'il existe une différence essentielle entre l'établissement de programme d'action, comme résultat d'une politique interventionniste ou comme conséquence de l'existence d'un régime d'économie planifiée, différence qui provient non seulement du caractère et volume de la propriété des moyens de production concentrés entre les mains de l'Etat, mais aussi de son caractère intégral et complexe.

En effet, l'interventionnisme reste toujours un moyen auxiliaire complémentaire dans la gestion économique, où l'influence des droits du marché joue le rôle prépondérant. Par contre, l'économie planifiée, grâce à la propriété sociale des moyens de production, offre des possibilités de direction et de gestion économique réelles et complètes[458].

Nous avons dit par ailleurs que la planification, dans un régime d'économie planifiée, est intégrale et complexe. L'intégralité résulte de la possibilité de considérer l'économie nationale dans son ensemble, indépendamment des types et des formes de la propriété, en incluant dans la planification intégrale la totalité des particuliers et de leurs activités comme le seul moyen d'atteindre les buts sociaux poursuivis par l'Etat socialiste[459]. Ainsi, l'Etat gère directement les unités de l'économie d'Etat qui embrassent les domaines dont l'importance est décisive du point de vue économique et social. L'Etat exerce aussi une influence indirecte sur tous les autres organismes économiques, en utilisant ses pouvoirs et ses moyens d'action organisatrice sous toutes leurs formes. Le caractère complexe de la direction planifiée des activités de l'Etat consiste en ce qu'elle embrasse tous les domaines de l'activité sociale. Par conséquent, sont soumises à la planification, non seulement les activités économiques, mais aussi les moyens financiers et réels servant au développement des institutions culturelles, sociales et d'instruction publique[460].

Or, tant dans un système d'économie dirigée que dans les systèmes d'économie capitaliste où sont utilisés des moyens de programmation, l'Etat intervient dans la direction et le contrôle de ces activités industrielles et commerciales par l'intermédiaire des organes administratifs chargés de mettre en marche le plan respectif ou d'effectuer la coordination nécessaire. Il s'agit en effet d'un contrôle administratif direct exercé par l'Administration elle-même, c'est-à-dire par des organes d'Etat[461].

Effectivement, l'exécution du plan d'Etat, ou des respectifs programmes correspond en dernier lieu à l'Etat, c'est-à-dire au Conseil des Ministres respectifs. Cependant si l'on considère l'importance extraordinaire attribuée de nos jours au plan économique d'Etat, surtout dans les pays dont le système est plus éloigné du liberalisme classique, il devient donc naturel et habituel de charger un organisme administratif special de l'élaboration, de l'utilisation et du contrôle de l'exécution de ce plan, même si cet organisme est généralement associé en forme directe au Conseil des Ministres. Nous sommes ici en présence des dénommés Commission ou Conseil du plan ou de la planification d'Etat[462].

---

[457] Cfr. Z. Rybicki, L'entreprise publique dans le Système Polonais de l'économie planifiée, loc. cit. pag. 313.

[458] Cfr. Z. Rybicki, l'éntreprise publique dans ... loc. cit. pag. 313; K. Katzarov, op. cit. pag. 415.

[459] Vid. K. Katzarov, op. cit. pag. 416.

[460] Vid. Z. Rybicki Rapport Polonais, pags. 5 et 6.

[461] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pags. 336 et 381.

[462] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 447.

95. Ainsi, la Commission de planification d'Etat de l'URSS (Gosplan) est l'organisme administratif par l'intermédiaire duquel le Conseil des Ministres dirige la planification à l'échelle nationale[463] et qui est chargé de la coordination des activités des Conseils économiques des Républiques, dénommés « souvarkhoz » pour l'élaboration des plans régionaux[464]. Théoriquement, il s'agit d'un organisme consultatif et d'exécution, sans pouvoir particulier. Cependant, dans la pratique, son Président étant Vice-Président du Conseil des ministres et, à ce titre, membre du Conseil économique, le Gosplan est le véritable cerveau-moteur du système économique[465].

A partir de la réorganisation de l'administration de l'Industrie et de la Construction, effectuée en 1957, et avec l'élimination des ministères de l'Industrie et le transfert de leurs responsabilités aux Conseils économiques, (sovnarkhoz), il a été donné aux Républiques de l'Union une plus importante participation au développement économique. Les sovnarkhoz dépendent du Conseil des Ministres de chaque République, et leurs suggestions et recommandations sont étudiées par celui-ci et les Gosplans de chaque république[466]. Antérieurement, la Commission de planification de l'Etat, en dehors sa fonction spécifique de tracer les plans économiques généraux et de veiller á leur exécution, exerçait son contrôle sur l'entreprise individuelle pour ce qui concernait l'exécution des dits plans [467]; cependant, actuellement le Gosplan est plutôt le centre scientifique de la planification, car il a perdu ses pouvoirs d'intervention dans la direction administrative des régions économiques. Il a donc cessé d'être l'organe suprême du contrôle des entreprises, dans la mesure même où les « sovnarkhoz » sont chargés de l'élaboration des plans. En tout cas, cette décentralisation de la gestion est contrebalancée par une centralisation du contrôle propre à la planification. Les services de l'Office central des statistiques de l'URSS sont chargés de grouper et d'analyser les résultats du travail des sovnarkhoz et, par leur intermédiaire, celui des entreprises[468]. Il faut signaler enfin qu'en novembre 1962, les organsimes centraux de planification de l'URSS ont été réorganisés, le Gosplan de l'union a été constitué sur la base de l'ancien Goseconomsoviet pour la réalisation des tâches de planification à long terme et il a été établi un nouvel organisme de direction économique, le Conseil économique National de l'URSS (Soviet Noroduogo Khoziastva SSSR); certaines obligations relatives à la planification, précédemment réalisée par le Gosplan lui ont été transférées[469].

En Pologne, la Commission de planification auprès du Conseil des Ministres constitue l'organe collégial suprême, chargé d'élaborer et de soumettre au Conseil des Ministres des propositions concernant les lignes générales de la politique économique, d'élaborer des projets de plans économiques dits de perspective, les projets des plans de plusieurs années et des plans annuels, d'examiner la réalisation courante des plans et de soumettre au Conseil des Ministres des propositions en cette matière, et d'élaborer les méthodes et le mode d'établissement des plans économiques[470]. En tout cas, le plan constitue la base des activités des entreprises d'Etat, il détermine le volume de la production (des

---

[463] Cfr. A. Denisov y M. Kirichenko, Derecho Constitucional Soviètico, cit. pag. 243, J. N. Hazard, Soviet Governement Corporation, loc, cit. pag. 853.

[464] Cfr. G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pag. 77.

[465] Cfr. Lorenzo Rodríguez Durantez, La Planificación Francesa, RAP, No 38, 1962, pag. 397.

[466] Vid. Informe General para el 12° Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Vienne, 18–20 de juillet 1962) sur le sujet « Organizacion Gubernamental para el desarrollo económico » traduit en espagnol par la Commision d'Administration publique, Caracas, 1964, pag. 61.

[467] Cfr. L. Fernández-Carvajal, Las Empresas Públicas en Rusia, loc. cit. pag. 454.

[468] Cfr. G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pag. 77.

[469] Cfr. Informe General para el 12° Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Vienne, 16–20 Juillet de 1962), sur le sujet « Organización Gubernamental para el Desarrollo económico », cit. pag. 61.

[470] Cfr. Z. Rybicki, Rapport Polonais, pag. 32.

services ou des transactions), son assortiment, la répartition des tâches, il fixe les stocks indispensables des matières premières, l'emploi, les besoins d'investissements et de réparation, les besoins de moyens financiers, il prévoit les perfectionnements techniques et d'organisation à réaliser, etc.[471]. Pour cela, et étant donné la forme que revêt en Pologne la planification économique, en tant qu'une des méthodes de base de l'administration de l'économie, il apparaît aussi des méthodes de supervision et de contrôle en ce domaine. Le principal contrôle est celui qu'exerce la Commission de planification affectée au Conseil des Ministres et les Commissions de planification affectées aux Conseils populaires; elles supervisent l'exécution des plans dans leurs régions respectives et présentent les recommandations sur la matière aux autorités dont elles dépendent[472].

D'autre part, en Hongrie, le travail des organismes subordonnés est soumis au contrôle hiérarchique des organes supérieurs, y compris tout ce qui se réfère à l'exécution des plans et, le problème est de déterminer si l'entreprise respective a réalisé ou non les étapes prévues par le Plan. Ainsi, il existe des organes spéciaux qui exercent leur contrôle sur l'exécution des plans, particulièrement le Bureau National de Planification qui est responsable du contrôle sur l'accomplissement des données de plan national d'économie[473].

Par ailleurs, et même s'ils ne suivent pas le modèle des régimes d'économie planifiée; certains pays, comme la France, ont établi, dès la fin de la deuxième guerre mondiale, une planification indirecte, sans système central dans lequel toute la direction de l'économie est confiée aux organismes publics de planification. Comme conséquence, la planification française, contrairement à celle en vigueur dans les pays socialistes, n'est pas impérative mais indicative, du fait qu'elle ne fixe pour le pays que des buts économiques. Cependant, ceux-ci sont toujours obligatoires pour le Gouvernement quant à son propre domaine économique[474]. Par conséquent, dans le domaine des activités industrielles et commerciales de l'Etat les buts du Plan sont impératifs.

