

OUVRAGE EN HOMMAGE

A

Felipe de Solà Cañizares

**Doyen Honoraire de la Faculté internationale
pour l'Enseignement du Droit Comparé**

**Secrétaire Général Perpétuel
de l'Académie Internationale
de Droit Comparé**

**Directeur de l'Institut de
Droit Comparé de Barcelone**

A la date de cette Publication

M.G. MARTY, Doyen de la Faculté de Droit et des sciences économiques de Toulouse, Secrétaire général de l'Académie internationale de droit comparé, est Président de l'Association Internationale de droit comparé.

M. R. RODIERE, Professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, Directeur de l'Institut de droit comparé de la Faculté de droit de Paris, est Doyen de la Faculté Internationale pour l'enseignement du droit comparé.

M. Gustavo PLANCHART MANRIQUE, Doyen de la Faculté de Droit de l'Université Centrale du Venezuela, Caracas.

M. Alfredo VALERO G., Directeur de l'École de Droit de la Faculté de Droit de l'Université Centrale du Venezuela.

M. Antonio MOLES CAUBET, Directeur de l'Institut de Droit Public et **M. José MELICH ORSINI**, Directeur de l'Institut de Droit Privé, Directeur du Centre de Droit Comparé de la Faculté de Droit de l'Université Centrale du Venezuela.

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT COMPARE
FACULTE INTERNATIONALE
POUR L'ENSEIGNEMENT DU DROIT COMPARE

LES
ENTREPRISES PUBLIQUES
EN DROIT COMPARE

par

A.-R. BREWER-CARIAS

*Professeur de Droit Administratif à la Faculté de Droit
de l'Université centrale du Venezuela*

Préface de
Roland DRAGO

*Professeur à la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques de Paris*

FACULTE DE DROIT
UNIVERSITE CENTRALE DU VENEZUELA

PARIS
1968

PRÉFACE

Lorsqu'on eut pris connaissance, au cours du Congrès tenu à Upsala pendant l'été 1966 par l'Académie internationale de droit comparé, du très important rapport général établi par le professeur Allan Randolph Brewer-Carias de l'Université centrale du Venezuela, nous fûmes plusieurs à inciter le rapporteur général à transformer son rapport en ouvrage. C'est que ce rapport témoignait déjà de remarquables qualités de synthèse et qu'il reposait sur une documentation considérable provenant des divers systèmes juridiques. Il eût donc été regrettable de le voir seulement subsister comme document interne au Congrès et seulement en langue espagnole.

Le professeur Brewer-Carias a entendu notre appel et il s'est mis au travail, en transformant son rapport pour en faire l'ouvrage le plus actuel sur les entreprises publiques en droit comparé. Le thème du Congrès d'Upsala était seulement « le régime des activités commerciales et industrielles de l'Etat ». Le titre même de l'ouvrage montre que l'auteur ne s'est pas contenté de donner à son rapport une forme imprimée. Il a repensé et reconstruit la matière, pour donner à son étude une forme plus dynamique en abordant un des problèmes qui se trouve au centre de toutes les préoccupations des juristes, d'autant plus qu'il touche autant au droit public qu'au droit privé. Après une édition en langue espagnole et une autre en langue anglaise, voici l'édition française de ce livre. On n'hésite pas à dire qu'il s'agit, à ce jour, de la meilleure synthèse réalisée à propos du régime des entreprises publiques dans le monde.

*Certes nous n'oublions pas la belle étude collective présentée par M. W. Friedman, *The Public Corporation* (Toronto, 1954). Mais les choses ont beaucoup changé depuis quatorze ans et il était bon de reprendre la recherche.*

A notre avis l'intérêt d'une telle étude peut se situer à quatre points de vue :

1) *Du point de vue du régime juridique, la synthèse est difficile à faire entre les diverses formes d'entreprises publiques telles qu'elles existent dans la plupart des pays de l'Europe continentale connaissant un dualisme juridique fondamental, les pays de common law qui ignorent ce dualisme, les pays latino-américains qui se situent dans une position moyenne et les Etats socialistes où le domaine de l'entreprise publique est considérable. Essayer de trouver des lignes de force au milieu de cette diversité paraît impossible. Certes on sent l'unité derrière la diversité, mais encore faut-il à la fois connaître parfaitement l'ensemble des règles qui s'appliquent à ces entreprises pour pouvoir justifier l'existence de « types idéaux ».*