En France, à l'origine, le plan est élaboré par le Commissaire général au Plan et soumis par le Gouvernement à l'approbation du Parlement. En principe, il est réalisé par les Ministres correspondant aux activités qui y sont inclues, et le contrôle administratif est, par conséquent, de type financier. Cependant, en vue de l'établissement d'un contrôle général, le décrêt du 16 janvier 1947 charge le Commissaire au Plan de surveiller l'execution du plan. Si le Commissaire juge que cette exécution peut être compromise pour n'importe quelle raison, il informe les Ministères compétents de la difficulté, laquelle sera éventuellement présentée au Premier ministre ou au Comité Economique interministériel. Le résultat du travail de contrôle du Commissaire est consigné dans un rapport annuel d'exécution du plan[475].

96. En tout cas, dans la plupart des pays occidentaux, la présence de l'Etat dans la vie économique, comme producteur de biens et services, sans être propriétaire des principaux moyens de production, a provoqué la nécessité d'établir une coordination entre les diverses entreprises d'Etat. Cette coordination s'est réalisée, soit en établissant un contrôle direct par l'intermédiaire d'un organe administratif de coordination, soit en créant des organismes économiques séparés de la personnalité de l'Etat, destinés à effectuer cette tâche. Dans le second cas, ceci donne lieu à un contrôle administratif indirect

---

[471] Cfr. Z. Rybicki Rapport Polonais, pag. 29.

[472] Cfr. Informe General al 12° Congreso International de Ciencias Administrativas (Vienne 16–20 juillet 1962) sur le sujet « Organización Gubernamental para el desarrollo económico » cit. pag. 78.

[473] Cfr. Informe General al 12° Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, (Vienne 16–20 juillet 1962) sur le sujet « Organización Gubernamental para el Desarrollo económico », cit. pag. 78.

[474] Idem, pag. 14.

[475] Cfr. Lorenzo Rodríguez Durantez, La Planificación Francesa, RAP, No 38, 1962, pag. 420.

que nous analyserons plus loin. Nous allons voir maintenant les systèmes directs de coordination que nous propose le Droit comparé.

Aux Philippines par exemple, le contrôle administratif de la plupart des Corporations qui sont propriété de l'Etat ou soumises à son contrôle, appartient à un organisme central, nommé Bureau de Coordination économique, dont le directeur, le Coordinateur, a le rang de Ministre. Dans l'exercice de ses fonctions, le Coordinateur peut promulguer des lignes directives d'importance concernant les corporations, il peut prendre des décisions pour ce qui touche à l'orientation de l'entreprise, il peut contrôler le budget et les rapports des corporations et peut intervenir au sujet de l'embauchage du personnel[476]. Un organisme semblable existe en République Arabe-Unie, mais il est présidé par le Président de la République[477].

Dans d'autres pays, comme le Vénézuéla où il existe un Bureau Central de Coordination et Planification[478], cet organisme a avant tout un caractère consultatif. Ceci se rencontre également en Finlande[479].

Dans les pays occidentaux qui ont réalisé le développement d'organismes administratifs de coordination, il est nécessaire de souligner le rôle de l'Italie. En effet, dans ce pays, il y a encore quelques années, la participation de l'Etat dans l'activité économique portait la trace d'un développement organique et fragmentaire. De cette manière, la gestion des entreprises incombait à divers organes et administrations, sans coordination politique systématique. Pourtant, à partir de la période de reconstruction d'après-guerre, le pays s'est vu dans la nécessité de procéder à une réorganisation du secteur public, non seulement afin de permettre un contrôle public plus important sur celui-ci, mais aussi et surtout pour effectuer une coordination plus importante des participations de l'Etat dans le cadre de la politique du Gouvernement. C'est ainsi qu'est né le « Ministero delle participazioni statali » créé par la loi du 22 décembre 1956,[480] sur lequel retombe la responsabilité politique de la conduite de tout l'ensemble des activités qui lui incombent, mais ne peut se mêler à la gestion des entreprises. Son activité est orientée principalement vers l'élaboration des directives générales, touchant aux lignes de développement des activités productives contrôlées et la prédisposition des mesures nécessaires à une orientation plus efficace de secteurs déterminés[481], mais les entreprises propres ou en régies sont exclues de toute façon de son champ d'action[482]. Le ministère des participations d'Etat — étant entendus comme telles, tous les établissements et entreprises, tant publics que privés et seulement ces établissements et entreprises auxquels l'Etat apporte sa contribution directement ou indirectement, par l'apport de capitaux ou de biens[483] — ainsi que nous l'avons dit, ne gère pas directement les entreprises, car cette tâche revient à des organismes autonomes de gestion. En conséquence, ont été transférées sous l'autorité du ministère en question toutes les entreprises et participations qui étaient auparavant gérées par l'I.R.I. (Instituto per la Recostuzione Industriale), l'E.N.I. (Ente Nazionale Idrocarbure) et les autre ministères, faisant désormais place à une politique commune et coordonnée. Pour cela, l'on a dit à juste raison que la constitution de ce ministère a donné pour la première fois la possibilité d'exercer, en Italie,

---

[476] Vid. Rapport de la General Auditing Office des Philippines au IV CICFP, loc. cit. Vol. 3. pag. 153.

[477] Vid. Mohammed Tawfik Younes, Rapport de la RAU au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 17.

[478] Manual de Organización, Comisión de Administración Publica, Caracas 1963, pag. 48.

[479] Vid. Tore Modeen, Rapport Finlandais, pags. 22 et 23.

[480] Vid. F. Franchini, Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne, loc. cit. pag. 231.

[481] Cfr. Gaetano Stammati, La Empresa Pública en la Teoría Económica y en la Experiencia Italiana, ICE, mars 1964, pag. 107.

[482] Cfr. F. Franchini, Aspects juridiques de l'Intervention ... loc. cit. pag. 236.

[483] Vid. F. Franchini, Aspects juridiques de l'intervention ... loc. cit. pags. 234 et 235.

une politique plus complète et mieux conçue, ce qui auparavant était presque impossible[484].

C. Contrôle administratif indirect

97. Nous avons signalé précédemment que le contrôle administratif qui était exercé sur les entreprises publiques pouvait être direct ou indirect. Nous avons analysé les cas du Droit comparé dans lesquels le contrôle direct est exercé par l'administration elle-même, soit par l'intermédiaire du ministère respectif, par voie de contrôle hiérarchique ou de tutelle, soit par l'intermédiaire d'organes administratifs de coordination ou de planification.

Nous étudierons maintenant les cas de contrôle administratif indirect exercé sur les diverses activités industrielles et commerciales de l'Etat, et qui présente la particularité d'être effectué, non pas par l'Administration ou un de ses organes hiérarchisés, mais par des organismes autonomes doués de personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, et qui, par conséquent, sont soumis au contrôle direct de celui-ci.

Ce phénomène s'observe, non seulement dans les pays de régime d'économie planifiée où il s'assemble avec les contrôles propres de l'exécution du plan, mais aussi, dans les pays de régime capitaliste, bien qu'il ne s'y élabore pas de programmes, ni s'y développent de systèmes de planification.

98. En Grande-Bretagne par exemple, le terme de planification économique n'est plus aujourd'hui utilisé pour décrire les politiques formulées par le Gouvernement pour contrôler et ajuster l'économie nationale, ce qui ne peut être interprété comme libéralisme économique, puisque le Gouvernement a des facultés directes et indirectes sur le montant et la composition du revenu national et n'hésite pas à les utiliser[485]. En outre, ainsi que nous l'avons vu, l'Angleterre a été l'un des pays occidentaux où il y a eu, peut-être à cause des nationalisations, une intervention décisive de l'Etat dans l'économie. Donc, s'il ne s'est pas développé de mécanismes de planification, il a été prévu en tout cas des mécanismes de coordination qui représentent certainement un contrôle indirect exercé par l'Etat sur les entreprises publiques. En effet, les mêmes lois de nationalisation ont créé divers bureaux locaux nommés Regional Board, Area Board, Control Board, National Board, essentiellement destinés à unifier, orienter et surveiller l'activité des différentes entreprises nationales. Dans tous ces cas, même si le principe de la centralisation sous l'égide du Ministre intéressé, est respecté partout, l'on peut trouver dans la coordination et la subordination des entreprises nationalisées anglaises, plusieurs solutions. En premier lieu, dans certains cas, il est prévu une coordination en deux degrés : la Coal Industry Nationalisation Act de 1946 stipule ainsi la création du National Coal Board auquel est assignée la tâche de diriger l'ensemble de l'activité de l'industrie nationalisée du charbon. Ce conseil est une personne juridique autonome avec capacité de droit et d'action, bien qu'elle soit placée sous le contrôle et la direction immédiate du Ministre intéressé qui nomme le President et huit des membres du Conseil d'Administration. C'est d'une manière semblable qu'a été résolu le problème de la coordination et de la subordination dans le Iron and Steel Act, qui prévoyait la création de la Iron and Steel Corporation of Great Britain dont les fonctions sont de diriger et orienter l'activité des entreprises nationalisées[486]. Par ailleurs, certains systèmes britanniques de coordination se réalisent en trois degrés, surtout quand la nationalisation comprend un grand nombre

[484] Vid. Natalia Gajl, Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne, loc. cit. pag. 160.

[485] Vid. Informe General al 12° Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Vienne 16–20 juillet 1962) sur le sujet « Organización Gubernamental para el Desarrollo económico », cit. pag. 12.

[486] Vid. en K. Katzarov, op. cit. pag. 369.

d'entreprises, dont l'activité concerne plus directement les catégories les plus nombreuses de la population. Par exemple, c'est le cas de l'Electricity Act de 1947 qui a établi, entre les différentes entreprises nationalisées et la direction suprême personnifiée par le Ministre compétent, deux instances intermédiaires : la British Electricity Authority ou Central Authority et l'Area Board, formées de Conseils d'Administration nommés par le Ministre; leurs fonctions respectives consistent à coordonner, diriger, et contrôler les entreprises nationalisées, tout en étant hiérarchiquement distribuées. Les grandes lignes de l'orientation et de la direction, ainsi que le contact direct avec le Ministre intéressé ont été laissés au British Electricity Board, tandis que la tâche de coordonner l'application des lignes générales d'orientation et de direction, ainsi que le contact direct avec les entreprises nationalisées étaient laissés à l'Area Board[487].