2) *Le travail d'analyse n'est pas ici un simple jeu intellectuel, car la tendance à l'harmonisation des législations est une des tendances du monde moderne (et un des bienfaits du droit comparé). Un travail comme celui-ci facilitera cette harmonisation qui est tentée aujourd'hui pour les pays du Marché commun (art. 54 — 3, g et 58 du Traité de Rome) et qui peut l'être demain pour les pays de l'Amérique latine. Une étude comme celle du professeur Brewer-Carias permettra de tels rapprochements ou, mieux, elle les a déjà réalisés.*

3) *La tendance la plus récente du droit des entreprises publiques est incontestablement la tendance au regroupement. Qu'il s'agisse de « holdings publics » ou de groupes industrialisés constitués par les filiales d'une entreprise-mère, les groupements sont amenés à avoir une activité qui dépasse nécessairement les frontières de l'Etat qui les a créés. Ainsi les entreprises publiques ont, pour la plupart, une activité internationale qui impose à chacun une connaissance complète de leurs règles de fonctionnement lorsqu'il s'agit de traiter avec elles. Cette préoccupation pratique n'est pas étrangère à l'auteur, qui n'a pas seulement su élaborer une théorie juridique, mais aussi analyser toute l'activité commerciale des entreprises.*

4) *La règle d'or des entreprises publiques est celle de l'autonomie. Mais l'autonomie postule un contrôle de la part de l'Etat et il ne faut pas s'étonner de constater que M. Brewer-Carias ait consacré une des deux parties centrales de son livre à cette question. Il passe en revue les diverses formes de contrôle et on notera, en particulier, l'originalité des développements qu'il consacre au contrôle exercé par les groupements d'intérêts.*

Au total voici un livre auquel les lecteurs de langue française auront souvent recours et qui leur permettra de découvrir les éminentes qualités d'un auteur très représentatif de la jeune doctrine de droit administratif au Venezuela et en Amérique latine.

L'ouvrage porte le numéro 11 des publications de l'Association internationale de droit comparé et de la Faculté internationale pour l'enseignement du droit comparé. Ces publications sont dédiées à Felipe de Sola Canizares. Il avait souhaité cette collection et en avait déjà jeté les bases. Quelle émotion pour ses disciples et ses amis de voir se matérialiser son œuvre dans des travaux de la qualité du livre de M. Brewer-Carias !

Roland DRAGO

*Professeur à la Faculté de droit
et des sciences économiques de Paris.*

AVANT-PROPOS

Le présent ouvrage constitue le *Rapport Général* sur « Le régime des activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics », dont la rédaction m'a été confiée par l'Académie internationale de droit comparé, et qui a été présenté au VII^e Congrès International de Droit Comparé, tenu à Upsala (Suède) du 6 au 13 août 1966.*

Depuis quelques années, grâce en particulier aux travaux de M. le Professeur Roberto Goldschmidt, au sein du Comité vénézuélien de droit comparé, le Venezuela a présenté des rapports nationaux dans presque tous les précédents Congrès organisés par l'Académie ; cependant, c'est la première fois que lui est confiée la tâche de présenter un Rapport Général. Qu'il me soit donc permis à cette occasion de remercier l'Académie, au nom de l'Université centrale du Venezuela, à laquelle est inévitablement lié le Comité vénézuélien de droit comparé, pour avoir chargé notre pays de la préparation d'un des Rapports Généraux du VII^e Congrès, et moi-même de sa rédaction.

(*) Bien que ce sujet soit un des plus intéressants du droit administratif contemporain, nous n'avons reçu que les rapports nationaux indiqués ci-après, dans l'ordre alphabétique des pays : Klaus VOGEL, Professeur à l'Université de Erlangen-Nürnberg (Allemagne), *Die wirtschaftliche Betätigung öffentlicher Verwaltungsträger in Handel und Industrie und ihre rechtliche Regelung*, dactylographié, 19 pages ; Gerhardt PLOCHL, (Autriche), *Die öffentliche Hand als Unternehmer*, dactylographié, 20 pages ; Maurice-André FLAMME, Professeur à la Faculté de droit de Bruxelles (Belgique), *Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Belgique*, photocopié, 132 pages, publié dans la *Revue de l'Institut de sociologie*, Bruxelles, 1966, et dans les *Rapports belges au VII^e Congrès international de droit comparé*, Bruxelles, 1966, pages 385 à 447 ; John N. HAZARD, Professeur à la Faculté de Columbia de New-York (Etats-Unis), *Law Regulating the Commercial and Industrial Activity of Public Authorities in the United States of America*, photocopié, 10 pages ; Manuel BROSETA PONT, Professeur de droit commercial, (Espagne), *La société anonyme publique unipersonnelle comme instrument de l'activité économique de l'Etat*, dactylographié, 25 pages, publié dans les *Ponencias Españolas, VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Barcelona, 1966, pages 493 à 506 (texte en espagnol) et 507 à 520 (texte en français) ; Tore MODEEN, Professeur-adjoint à la Faculté des sciences politiques de Abo Akademi (Université suédoise d'Abo), (Finlande), *Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Finlande*, dactylographié, 29 pages, publié sous le même titre comme le n° 5 de *Studia Iuridica Helsingiensia*, Institutum Iurisprudentiae Comparativae Universitatis Helsingiensis, Helsinki, 1966, 20 pages ; Roland DRAGO, Professeur à la Faculté de droit et sciences économiques de Paris et Secrétaire général de la Société de législation comparée (France), *Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics*, dactylographié, 18 pages, publié dans *Etudes de droit contemporain (nouvelle série), Contributions françaises au VII^e Congrès international de droit comparé (Upsala, 1966)*, Paris 1966, pages 449 à 460 ; M. S. GIANNINI, Professeur à l'Université de Rome (Italie), *Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Italie*, dactylographié, 18 pages, publié comme Extrait de *Anuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, Vol XL (1966), fasc. 1, Roma, 1966, 10 pages ; Zygmunt RYBICKI, Professeur de l'Université de Varsovie (Pologne), *Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics*, dactylographié, 36 pages, publié dans les *Rapports polonais présentés au septième Congrès international de droit comparé*, Varsovie, 1966, pages 260 à 281. C'est pour cette raison et dans le but de réaliser une étude comparative complète du sujet que nous avons dû essayer de combler les différentes lacunes, en faisant des recherches personnelles, qui ont été facilitées par l'abondante bibliographie existant en ce domaine. Mais il est certain que les informations fournies par les différents rapports nationaux ont été d'une aide précieuse pour mener à bien le travail comparatif.

La réalisation de cette étude comparative m'a conduit à certaines conclusions, dont celle-ci en particulier : l'exercice d'activités industrielles et commerciales par l'Etat, soit en d'autres termes, les entreprises publiques, constituent une réalité incontestable et un phénomène général en droit comparé. En effet, il ne s'agit pas d'une manifestation propre aux pays dont le régime est celui de l'économie planifiée, car elle se rencontre également dans les pays à structure capitaliste et même dans ceux où existe ce que l'on appelle l'économie sociale de marché. Par ailleurs, cela ne concerne pas seulement et en particulier les pays en voie de développement qui en feraient l'instrument de leur progrès ; puisqu'on retrouve le même phénomène dans les pays hautement industrialisés où il devient l'instrument principal du développement régional et territorial.

Néanmoins, les entreprises économiques de l'Etat constituent une réalité et un besoin en tant que moyen d'action gouvernementale, qui s'il est utilisé de *façon décisive et ferme*, peut être un instrument utile au développement économique. C'est pourquoi il ne faut pas perdre de vue, que bien souvent, les erreurs du secteur public qui ont suscité les critiques du secteur privé, sont dûes au *manque de fermeté* de l'Etat, dans sa tentative de promouvoir une politique de développement social et économique, face aux pressions du secteur privé — qui sont nombreuses dans le domaine économique — en effet, les énormes bénéfices réalisés dans ce dernier secteur, peuvent être réduits parfois, si l'Etat s'avise de procéder à une amélioration collective de caractère social et économique.