Dans tous ces cas, les organes de coordination dépendent hiérarchiquement du Ministre respectif[488] et cependant, du fait qu'ils possèdent une organisation et une personnalité distincte de celle de l'Etat, leur activité est considérée comme étant de contrôle administratif indirect.

99. Dans cette catégorie d'organismes de coordination, bien que nombre d'entre eux aient aussi des fonctions de gestion, il faut aussi inclure les « ente publici economici » du droit italien[489] et principalement « l'Instituto per la Recostruzione Industriale ». En effet, le I.R.I., qui a été fondé à la suite de la crise économique de 1929, par le décret-loi N° 5 du 23 janvier 1933, constitue un véritable instrument d'administration et de contrôle à l'égard des participations souscrites par l'Etat dans le secteur des affaires économiques et il se présente comme un très puissant instrument de politique économique entre les mains de l'Etat. L'I.R.I. prévoit la coordination ou développement et la direction des diverses entreprises où il possède des intérêts et son action s'exerce principalement par l'intermédiaire de cinq grands « holdings » qu'il a constitués dans les secteurs de l'énergie électrique (Finelettrica), des téléphones (Stet), des constructions navales et des messageries maritimes (Finmare), de la mécanique (Finmeccanica) et de la sidérurgie (Finsider), Grâce à l'ensemble des actions qu'il détient, l'I.R.I. en arrive donc à exercer un contrôle total dans plusieurs des secteurs essentiels de l'économie italienne[490]. Il est nécessaire en tout cas de préciser que, si effectivement l'I.R.I. est un institut financier de droit public et par conséquent peut être classé dans la catégorie des établissements publics industriels et commerciaux[491], toutes les autres sociétés dépendant de lui sont des sociétés anonymes soumises aux règles habituelles du droit privé.

En Espagne, « l'Instituto Nacional de Industria » présente aussi les caratéristiques d'une organisme de coordination économique car si effectivement, il ne produit généralement pas directement, il agit comme un trust d'entreprises productrices, au sens économique et légal. L'I.N.I. a été créé par loi du 25 septembre 1941, en tant qu'entité de droit public et afin de promouvoir et de financer, dans l'intérêt de la Nation, la création et la réapparition des industries espagnoles, plus spécialement celles qui se sont proposées comme but principal de résoudre les problèmes apportés par les exigences de la défense du pays ou qui se dédient au développement de son autarchie économique, en offrant à l'épargne espagnole une inversion sûre et attrayante[492].

---

[487] Vid. en K. Katzarov, op. cit. pag. 370.

[488] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 369.

[489] Cfr. Piero Verrucoli, Consideraciones jurídico-mercantiles sobre las empresas en mano pública, loc. cit. pags. 160 et 161.

[490] Cfr. F. Franchini, Aspects juridiques de l'Intervention ... loc. cit. pags. 232 et suiv; N. Gajl, Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne, loc. cit. pags. 160 et 161.

[491] Cfr. F. Franchini, Aspects juridiques de l'intervention ... loc. cit. pag. 239.

[492] Cfr. J. L. Villar Palasí, La Actividad Industrial del Estado en el Derecho Administrativo, loc cit. pags. 85 et 86.

En France, ont le caractère d'organisme de coordination, par exemple les Charbonnages de France, qui ont été constitués comme établissement public. En effet, en France, deux catégories d'organismes assurent la gestion des mines : les Charbonnages de France et les établissements publics constitués dans les divers bassins houillers, dénommés « Houillères du bassin ... » avec l'indication géographique correspondante. Si effectivement, les houillères ont le caractère d'organismes de production, d'exploitation et de vente, les Charbonnages de France, pour l'ensemble du territoire, dirigent, contrôlent et coordonnent leur action, tant dans le domaine technique que dans le domaine commercial et financier[493].

Il faut dire enfin, qu'en général ces organismes de coordination ont été créés fondamentalement dans les pays en voie de développement, comme moyen pour promouvoir l'industrialisation ou de développement d'une branche de l'économie ou d'une région déterminée, bien que leur présence, surtout pour cette dernière raison, soit maintenant considérée comme normale dans les pays hautement développés[494]. Tel est le cas par exemple, de la « Corporación Venezolana de Fomento » et de la « Corporación Venezolana de Guayana » au Vénézuéla, qui ont respectivement pour objet de promouvoir et fomenter l'industrialisation du pays et le développement de la région de Guayana[495].

100. En relation aux organismes de coordination de personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, par l'intermédiaire desquels celui-ci exerce un contrôle administratif indirect, les dénommées « unions » d'entreprises qui se sont multipliées dans les pays socialistes et dont le régime renferme une certaine unité, méritent une attention toute particulière.

Si effectivement nous avons vu qu'en URSS, l'unité économique de base est constituée par les entreprises d'Etat (Gospredpriatia), celles-ci sont regroupées en trusts (trusti), c'est-à-dire en unions de plusieurs entreprises d'Etat de caractère semblable, immédiatement destinées à être sujets centraux de direction et de représentation et qui ont une fonction de contrôle[496]. Il revient aux trusti, qui se présentent comme des organismes dotés de personnalité juridique indépendants de l'Etat, de coordonner la production et le travail de ces diverses usines ou entreprises, d'assurer leur ravitaillement en matières premières et de surveiller l'écoulement de leurs produits. Le trust constitue ainsi l'organe de contrôle à la fois administratif et technique de l'entreprise[497]. Mais ce n'est pas un organe de contrôle indépendant, puisque le directeur qui le dirige, et qui possède sans doute un pouvoir important, est nommé et peut être révoqué par les instances administratives supérieures[498].

De même en Pologne, une des méthodes de coordination des activités des entreprises publiques consiste à grouper certaines entreprises — soit des entreprises-clés ou des entreprises locales — et à les soumettre ainsi à la surveillance et à la direction des organismes qui sont à la fois des unités économiques et des organes de l'administration d'Etat, appelés aussi unions des entreprises d'Etat. De façon générale, ainsi que le signale Rybicki, les tâches des unions en Pologne concernent la planification économique, la coordination des activités des entreprises ainsi que l'exercice du contrôle et de la surveillance. Dans le domaine de la planification économique, l'union détermine l'orientation du développement des entreprises groupées, conformément aux principes de la politique de

---

[493] Cfr. J. Rivero, Le Régime des Nationalisations, loc. cit. (3e cahier), pag. 43.

[494] Vid. No 8.

[495] Vid. renvoi No 50.

[496] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pags. 316 et 376; Rodrigo Fernández-Carvajal, Las Empresas Públicas en Rusia, loc. cit. pag. 454; J. N. Hazard, Soviet Government Corporation, loc. cit. pags. 853 et suiv.

[497] Cfr. G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pag. 15.

[498] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 376, G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ..., cit. pag. 376.

l'Etat énoncés dans les plans économiques à long terme et dans les plans dits de perspective, elle détermine les indices obligatoires des plans des entreprises sur lesquels les entreprises se fondent en établissant leurs plans, elle élabore les plans économiques d'esemble de toutes les entreprises groupées dans l'union et elle fournit, en cas de besoin, des directives concernant la réalisation des plans économiques par les entreprises. Dans le domaine de la coordination des activités des entreprises, les unions sont notamment compétentes à déterminer le cadre de la spécialisation des entreprises particulières, à répartir les tâches de production et à organiser la coopération à l'intérieur de la branche économique en question, à créer des bureaux d'études et des laboratoires communs et à prendre d'autres mesures pouvant assurer un progès technique et économique, à organiser l'approvisionnement en matières premières et l'écoulement des produits finis et à organiser les échanges d'expériences et d'information scientifiques et techniques. Enfin, dans le domaine du contrôle et de la surveillance, l'union effectue le contrôle de la réalisation des plans et d'autres obligations acceptées par les entreprises, elle surveille l'état technique et d'organisation des entreprises ainsi que les conditions de sécurité et d'hygiène du travail, et elle contrôle si la discipline financière, celle des investissements, etc..., est respectée[499].

Or, ces unions, bien que dotées de personnalité juridique propre en tant qu'organismes autonomes[500] sont subordonnées, en ce qui concerne leur organisation et leur fonctionnement, au Ministre compétent (unions des entreprises-clés) ou au presidium du conseil populaire de voivodie (unions des entreprises locales), de sorte que le Ministre et le presidium constituent des organes hiérarchiquement supérieurs par rapport aux unions[501]. Ceci confirme leur caractère de moyen de contrôle administratif indirect.

Il faut signaler enfin, que les unions d'entreprises, en tant qu'organes de coordination et de contrôle, dont les caractéristiques générales ont été signalées plus haut, sont également régularisées en Tchécoslovaquie, en Hongrie, en Roumanie, en Bulgarie[502].

3. Le contrôle parlementaire

101. Directement ou indirectement, selon leur degré d'autonomie et d'indépendance par rapport à l'Etat, sous une forme ou une autre, il est reconnu, de fait ou de droit, aux représentants du peuple, un droit de contrôle sur les entreprises économiques de l'Etat, c'est-à-dire qu'il est reconnu au Parlement la faculté de contrôler et d'examiner les activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics.