Dans ce sens, on peut dire en outre que l'idée selon laquelle l'existence des entreprises d'Etat constituerait une atteinte à la liberté économique, est totalement dépassée. Ce fait est confirmé par un chapitre de notre propre Constitution, qui se réfère aux droits économiques ; son exposé des motifs mentionne du reste à ce sujet : « Il est évident que la liberté économique garantie par la Constitution, n'est pas susceptible d'empêcher l'Etat de se réserver certaines industries et l'exploitation ou les services d'intérêt public et cela pour des motifs d'utilité nationale, de prendre des mesures pour planifier, nationaliser et développer la production, et de réglementer la circulation, la distribution et la consommation des richesses, dans le but de favoriser le développement économique du pays. La protection de l'initiative privée consacrée par la Constitution, apparaît dans cet ordre de choses comme une conséquence logique de l'action de l'Etat et comme une nécessité admise, lorsque sa participation contribue efficacement au développement national ». Ainsi, l'initiative privée peut coexister avec le secteur public, et si en raison d'un manque de contrôle elle aboutit à entraver d'une manière ou d'une autre le développement national, l'Etat doit intervenir. C'est là que prend toute sa valeur la phrase du parti travailliste britannique : « *For some industries, controls-financial controls or direct controls are enough. But sometimes controls are not enough ; then instrument of public ownership must be used* » (Labour Party, Fifty Facts on Public Ownership, Londres, 1950, p. 2).

Par ailleurs, l'étude comparative du régime des activités industrielles et commerciales de l'Etat, maintenant étendue à la théorie du droit administratif, confirme la thèse de M. J.L. Villar Palasi, Professeur à l'Université de Madrid, qui dans son article célèbre sur « L'activité industrielle de l'Etat dans le droit administratif », (voir *Revista de Administración Pública*, n° 3, 1950, Madrid, pages 53 à 129) constatait la faillite des catégories classiques du droit admi-

nistratif face à cette nouvelle activité et proposait qu'aux formes traditionnelles de l'activité administrative (Police, « Fomento », Services Publics) l'on ajoutât un nouvel élément : la gestion économique. C'est ce qui a déjà été fait dans le schéma provisoire de notre systématique du droit administratif vénézuélien. (voir l'introduction à mon ouvrage « El régimen juridico-administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía venezolana », publication de l'Institut de droit public, Faculté de droit, Université centrale du Venezuela, n° 1, Caracas 1965, page 8).

Avant de terminer cet avant-propos, je veux remercier, pour l'aide qu'ils m'ont apportée, les docteurs Gustavo Planchart Manrique, doyen de la Faculté de droit de l'Université centrale du Venezuela, Alfredo Valero G., directeur de l'Ecole de droit, et Antonio Moles Caubet, directeur de l'Institut de droit public.

En outre, je tiens à exprimer toute ma gratitude à mon ami fidèle, le docteur José Gabaldón Anzola, pour ses conseils et observations, qui ont été des plus utiles à la préparation du présent ouvrage.

Enfin, c'est comme toujours la compréhension et l'encouragement de ma femme, qui m'ont permis de mener à bien ce travail.

Caracas, Août 1966.

A B R E V I A T I O N S

- ICE : *Información Comercial Española*, publication éditée par le Ministère du Commerce (Service d'études), Madrid.
- RAP : *Revista de Administración Pública*, éditée par l'Institut d'Etudes Politiques, Madrid.
- RDP : *Revue du Droit Public et de la 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 de la Universidad Central de Venezuela*, Caracas.
- RIDC : *Revue Internationale de Droit Comparé*, éditée par la Société de Législation Comparée 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 CIEF : *IV^e Congrès International des Organismes Supérieurs de Contrôle des Finances Publiques*, tenu à Vienne en 1962, compte rendu publié dans cette même ville, en cinq volumes et en quatre langues (allemand, français, anglais et espagnol).

PREMIERE PARTIE

INTRODUCTION

« Tratar de la « Empresa Pública » en la actualidad es hablar del fin del liberalismo económico, de los modos de intervención de los poderes públicos en campos antaño considerados como « tabús », del estallido de las fronteras tradicionales entre el Derecho Público y el Derecho Privado, de la desaparición de las reglas administrativas o contables, de la desnaturalización de los principios más elementales del Derecho Mercantil ».

M.-A. FLAMME, *La Empresa Pública en el Derecho Comparado*, *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, N° 16-17, Barcelona, 1961, p. 104.