102. Quant aux activités industrielles et commerciales réalisées directement par les organes de l'Administration, celles-ci sont soumises au contrôle parlementaire au même titre que toute autre activité administrative. En ce qui concerne l'aspect financier, ce contrôle est peut-être le plus accentué, puisque les organes administratifs qui développent ces activités sont assujettis à l'obligation budgétaire[503], et ils doivent présenter un budget partiel dans le projet général de budget de dépenses de l'Etat[504]. Il s'agit ici d'un contrôle à priori. En outre, le Parlement exerce aussi un contrôle à posteriori par la vérification annuelle de la gestion du Ministre respectif, sous la compétence et la direction hiérarchique duquel se trouve le service économique non autonome.

---

[499] Vid. Z. Rybicki, Rapport Polonais, pags. 16 et suiv.

[500] Cfr. Z. Rybicki, L'entreprise publique dans le système polonais ... loc. cit. pag. 316; Z. Rybicki, Rapport Polonais, pag. 21.

[501] Cfr. Z. Rybicki, Rapport Polonais, pag. 21.

[502] Vid. K. Katzarov, op. cit. pags. 373–376.

[503] Vid. No 18.

[504] Cfr. Tore Modeen, Rapport Finlandais, pags. 8 et 9; Gerhardt Plöchl, Rapport Autrichien, pag. 13.

103. D'autre part, et bien que doté de personnalité juridique distincte et d'autonomie financière, le Parlement exerce aussi un contrôle sur les activités développées par les établissements publics industriels et commerciaux. En premier lieu, et si effectivement ces organismes ne sont pas assujettis à l'obligation budgétaire, du fait qu'ils n'ont pas à soumetmere leur budget à l'approbation du Parlement mais seulement à celle du Ministre de tutelle[505], dès qu'il existe, dans le budget de l'Etat, une quantité destinée au patrimoine des dits organismes à titre de subvention, celle-ci doit obtenir l'approbation du Parlement au moment de la sanction du budget respectif, ce qui permet un contrôle financier indirect préalable[506]; cependant, dans quelques pays, comme l'Italie par exemple, il est exigé, du moins théoriquement, que les budgets recoivent l'approbation parlementaire[507]. Par ailleurs, dans d'autres pays comme la France, même si, en cette matière, le Parlement n'a jamais énoncé les problèmes politiques fondamentaux que suscite la gestion des entreprises publiques[508], le plus souvent par suite d'un manque d'information suffisante, celui-ci possède un moyen de contrôle à priori qui consiste à faire soumettre au Parlement, en même temps que le projet de loi de finances, la nomenclature des entreprises publiques[509]. D'autre part, le Parlement possède aussi la faculté de suivre et de juger le déroulement des activités des établissements publics industriels et commerciaux, au moyen des commissions parlementaires, charge qui revenait aux sous-commissions permanentes du Parlement français avant 1958[510]. Cependant, pour la réorganisation des commissions parlementaires après l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, ce contrôle permanent a disparu. Seules peuvent être constituées pourtant, des commissions d'enquête destinées à étudier tel ou tel aspect particulier des entreprises mais leurs rapports ne sont pas publics[511]. Une situation semblable se présente au Vénézuéla où le Congrès peut désigner des commissions d'investigation pour certaines matières[512].

En ce qui concerne les établissements publics, le Parlement possède en tout cas des moyens de contrôle indirect a posteriori pour le règlement des comptes du respectif Ministre de tutelle, sur ses actes édictés en relation aux établissements publics industriels et commerciaux, lequel peut être dans ce cas interpelé et soumis au vote de censure[513]. Par ailleurs concernant les pays dans lesquels, comme nous le verrons,[514] le Parlement a un organe de vérification des comptes dont les fonctions s'étendent aux établissements publics, le résultat de cette activité de contrôle est généralement porté à la connaissance du Parlement. C'est dans ce cas un caractéristique contrôle financier a posteriori, tel qu'il existe en Italie et au Vénézuéla[515].

Enfin, en Italie, il existe une forme spéciale de contrôle financier a posteriori réalisé par le Parlement sur le bilan des établissements publics industriels et commerciaux qui reçoivent des subventions de l'Etat et qui consiste à constater que les deniers publics ont bien été dépensés en vue de satisfaire à l'objectif que l'établissement bénéficiaire se propose d'atteindre au moyen de la dite subvention[516].

---

[505] Cfr. M. A. Flamme, Rapport belge, pag. 79.

[506] Cfr. A. Delion, L'Etat et les Entreprises Publiques, cit. pag. 71.

[507] Vid. F. Franchini, Aspects juridiques de l'Intervention de l'Etat ... loc. cit. pags. 243 et 244.

[508] Vid. P. Bauchet, Las Empresas públicas en Francia, loc. cit. pags. 87 et 88.

[509] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 15; André Delias, l'Etat et les Entreprises publiques, cit. pag. 57.

[510] Cfr. P. Bauchet, Las Empresas públicas en Francia, loc. cit. pag. 88.

[511] Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 15.

[512] Vid. Articule 160 de la Constitutión de 1.961.

[513] Cfr. A. Delion, Rapport français au IV CICFP, loc. cit. Vol. IV, pag. 155; Gerhardt Plöchl, Rapport autrichien, pag. 12.

[514] Vid. No 106.

[515] Vid. F. Franchini, Aspects juridiques de l'Intervention de l'Etat ... loc. cit. pag. 243; Arts. 234 et suiv. de la Constitution du Vénézuéla de 1.961.

[516] Vid. F. Franchini, Aspects juridiques del l'intervention ... loc. cit. pag. 251.

104. En tout cas, si effectivement le Droit comparé nous montre diverses formes de contrôle sur les entreprises publiques lorsque celles-ci sont développées par des personnes de droit public, ce contrôle s'affaiblit généralement vis-à-vis des sociétés commerciales de capital public.

En effet, sauf dans certains cas, lorsque les entreprises publiques sont constituées en tant que sociétés commerciales subventionnées par l'Etat, sur lesquelles le Parlement exerce un contrôle a priori par l'approbation de la respective subvention, les mécanismes dont il dispose sont insuffisants puisque ces sociétés ne sont dans l'obligation d'envoyer aux Chambres législatives ni information, ni rapport annuel[517]. Et même, dans quelques pays comme la Finlande, il n'a été établi aucun type de contrôle direct sur les sociétes commerciales de l'Etat[518]; seul est autorisé un contrôle indirect effectué par l'intermédiaire des résultats de la vérification réalisée par l'Inspection des Finances[519].

Dans d'autres pays cependant, par exemple en Italie, le Parlement est autorisé à exercer un contrôle direct sur les sociétés commerciales dans lesquelles l'Etat a une participation, et dont elles reçoivent une subvention, contrôle qui consiste à examiner leur bilan. Dans ce cas, le contrôle du Parlement a pour objet d'examiner la manière dont il a été fait usage des deniers publics attribués en vue d'un objectif qui, dans le cas de ces sociétés, n'a besoin d'être lié qu'indirectement à des fins de caractère public[520].

105. Quant au contrôle parlementaire sur les activités industrielles et commerciales de l'Etat, il est nécessaire de souligner plus spécialement les particularités de ce contrôle dans les Public et Government Corporations.

En ce qui concerne les Public Corporations britanniques, une de leurs caractéristiques essentielles et fondamentales est celle de n'être pas soumises à l'inspection parlementaire pour ce qui est de la gestion ordinaire de l'affaire, laquelle est différente du plan général de cette dernière[521]. Cependant, comme le précise W. A. Robson, ceci ne signifie pas que la Public Corporation soit libre totalement de l'intervention politique du Parlement du fait qu'elle est sujette à un considérable contrôle ministériel. Ceci implique, comme nous l'avons vu, une responsabilité du Ministre face au Parlement au moins pour ce qui touche à des matières sur lesquelles le contrôle de tutelle peut être effectué[522]. En tout cas, il faut signaler que le sujet ayant rapport à la mesure dans laquelle le Ministre peut être sujet à des interpellations parlementaires pour des matières concernant les Public Corporations a été très discuté. Dans ce sens, W. A. Robson fait encore remarquer que les membres de tous les partis ont demandé à la Chambre des Communes des droits plus larges permettant de requérir des Ministres une information relative aux industries nationalisées; nonobstant, le Parlement a adhéré, en substance, au principe préconisé par Mr. Herbert Morrison en 1947, lorsqu'il a dit qu'il serait contraire à l'intention clairement manifestée par le Parlement quand il a fondé les Public Corporations et leur a donné une large indépendance pour ce qui touche aux questions d'administration, que les Ministres donnent information sur les matière ordinaires, ceci pouvant provoquer une intervention ministérielle excessive dans la liberté d'action des Conseils d'Administration[523].

---

[517] Cfr. Pella Lenoudia, Las Empresas Públicas en Grecia, loc. cit. pag. 153.

[518] Vid. Tore Modeen, Rapport finlandais, pag. 20.

[519] Cfr. Rapport du Valtiontalouden Tarkastusvirasto au IV CICFP, loc. cit., Vol. 4, pag. 147.

[520] Vid. F. Franchini, Aspects juridiques de l'Intervention de l'Etat ... loc. cit. pag. 251.

[521] Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada... cit. pag. 65 et 163; W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pags. 65 et 163; W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 117.

[522] Vid. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 65.

[523] Vid. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 118.

En tout cas il est nécessaire d'indiquer que durant chaque période parlementaire, à *l'occasion des débats qui ont lieu au sujet des rapports et des règlements des comptes* annuels que les Public Corporations doivent remettre au Parlement par l'intermédiaire du Ministre respectif, il se présente une importante occasion de réaliser une critique et une révision générale des industries nationalisées qui vont au-delà des seules possibilités qu'octroie l'interpellation[524].

Or, les moyens de contrôle parlementaire cités ont été jugés insuffisants par la Chambre des Communes, en raison notamment de l'exclusion des sujets dits de détail dans le domaine des questions qui peuvent être exposées aux Ministres et dont la définition reste vague[525]. Pour cela, il a été créé en 1955, en tant que moyen complémentaire de contrôle du Parlement, un Comité de surveillance (Select Commitee) qui est une commission permanente chargée du contrôle a posteriori des entreprises nationalisées, en même temps que de leur surveillance permanente. Le comité pouvait examiner les rapports et comptes de gestion des industries nationales et obtenir sur cette gestion une information supplémentaire[526]. Les pouvoirs de cette commission étaient cependant insuffisants et en 1956, une nouvelle Commission spéciale a été créée pour examiner les rapports et les comptes des industries nationales; celle-ci, contrairement à la précédente, n'a pas rencontré d'obstacles ni de prohibitions au cours de sa tâche[527].

Aux Etats-Unis, tel que nous l'avons indiqué[528], les Government Corporations ont fait leur apparition, en ce qui concerne les aspects du contrôle, selon le modèle britannique et demeurèrent ainsi jusqu'en 1945, date à laquelle le système a été modifié substantiellement par la Government Corporation Control Act, qui les a converties, comme le signale Pritchett, en Agences semblables aux départements habituels du Gouvernement[529]. En premier lieu, nous avons vu que la loi mentionnée a éliminé l'exemption d'inscription des Corporations du Gouvernement au Budget de l'Etat, et actuellement, de ce fait, leur budget dépend du Budget National et doit être soumis tant à l'approbation du Budget Bureau comme à celle du Congrès[530]. Ceci implique donc l'existence d'un contrôle parlementaire a priori qui ne se différencie pas du contrôle proprement dit de la procédure budgétaire ordinaire[531]. Ainsi les deux Chambres sont amenées à consentir annuellement des crédits aux entreprises et, en fait, à surveiller toute leur politique. Le programme de budget qui leur est soumis doit comprendre les estimations relatives aux conditions financières et opérations de la Corporation pour l'année fiscale courante et la suivante, de même que les conditions actuelles et les résultats de la dernière année fiscale totalement connus[532]. De plus, le Congrès dispose du Vérificateur Général des Etats-Unis pour être informé chaque année de toutes les opérations financières effectuées[533].

---

[524] Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pags. 74 et 178; W. A. Robson, « La Empresa Pública » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 76; W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 119; G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ..., cit. pag. 56; L. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas ..., loc. cit. pag. 400.

[525] Vid. G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pag. 66; Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pags. 164 et suiv.; Lord Reith, Public Enterprises : necessity to examine their control and structure, Public Administration, Vol. XXXIV, Winter 1956, pags. 351–355, Vid. un commentaire bibliographique de F. Rubio Llorente y M. Pérez Olea en RAP, No 21, 1956, pag. 569.

[526] Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 182 y suiv., G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pags. 66 et 135.

[527] Cfr. S. Marín Marín, Aspectos de la Administración Pública Autonómica, cit. pags. 291 et 292; W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 187.

[528] Vid. No 55.

[529] Vid. Herman Pritchett, The Government Corporation Control Act. of 1945, 40 American Political Science Review, 1946, pag. 495, cit. par J. N. Hazard, Rapport des Etats Unis, pag. 5.

[530] Cfr. G. Lescuyer, Le Contrôle de L'Etat ... cit. pag. 63; Vid. No 55.

[531] Cfr. G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pag. 64.

[532] Cfr. J. N. Hazard, Rapport des Etats Unis, pags. 5 et 6.

[533] Vid. Leonard D. Withe, Introducción al Estudio de la Administración Pública, cit. pags. 3–9.

Enfin, et concernant également le contrôle parlementaire des Government Corporations aux Etats-Unis, le Congrès peut désigner des Comités d'enquête entre les deux Chambres pour surveiller les activités des industries gouvernementales[534].

4. Le contrôle réalisé par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques

106. Il existe une tendance généralisée dans les systèmes financiers vus par l'intermédiaire du Droit Comparé, par laquelle les Etats, dans le but de développer et amplifier leurs finances publiques, créent des organismes spéciaux, presque toujours auxiliaires du Parlement ou de catégorie juridictionelle, mais, en tout cas, séparés du Pouvoir Exécutif, dont les fonctions spécifiques sont de réaliser le contrôle fiscal ou celui des finances publiques[535].

Généralement, ces organismes supérieurs de contrôle, dans l'exercice de leurs fonctions spécifiques, réalisent un contrôle a posteriori sur les activités industrielles et commerciales de l'Etat, lorsque celles-ci sont en relation avec les motifs ordinaires de contrôle fiscal, donc, sauf de rares exceptions, comme en France, il n'est pas prévu l'existence d'organismes destinés spécialement à contrôler les dites activités.

En effet, en Italie par exemple, la Cour de Comptes qui est, quant à la gestion financière, l'organisme de surveillance du Parlement, s'est vu attribuer, selon une norme constitutionnelle, la faculté de contrôler la gestion financière des organismes qui jouissent ordinairement d'une aide de l'Etat et doit soumettre directement aux Chambres les résultats de son contrôle[536]. Donc, toutes les personnes juridiques, publiques ou privées subventionnées par l'Etat, doivent présenter à la Cour des Comptes les résultats de leur comptes et budgets, leurs comptes de pertes et profits, ainsi que les rapports de leurs organes administratifs et de contrôle. La Cour des Comptes exerce alors sur les bilans des organismes subventionnés un contrôle qui a pour but de préparer la voie au Parlement. Il s'agit en définitive d'une action consistant à étudier la gestion financière des organismes contrôlés grâce à l'examen de leurs propres bilans et donnant la possibilité de solliciter les informations et documents que la Cour juge nécessaires.

En tout cas, il faut observer qu'à l'égard des Bilans des établissements et entreprises subventionnés, la Cour des Comptes italienne observe une attitude bien différente de celle qu'elle adopte à l'égard du budget de l'Etat. En effet, à l'égard de ce dernier, l'action de contrôle de la Cour des Comptes s'exerce, en premier lieu, au cours de l'exécution du Budget préalablement adopté, par l'examen relatif à la légitimité des engagements pris et des dépenses effectuées. A ce contrôle financier préalable en succède un autre, opéré par la Cour des Comptes au moment où elle procède à la confrontation de ses propres écritures et de celles qui résultent du budget lui-même : contrôle qui se conclut par une déclaration spéciale d'égalisation, laquelle vient prendre place en même temps qu'un résumé des résultats de l'examen effectué par la Cour des Comptes, dans le rapport présenté au Parlement en même temps que le budget. Au contraire, à l'égard des bilans des entreprises subventionnées, la Cour des Comptes n'est pas habilitée à procéder à une délibération formelle qui, même de loin, puisse être assimilée à celle qui intervient

---

[534] Cfr. G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pags. 13 et 135.

[535] Pour une étude comparative de ces institutions voir les travaux présentés aus V^{ème} Congrès internationaux des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques, dont le dernier a eu lieu en Israël en 1965; entre autres voir les actes du IV Congrès edités a Vienne; de même voir les travaux présentés aux II^{ème} Congrès d'Amérique Latine des organismes de contrôle, dont le dernier s'est célébré au Chili en 1965. Entre autres, voir les mémoires du 1er. Congrès célébré à Caracas et publiés à Caracas en 1963.

[536] Vid. Rapport de la Corte dei Conti italienne au IV CICFP, loc. cit. Vol. 3, pags. 93 et 95.

pour le budget de l'Etat, et elle ne peut évidemment pas formuler de déclaration de conformité à ses propres écritures, ni même une approbation des bilans[537].

Il est important en tout cas de souligner que la Cour des Comptes, malgré les restrictions mentionnées, peut contrôler tous les organismes subventionnés par l'Etat, même s'il s'agit de sociétés commerciales dans lesquelles ce dernier a participation ou auxquelles il accorde une subvention. Suivant cette même orientation, nous citerons l'exemple de l'Inspection des Finances de Finlande, organisme chargé du contrôle du Budget National[538], qui a également dans ses attributions le contrôle des sociétes commerciales dans lesquelles l'Etat a une participation[539]. Cependant, il ne peut donner ni instructions, ni ordres aux organismes de la société selon la forme dont il les donne aux autorités et institutions de l'Etat; les observations faites au cours du contrôle doivent toujours être présentées au Ministère dont dépend l'Entreprise[540].

De même, les organismes spéciaux de contrôle des Finances publiques d'Autriche (Rechnungshof)[541] et d'Israël (State Comptroller)[542], peuvent étendre leur fonction de contrôle sur les sociétés commerciales dans lesquelles l'Etat a participation, même si dans quelque cas, comme en Espagne, il est exigé que la participation de l'Etat soit supérieure à 75% du capital social[543]. En Allemagne, par ailleurs, si effectivement les dites entreprises ne sont pas directement soumises au contrôle de la Cour des Comptes (Bundesrechnungshof), les instructions pour le contrôle réalisé par un expert technique désigné à cet effet sont données par celle-ci[544], bien que soit admise la possibilité d'un contrôle direct par la Cour si l'Etat accorde une subvention à l'entreprise en question[545].

Ceci se présente aussi en Suède où les Riksdagens revisorer qui n'examinent généralement pas les affaires des compagnies contrôlées par l'Etat, peuvent cependant le faire si ces compagnies reçoivent une subvention[546].

D'autre part, en Belgique, la Cour des Comptes, bien qu'ayant faculté pour contrôler les activités développées par les établissements publics industriels et commerciaux[547], ne peut étendre son contrôle sur les sociétés commerciales dans lesquelles l'Etat a participation[548]. En ce sens, les organismes supérieurs de contrôle des finances publiques du Brésil (Tribunal des comptes)[549], d'Irak (Comptroller and Auditor General)[550], des Pays-Bas (Chambre des Comptes)[551], ne peuvent étendre leur fonction de contrôle sur les sociétés commerciales dans lesquelles l'Etat a participation.