1. — Le problème du régime des activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics, a déjà fait en partie seulement et sur certains points, l'objet de discussions au IV^{ème} Congrès International de Droit Comparé, qui s'est tenu à Paris en août 1954.

A cette occasion, le débat portait sur « le régime juridique des services industriels et commerciaux », probablement parce que sous cet angle, la doctrine et la jurisprudence trouvaient en droit administratif, certaines justifications à l'intervention de l'Etat dans certains secteurs de la vie économique ; on en était arrivé en particulier à la conclusion suivante :

« Il n'est pas possible de soumettre totalement et dans tous les cas, lesdits services publics (industriels - commerciaux) au droit commun, sans le moindre règlement de droit public, et de les soustraire complètement au droit privé. Leur régime est obligatoirement mixte. Il existe déjà actuellement, non seulement selon les pays, mais encore au sein d'un même pays selon les époques et les domaines, plusieurs sortes de formules qui sur des sujets divers et dans des proportions variables, empruntent à la fois au droit public et au droit privé. De ce fait, il y a fatalement un grand danger d'incertitude et d'incohérence, et c'est pourquoi la pratique ne fait qu'obscurcir encore plus le problème » (1).

(1) V. dans *Información Jurídica* (Ministerio de Justicia, Comisión de Legislación Extranjera), n° 130, Madrid, nov. 1964, p. 938. En général, sur les divers aspects de l'intervention de l'Etat dans la vie économique, V. : Henry LAUFENBURGER, *La Intervención del Estado en la Vida Económica*, Mexico, 1942 ; Adolfo DORFMAN, *La Intervención del Estado y la Industria*, Buenos Aires, 1944 ; Escuela Nacional de Economía, Universidad Nacional Autónoma de Mexico, *La Intervención del Estado en la Economía*, Mexico, 1955 ; H. KOONTZ y R.W. GABLE, *La Intervención Pública en la Empresa*, Barcelona, 1961 ; José Luis VILLAR PALASI, *La Intervención Administrativa en la Industria*, Tomo I, Madrid, 1964 ; Mariano BAENA del ALCAZAR, *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía*, Madrid, 1966.

2. — Si, à propos de cette réalité juridique que sont les services industriels et commerciaux, appelés aussi services à gestion privée (2), qui actuellement ne représentent qu'une partie de l'activité industrielle et commerciale de l'Etat, les conclusions du IV^{me} Congrès relevaient leurs caractères de régime mixte, de variabilité, d'incertitude, et d'obscurité, cela est plutôt décourageant lorsqu'on se propose ensuite d'étudier comparativement, toutes les activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics, c'est-à-dire toutes celles qui voient l'Etat assumer une entreprise économique, et qui peuvent être ou non considérées comme des services publics.

3. — En effet, l'extension progressive et toujours plus rapide des tâches des entreprises d'Etat, en vue de satisfaire les besoins d'intérêt général, constitue un phénomène universel.

Dans le domaine des activités économiques, en particulier, la réaction contre la conception individualiste du 19^{me} siècle, très sensible surtout dès la fin de la seconde décennie du siècle actuel, n'a fait que s'accroître après la deuxième guerre mondiale ; le dogme du libéralisme économique est en régression devant les progrès décisifs 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'économie, 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 (3).

A part les divers moyens légaux permettant à l'Etat de diriger et contrôler l'activité économique des particuliers, les formes d'intervention concrète plus ou moins immédiate, par lesquelles l'Etat se charge des activités industrielles et commerciales qu'il a décidé d'assumer, sont actuellement très importantes étant donné leur extension. Cette ingérence qui est aujourd'hui systématique, remplace totalement l'activité traditionnelle de l'Etat dans ce domaine, qui se réduisait à des actes d'intervention isolés, sporadiques et occasionnels (4).

En face de cette situation, ainsi que l'observe M. Katzarov, la question de savoir si l'Etat doit ou non se consacrer aux activités économiques, peut être considérée, dans l'état actuel des choses, comme dépassée. A l'époque actuelle, quels que soient les arguments d'ordre théorique ou pratique présentés en faveur de l'une ou de

(2) Cf. R. E. CHARLIER, « Les services publics industriels et commerciaux en France », dans *Etudes de droit contemporain*, Paris 1959, Vol. IV, p. 119.