---

[537] Cfr. F. Franchini, Aspects juridiques de l'Intervention ... loc. cit. pag. 255; Rapport de la Corte dei Conti italienne au IV CICFP, loc. cit. Vol. 3, pags. 93 et suiv.; S. Marín Marín, Aspectos de la Administración Pública Autonómica, cit. pags. 296 et 297.

[538] Cfr. Rapport du Valtionatalouden Tarkastusvirasto de Finlande au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 145.

[539] Cfr. Tore Modeen, Rapport Finlandais, pags. 11 et 18.

[540] Vid. Rapport du Valtiontalouden Trakastrusvirasto de Finlande, au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 147.

[541] Vid. Gerhardt Plöchl, Rapport Autrichien, pag. 16; Josef Marschall, Rapport Autrichien au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pags. 239 et 249.

[542] Vid. Rapport du State Comptroller's Office au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 199.

[543] Vid. Rapport du Tribunal de Cuentas espagnol au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 271.

[544] Cfr. Klaus Vogel, Rapport Allemagne, pag. 14; Rapport du Bundesrechnunghof au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pags. 137 et 139.

[545] Vid. Rapport du Bundesrechnunghof de la Republique Fédérale d'Allemagne au IV CICFP, loc. cit. Vol. 3, pag. 45.

[546] Vid. Håkan Strömberg, La Empresa Pública en Suecia, loc. cit. pag. 149.

[547] Vid. M. A. Flamme, Rapport Belge, pags. 43; Cfr. G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pag. 122.

[548] Vid. M. A. Flamme, Rapport Belge, pag. 80.

[549] Vid. A. Brochado da Rocha, Rapport Brésilien II au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 123.

[550] Vid. A. K. Said, Rapport d'Irak au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 145.

[551] Vid. Rapport du Algememe Rekenkamesrides Pays-Bas au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 229.

107. Quant au contrôle que peuvent exercer les organismes de contrôle des finances publiques sur les organismes d'Etat qui développent des activités industrielles et commerciales, il est nécessaire du seuligner le système français dans lequel il a été créé par la loi du 6 janvier 1958 un organisme satellite de la Cour des Comptes destiné spécialement à contrôler les comptes des entreprises publiques et dénommé « Commission de vérification des Comptes des entreprises publiques ». Les pouvoirs de la Commission sont de caractère général : « elle procède annuellement à l'examen des comptes de gestion, bilans et comptes de pertes et profits des entreprises susvisées et en tire toutes les conclusions sur les résultats financiers de celle-ci ». « elle exprime son avis sur la régularité et la sincérité des comptes, elle propose, le cas échéant, les redressements qu'elle estime devoir être apportés à ces comptes et porte un avis sur la qualité de la gestion commerciale et financière de l'entreprise »; la loi précitée ajoute enfin que « dans les rapports d'ensemble sur l'activité et les résultats des entreprises contrôlées par elle, elle signale, le cas échéant, les modifications qui lui paraissent devoir être apportées à la structure ou à l'organisation de ces entreprises, et donne son avis sur ses perspectives d'avenir »[552].

Or, la compétence de la Commission de Vérification s'étend aux établissements publics industriels et commerciaux, aux entreprises nationalisées et sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat possède au moins la majorité du capital social[553], et le rapport général est adressé chaque année au Parlement, au Premier Ministre et à la Cour des Comptes[554].

108. Enfin, dans les pays anglo-saxons, les comptes des entreprises publiques sont contrôlés ou examinés par les organismes de contrôle des dépenses publiques. En effet, en Angleterre, la Commission des Comptes publics de la Chambre des Communes, puissant instrument parlementaire pour contrôler les dépenses des départements gouvernementaux, a procédé aussi à examiner les comptes des entreprises nationalisées, mais le dit contrôle est fait surtout sur les entreprises qui dépendent économiquement de l'Etat[555].

Aux Etats-Unis, depuis le Government Corporation Control Act de 1945, « les transactions commerciales des Corporations qui sont totalement aux mains du Gouvernement sont contrôlées par le General Accounting Office, en accord avec les principes et procédés appliqués aux transactions commerciales et avec les normes et régulations qui sont signalées par le Contrôleur Général des Etats-Unis »[556]. Cependant, bien que cette prévision légale paraisse indiquer que le General Accounting Office ne peut exercer qu'un contrôle de type commercial, ceci n'a jamais été fait. En effet, le Bureau Général de Comptabilité, non seulement a procédé à vérifier les comptes des Corporations, mais encore a voulu décider de leur approbation, réviser les dépenses et les engagements non résolus de celles-ci pour déterminer si elles étaient ou non autorisées conformément aux dispositions réglementaires du General Controller[557]. Ainsi, le Bureau Général de Comptabilité peut, dans un certain sens, compromettre en forme rétrospective la validité des transactions des Corporations, ce qui, selon A. Abel, est fortement préjudiciable aux opérations de l'entreprise[558].

[552] Vid. A. Delion, Rapport français au IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 16; Cfr. R. Drago, Rapport français, pag. 14.

[553] Cfr. F. J. Fabre et R. Morin. A propos d'une décision du Tribunal des Conflicts. Quelques aspects actuels du Contrôle des sociétés d'economie mixte, RDP, 1964, No 1, pag. 789. A. Delion, Rapport français du IV CICFP, loc. cit. Vol. 4, pag. 163; P. Du Pont, l'Etat Industriel, cit. pag. 136.

[554] Cfr. G. Lescuyer, Le Contrôle de l'Etat ... cit. pag. 121; A. Bauchet, Las Empresas Públicas en Francia, loc. cit. pag. 89.

[555] Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada y Propiedad Pública, cit. pag. 190.

[556] Vid. J. N. Hazard, Rapport des Etats Unis, pag. 6.

[557] Vid. Albert S. Abel, La Corporación Pública en los Estados Unidos, loc. cit. pag. 141.

[558] Vid. A. S. Abel, La Corporación Pública en los Estados Unidos, loc. cit. pag. 141; Cfr. J. N. Hazard, Rapport des Etats Unis, pag. 6.

109. *Enfin*, il faut signaler que, dans les pays d'Europe orientale, l'institution des organismes supérieurs de contrôle des Finances publiques n'a généralement pas connu d'essor, excepté cependant la Pologne où il existe une Chambre de contrôle qui est directement responsable devant la Diète et est indépendante de l'Exécutif; elle a pour objet de contrôler les activités des organismes de l'Etat en ce qui concerne leur légalité, leurs inversions et leur économie. Cette entité présente ses observations chaque année à la Diète en relation avec l'exécution du budget et du plan national d'économie[559] en incluant dans ce dernier domaine les activités développées conformément à celui-ci par les entreprises de l'Etat.

5. Le contrôle réalisé par des groupements d'intérêts de la collectivité

110. Ainsi que l'a défini J. Rivero, la nationalisation est l'opération par laquelle la propriété d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises est transférée à la collectivité afin de les soustraire, dans l'intérêt général, à la direction capitaliste[560]. Donc, il s'agit en principe d'une opération dont l'objet est de substituer la direction capitaliste de l'entreprise par une direction sociale de la collectivité et non directement de l'Etat. Ainsi le terme de nationalisation doit être identifié avec celui de socialisation, entendue comme telle, selon M. García Pelayo, la gestion des entreprises par des groupes de catégories intéressées dans la production : représentants des ouvriers et des techniciens, des consommateurs et de l'Etat[561]. La présence de ce dernier est nécessaire ajoute García Pelayo, non seulement en sa qualité de représentant des intérêts généraux de la société, mais aussi du fait que toute socialisation doit reposer sur un plan économique général dont la surveillance revient normalement à l'Etat. La socialisation suppose donc la propriété collective, la gestion combinée, l'autonomie et non l'indépandance en ce qui concerne l'Etat[562].

Cette idée va accompagner à un degré plus ou moins grand, quelques-uns des processus importants de nationalisation, tant dans les pays occidentaux que dans les pays de l'Est européen, et va permettre l'ingérence de certains groupes de la collectivité intéressés dans la gestion et le contrôle des entreprises publiques; cependant il faut dire que la plupart des nationalisations ne subissent qu'un contrôle public et ignorent le contrôle direct du consommateur bien qu'en définitive celui-ci supporte les conséquences du mauvais fonctionnement des entreprises d'Etat, soit parce que leurs produits ne lui parviennent pas à temps, soit parce qu'ils sont de mauvaise qualité ou trop coûteux[563].

111. En effet, en France, le programme établi sous l'occupation le 15 mars 1944, par le Conseil national de la Résistance comprenant dix-sept membres représentant les mouvements de résistance, les organisations ouvriéres et les partis politiques, demandait « l'instauration d'une véritable démocratie économique et sociale, impliquant *l'éviction* des grandes féodalités économiques et financières de la direction de l'économie » et le « *retour à la nation* des grands moyens de production monopolisés, fruit du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du soussol, des compagnies d'assurances et des grandes banques ». De même à Alger, devant l'Assemblée consultative, le 25 juillet 1946, le général de Gaulle annonçait « la nécessité de *mettre*, avant qu'il ne soit trop tard,

---

[559] Vid. Informe General al 12º Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Vienne, 16–20 juillet 1962) sur le sujet « Organización Gubernamental para el Desarrollo económico », cit. pag. 78.

[560] Vid. J. Rivero, Le Régime des Nationalisations (Extrait du Juris-Classeur Civil-Annexes) cit. (28 cahier), pag. 1.

[561] Vid. M. García Pelayo, Sobre los Presupuestos y consecuencias de la Socialización, RAP, No 3, 1950, pag. 14.

[562] Vid. N. García Pelayo, Sobre los Presupuestos y consecuencias de la Socialización, loc. cit. pag. 14.

[563] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 384.

à la *disposition de la Nation*, la direction et l'exploitation des grandes sources de la richesse commune et de *suspendre* le jeu de ces vastes conjonctions et combinaisons d'intérêts qui n'ont que trop pesé sur l'Etat et sur les citoyens »[564]. Suivant cette même orientation, dans l'alinéa 9 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 il est signalé que « tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité », norme qui est toujours en vigueur en vertu de la Constitution française de 1958.

Or, cette orientation constitutionnelle reposait sur l'idée selon laquelle les entreprises monopolisées ou qui présentaient les caractéristiques d'un service public, devaient être soustraites à la direction capitaliste, mais cependant ne devaient pas être laissées à la gestion de l'Etat. En effet, étant donné que l'Etat personnifie la Nation laquelle est considérée comme une somme d'individus semblables, anonymes, l'entreprise va être considérée alors comme une personnification de la Nation concrète, réelle, de la Nation qui travaille, de la Nation qui consomme. C'est la raison pour laquelle l'Etat — représentation impersonnelle de la Nation, selon J. J. Rousseau —, ne doit pas réaliser la gestion des entreprises et celle-ci doit revenir aux producteurs et aux consommateurs. Mais ces forces sociales ne seront pas considérées comme des sommes d'individus pour le choix de leurs représentants, mais comme des ensembles organisés. Ce n'est pas de la volonté des individus travailleurs ou consommateurs que résultera le choix de la direction des entreprises nationalisées, mais des organisations représentatives. Les membres des Conseils d'Administration des Entreprises publiques seront donc désignés par les organisations les plus représentatives et non élus par les travailleurs. Les syndicats professionnels, les organismes des consommateurs, désigneront eux-mêmes leurs représentants, en nombre égal dans les Conseils d'Administration[565].

Ainsi se constituera l'idée en France, de la gestion tripartite des entreprises publiques qui fut appliquée dans toutes les entreprises nationalisées après la libération: Charbonnages de France, Electricité de France, Gaz de France, les banques, les assurances, la Régie Nationale des Usines Renault, etc.[566]. Comme mesure de socialisation, le système de représentation des intérêts de la collectivité dans les entreprises publiques françaises possède des caractéristiques particulières que l'on ne rencontre pas, dans d'autres pays puisque la représentation a lieu au sein même de l'Organisation de l'Entreprise. En ce sens, M. Robin a signalé que, ni les Publics Corporations anglaises, américaines et des pays du Commonwealth, ni l'Öffentliche Anstalt, la société d'économie mixte ou le Sondervermögen allemand, ni les offices et instituts italiens, ni les entreprises soviétiques, ne connaissent rien d'approchant de cette représentation des intérêts. Certes, toutes ces entreprises connaissent bien la nécessité de concilier certains intérêts opposés. Elles ont même organisé souvent une représentation des intérêts, mais cette représentation est à l'extérieur de l'Entreprise et ne fait pas partie de leur organisation[567].

En tout cas, la gestion tripartite des entreprises publiques en France a été sévèrement critiquée car les incessants conflits d'intérêts qui naissent dans les Conseils d'administration s'opposent à l'harmonie qui doit indispensablement y régner[568]. C'est ainsi que M.

[564] Vid. en Suzanne Bastid, Les Nationalisations et la propriété privée, dans Etudes de Droit Contemporain, Paris, 1959, Vol. IV, pag. 100.

[565] Cfr. Maurice Robin, Essai sur la représentation des intérêts dans l'organisation des Entreprises publiques, RDP, 1957, No 5, pags. 834 et suiv.; R. Drago, Rapport français, pag. 8; D. Du Pont, l'Etat Industriel, cit. pags. 86 et suiv.

[566] Cfr. M. Robin, Essai sur la représentation des intérêts ..., loc cit. pag. 836; A. Delion, L'Etat et les Entreprises publiques, cit. pag. 151.

[567] Cfr. M. Robin, Essai sur la représentation des intérêts ... loc. cit. pag. 831.

[568] Cfr. R. Drago, The Public Corporation in France, dans W. Friedman, The Public Corporation, a Comparative Symposium, cit. pag. 108 et suiv.; cit. par G. Langrod, L'Entreprise publique ... loc. cit. pag. 225; T. R. Fernández Rodríguez, Notas para un planteamiento de los problemas actuales de la Empresa Pública, loc. cit. pag. 119.

Robin a dit que la gestion de ces Conseils était catastrophique[569] et que la Commission de vérification des comptes des entreprises a formulé le vœu que « soit amélioré la composition des Conseils d'administration en renonçant à la formule strictement tripartite de répartition des sièges entre les représentants de l'Etat, des utilisateurs et du personnel » et celui de voir « la nomination d'un plus grand nombre d'Administrateurs représentant l'Etat ou choisis seulement en raison de leur compétence générale »[570].

112. Suivant l'orientation générale du Droit Comparé au Vénézuéla, les groupes d'intérêts de la communauté n'avaient pas de représentation au sein des entreprises publiques. Récemment, cependant, une loi sur la représentation des travailleurs dans les Instituts, organismes de développement économique et entreprises de l'Etat[571] a été votée, ce qui établit définitivement une représentation ouvrière dans toutes les entreprises publiques.

En tout cas, cette récente loi vénézuélienne sur la représentation des travailleurs dans les Instituts, Organismes de développement économique et entreprises d'Etat, ne prévoit pas la représentation paritaire des ouvriers; l'article 1[er] établit que : « Dans la Direction, les Conseils de direction ou d'administration des Instituts autonomes, Organismes de développement économique et entreprises d'Etat, dans lesquels l'Etat possède la totalité ou la majorité des actions, il y aura une représentation des travailleurs organisés ». Il faut signaler que les prévisions de cette loi incluent, non seulement les établissements ou entreprises existant au moment de son entrée en vigueur, mais aussi ceux qui seront créés par la suite pour la réalisation d'activités économiques et sociales, la loi qui les organise devant prévoir ce qui convient à ce sujet[572].

De plus, la représentation des travailleurs que prévoit la loi, sera exercée par la Confédération, la Fédération ou le Syndicat le plus qualifié ou de majeure importance dans la branche industrielle correspondante et, en cas de doute sur le choix de l'organisme qui doit l'exercer, le Ministère du Travail établira, par résolution spéciale, à quelle Confédération ou Fédération, ou à quel Syndicat revient cette représentation[573]. Aux fins de désignation du représentant des travailleurs, l'organe exécutif duquel dépend l'Institut, sollicitera par l'intermédiaire du Ministère du Travail de la Confédération, Fédération ou du Syndicat correspondants, une liste de cinq citoyens, vénézuéliens de naissance ou par naturalisation et majeurs; parmi ceux-ci seront désignés un principal et un suppléant. Ladite liste pourra être formée par des travailleurs ou autres personnes aptes qui jouissent de la confiance des respectifs organismes syndicaux[574]. En tout cas, la loi donne faculté au chef de l'Etat pour exiger la présentation d'une nouvelle liste, quand il lui semble que la première ne réunit pas toutes les conditions demandées par cette loi.

Le représentant des travailleurs désigné fera partie de l'organe de direction dans les mêmes conditions que les autres membres de cet organisme[575].

Il faut indiquer, enfin que la loi ne fixe pas de délai quant à la durée des fonctions du représentant des travailleurs. Cependant, elle signale qu'en cas de changement total ou en partie de la Direction, des Conseils de direction ou d'administration des établissements

---

[569] Vid. M. Robin, Essai sur la représentation des intérêts... loc. cit. pag. 838.

[570] Vid. en A. G. Delion, L'Etat et les Entreprises Publiques, cit. pag. 154.

[571] Parue au Journal Officiel de la République du Vénézuéla N° spécial 1032 du 18 juillet 1966.

[572] Article 7 de la loi.

[573] Article 2 de la loi.

[574] Article 3 de la loi. En accord avec le 2[ème] paragraphe de cet article 3, l'Organe Exécutif disposera d'un délai maximum de trois mois pour solliciter ces listes et, la désignation du représentant se fera dans un délai de 30 jours à partir de la date de réception de la liste correspondente. Bien que la loi ne mentionne pas quand commence le delai de trois mois, il est supposé que c'est à partir de la promulgation de celle-ci, étant donné le délai total de 6 mois auquel se réfèrent les articles 6, 10 et 11.

[575] Article 5 de la loi.

publics et entreprises dans lesquels existe une représentation des travailleurs, il devra être procédé au changement du représentant[576].

113. En Angleterre, bien qu'il n'existe pas de représentation des intéressés au sein des Public Corporations telle qu'elle existait dans la « Port of London Authority », il a cependant été créé des Commissions conseillères des consommateurs dont le but est de conseiller, rédiger des plans généraux, présenter des réclamations, des propositions et remettre un mémoire annuel au Parlement, pour défendre les intérêts des consommateurs et renforcer le contrôle sur ces Corporations[577]. Cette forme de représentation n'affecte pas, comme en France, la gestion de la Corporation; elle permet au contraire un contrôle direct du consommateur, assez satisfaisant en comparaison avec d'autres pays[578], bien que les comptes-rendus de ces Comités ou Commissions conseillères n'aient pas de force obligatoire pour la Corporation et qu'elles soient dépourvues de personnalité juridique[579].

Par exemple, dans l'industrie du charbon, il existe un Comité des utilisateurs de charbon dans l'industrie et un Comité des utilisateurs de charbon dans l'usage domestique, composés tous deux par des représentants des utilisateurs et du National Coal Board, nommés par le Ministre de l'énergie et des combustibles. Ils conseillent le Ministre en ce qui concerne les questions relatives à l'approvisionnement en charbon et combustibles et celui-ci peut en conséquence prendre les mesures qu'il juge nécessaires et plus particulièrement peut donner au Conseil d'administration respectif les instructions indispensables pour remédier aux défauts existants. Chaque Comité possède son personnel propre et présente une information annuelle au Parlement. Le Central Transport Consultative Committee et les Comités consultatifs régionaux des usagers du transport, l'Air Transport Advisory Council et les douze Comités consultatifs régionaux de l'Electricité et ceux du Gaz ont des fonctions semblables. Chaque Conseil de l'Electricité et du Gaz est dans l'obligation légale d'informer le Comité régional de ses projets et dispositions et celui-ci, pour sa part, peut envoyer au Conseil des représentations à cet effet[580].

En tout cas, l'opinion unanime en ce qui concerne ces Comités consultatifs est que ceux-ci ont réalisé leur mission en forme très restreinte et les résultats sont loin d'être ceux qui étaient attendus. Ceci peut être attribué entre autres au fait que la plupart des utilisateurs ignorent leur existence[581].

Par ailleurs, non seulement les consommateurs peuvent exercer un contrôle sur les Public Corporations en Angleterre, mais aussi, dans une certaine mesure, les ouvriers. En effet, à côté des *Boards* les travailleurs sont également représentés[582] et il a ainsi été établi la méthode de délibération conjointe (Joint Consultation) entre la Direction et les ouvriers, conformément au mandat légal de créer des organismes pour la discussion sur des sujets d'intérêt commun, y compris sur l'efficacité du service de la Corporation et sur la sécurité, salubrité, et le bien-être des employés. Dans l'industrie minière par exemple, il

---

[576] Article 9 de la loi. Le dit article mentionne, en réalité, qu'il faut *désigner* la représentation travailliste. Nous comprenons, cependant, que la véritable intention est de *renouveler* la représentation en question, comme le signalait le projet original.

[577] Cfr. L. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 392.

[578] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 385.

[579] Cfr. L. López Rodó, Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra, loc. cit. pag. 392; M. Robin, Essai sur la représentation des intérêts ... loc. cit. pag. 839.

[580] Cfr. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña, loc. cit. pag. 127; W. A.Robson, Industria Nacionalizada... cit. pags. 237 et suiv.

[581] Cfr. W. A. Robson, Industria Nacionalizada ... cit. pag. 250; M. Robin, Essai sur la représentation des intérêts dans l'organisation des Entreprises publiques, loc. cit. pag. 839.

[582] Cfr. Robin, Essai sur la représentation des intérêts ... loc. cit. pag. 840.

existe un Comité consultatif dans la plupart des mines, ainsi qu'un National Consultative Comittee présidé par le Président du National Coal Board[583].

114. Contrairement à ce qui s'est produit au cours des grands processus de nationalisation en Europe occidentale (France, Angleterre) où il a été prévu, d'une façon ou d'une autre, la représentation de groupes intéressés dans les entreprises nationalisées avec possibilité d'exercer un certain contrôle sur celles-ci, en URSS et dans les pays d'Europe orientale, les lois de nationalisation ne prévoient pas la participation de l'utilisateur dans l'organisation des entreprises de l'Etat. Cependant, signale Katzarov, dans un système socialiste, le contrôle administratif et hiérarchique est total et c'est ainsi que s'exerce le contrôle de l'utilisateur; du fait que dans un régime de nationalisation totale l'intérêt particulier du producteur est éliminé, l'on espère et l'on suppose que l'entreprise de l'Etat n'a aucun intérêt à porter préjudice au consommateur[584].

Quant à la possibilité, pour les ouvriers, d'intervenir dans le contrôle de l'activité de l'entreprise, si effectivement dans les pays socialistes, les lois de nationalisation ne l'envisagent pas[585], il faut pourtant souligner l'exemple de la Pologne, où le personnel des entreprises de l'Etat a le droit de participer directement à la gestion de l'entreprise. En effet, comme nous l'avons vu[586], les organes de l'autogestion ouvrière fonctionnent en vertu de la loi et ses tâches consistent notamment à décider dans les affaires les plus importantes concernant l'entreprise, à exercer le contrôle et la surveillance sur l'activité du directeur de l'entreprise et à organiser la réalisation de tâches économiques et socioculturelles[587].

De cette façon, l'autogestion ouvrière est une des formes du développement de la démocratie socialiste. Elle constitue une base pour coordonner l'activité des différentes organisations ouvrières qui fonctionnent à l'intérieur de l'entreprise. Les organes de l'autogestion représentent les intérêts du personnel en matière de production et en matière sociale. L'organe suprême de l'autogestion est, d'après la loi en vigueur, « la conférence de l'autogestion ouvrière », composée par des membres du conseil ouvrier, élus directement par le personnel, des membres du conseil, d'établissement, élus par les travailleurs appartenant aux syndicats, et des membres du comité exécutif de l'organisation du parti. D'autre part, sont de la compétence de la conférence de l'autogestion ouvrière, la direction et la coordination de l'activité d'autres organes de l'autogestion ouvrière (conseil ouvrier de l'entreprise), les décisions dans les affaires essentielles de l'entreprise, et principalement le contrôle et la surveillance exercés par rapport à la direction de l'entreprise et des autres organes de l'autogestion ouvrière[588].

En URSS par ailleurs, l'on peut souligner le contrôle exercé par le Comité syndical de la respective entreprise, lequel s'applique conformément à l'accord collectif de travail et qui a pour objet de surveiller les dépenses du « fonds du Directeur », l'application correcte de l'échelon des salaires et les dispositions du Code du travail qui touchent au bien-être des ouvriers, les conditions sanitaires et la sécurité technique. Ce contrôle est effectué par des « inspecteurs publics », élus par les organisations syndicales, bien que celles-ci se réunissent régulièrement en « conférences de production », au cours desquelles sont ex-

---

[583] Cfr. W. A. Robson, La « Public Corporation » en Gran Bretaña loc. cit. pag. 128.
[584] Vid. K. Katzarov, op. cit. pag. 384.
[585] Cfr. K. Katzarov, op. cit. pag. 388.
[586] Vid. No 66.
[587] Cfr. Z. Rybicki, Rapport Polonais, pag. 12.
[588] Cfr. Z. Rybicki, L'entreprise publique dans le système polonais de l'économie planifiée, loc. cit. pags. 318 et 319.

posés les projets à exécuter et sont dénoncées les possibles irrégularités commises par l'Administration de l'entreprise[589].

Il faut souligner enfin que par le mécanisme de l'autogouvernement des producteurs, établi en Yougoslavie[590], la gestion de l'entreprise se trouvant matériellement aux mains des ouvriers et des employés, ceux-ci peuvent, par l'intermédiaire des Conseils ouvriers, exercer conjointement avec la gestion, le contrôle respectif[591].

IV. CONCLUSIONS

115. Après l'analyse comparative sur le régime des activités industrielles et commerciales réalisées par les Pouvoirs publics, nous pouvons signaler les conclusions suivantes :

A. L'intervention de l'Etat dans la vie économique au moyen de la création d'entreprises publiques, non seulement dans les régimes d'économie planifiée mais aussi dans les régimes de structures capitalistes et parmi ceux-ci tant ceux qui sont en voie de développement que ceux qui sont hautement industrialisés, est un fait généralisé en Droit comparé.

B. Cette nouvelle réalité de l'activité économique de l'Etat n'entre, juridiquement parlant, dans le cadre d'aucune des catégories habituelles des formes de l'activité administrative (police, aide de l'administration aux activités privées et service public). Donc, plutôt que de déformer l'une d'entre elles en essayant d'y faire figurer l'activité économique de l'Etat ou abandonner sa considération en faveur du dénommé Droit économique, il serait préférable de l'admettre en tant que telle comme une quatrième forme de l'activité administrative, celle de la *gestion economique*, ainsi que l'a proposé spécifiquement la doctrine espagnole (Villar Palasí, García de Enterría).

C. Si le régime des activités industrielles et commerciales de l'Etat, est effectivement variable du point de vue interne quant aux possibilités d'application du Droit public et du Droit privé, il présente la caractéristique commune d'être régi, presque exclusivement en ce qui concerne son aspect externe, par les normes du Droit privé.

D. Bien qu'en général, la possibilité de variation des formes juridiques utilisées par l'Etat pour développer son activité économique soit évidente, il serait recommandable que les divers systèmes juridiques prévoient une réorganisation des dites formes en pensant peut-être à la possibilité d'en adopter une unique pour la réalisation de ces activités, ni entièrement publique, ni totalement privée, et ne gardent les formes publiques (établissement public) que pour la réalisation d'activité de service public strictu senso. Dans ce sens les Public Corporations britanniques et les Entreprises d'Etat des pays socialistes pourraient servir de modèle après y avoir apporté les corrections nécessaires.

E. De même, il faut réorganiser les nombreux et trop dispersés mécanismes de contrôle qui ont été institués plutôt pour remédier à une situation juridiquement nouvelle et même anormale, que pour créer un moyen effectif permettant d'établir un contrôle véritable de la part de l'Etat et selon le cas, de la part des groupes d'intérêts de la collectivité. Actuellement, il n'est pas exagéré d'affirmer comme le fait R. Drago, que si tous les mécanismes de contrôle prévus par les différents systèmes étaient réellement appliqués, l'activité des entreprises publiques serait totalement paralysée.

---

[589] Cfr. R. Fernández-Carvajal, Las Empresas Públicas en Rusia, loc. cit. pag. 455; A. Denisov et M. Kirichenko, Derecho Constitucional Soviético, cit. pag. 105.

[590] Vid. No 72.

[591] Cfr. Jovan Djordjerich, Yugoslavia, Democracia Socialista, cit. pag. 67.