(3) Cf. *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1964, Caracas, 1965, p. 18.

(4) V. J. L. VILLAR PALASI, « La Actividad Industrial del Estado en Derecho Administrativo », *RAP*, N° 3, 1950, p. 54.

Dans ce sens par exemple, l'article 97 de la Constitution vénézuélienne du 23 janvier 1961, dispose :

« No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público ».

« El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control ».

« La Ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado ».

l'autre thèse, l'Etat se considère comme ayant le droit, et même dans certains cas, l'obligation, d'intervenir en matière économique (5).

L'activité administrative s'étant étendue au domaine économique, toute la structure classique du droit administratif s'est avérée inadaptée 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 MM. Villar Palasi et Garcia de Enterría (6).

A ce sujet, M. Langrod a remarqué très justement : « Il est bien connu que les classifications classiques, dans l'admiration desquelles toute une génération a été élevée, éclatent par suite de la pression des faits. Le bouleversement récent de la structure cellulaire traditionnelle 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 M. Villar Palasi, toute solution qui prétendrait appliquer les 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 s'insère dans le cadre des notions anciennes, les laisser en dehors du droit administratif. De là, les déformations du concept classique de service public et d'établissement public et en même temps l'essor de ce qu'on appelle le droit économique (8).

4. — La construction systématique de cette nouvelle réalité sur le plan du droit administratif comparé, c'est-à-dire l'élaboration du régime juridique des activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics en droit comparé, se heurte à d'innombrables difficultés et dangers.

Il faut signaler expressément que l'analyse comparative du régime juridique des entreprises publiques se heurte à certains dangers particuliers que nous essaierons notamment d'éviter : d'une part, la tendance presque inévitable à s'éloigner du droit

(5) V. K. KATZAROV, *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)*, Edit. espagnole, Mexico, 1963, p. 299.

(6) V. J.L. VILLAR PALASI, « La Actividad Industrial », *loc. cit.*, p. 60 ; E. GARCIA DE ENTERRIA, « La Actividad Industrial y Mercantil de los Municipios », *RAP*, N° 17, 1955, p. 118. Au contraire, V. F. GARRIDO FALLA, *Las Transformaciones del Régimen Administrativo*, Madrid, 1954, pages 140 et suiv.

(7) V. Georges LANGROD, « L'entreprise publique en droit administratif comparé », *RIDC*, Paris, 1956, p. 217.

(8) Cf. J.L. VILLAR PALASI, « La Actividad Industrial... », *loc. cit.*, p. 61 ; V. par exemple, 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, pages 45 et suiv.

positif pour tenter de résoudre les problèmes selon des perspectives sociologiques, économiques ou politiques ; d'autre part, la tendance évitable consistant à adopter l'attitude propre du neutralisme technique, à décider des problèmes juridiques selon une perspective partielle, c'est-à-dire pour défendre une thèse déterminée et concrète (9).

5. — Mais à part ces dangers que, répétons-le, nous essaierons toujours d'éviter, l'étude comparative du régime des activités industrielles et commerciales de l'Etat rencontre de nombreuses difficultés.

D'abord, par bonheur, le sujet n'est pas de ceux qui sont négligés par la doctrine du droit administratif. D'où l'abondante bibliographie (10), les différentes études collectives et comparatives (11), ainsi que les conférences et congrès internationaux (12) qui y sont relatifs. Mais, bien que cela constitue une documentation précieuse permettant de mener à bien une étude comparative, il se présente une première difficulté d'ordre terminologique, que nous devons résoudre dès le début en adoptant la tendance générale de la doctrine. En effet, dans les lignes qui suivront, quand nous parlerons d'entreprises publiques, nous nous référerons à toute activité industrielle et commerciale de l'Etat et non à une réalité organique déterminée.

Par ailleurs, en raison même de cette abondante bibliographie, on peut en déduire qu'en ce qui concerne ce sujet, il est très difficile de cerner une réalité qui est très

(9) Cf. Manuel MEDINA ORTEGA, « Nacionalizaciones y Acuerdos Globales de Indemnización », *RAP*, n° 40, 1963, p. 61.

(10) V. la bibliographie citée dans la publication des Nations-Unies, O.N.U., *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprise in the Industrial Fields*, New-York, 1954. V. de même, bibliographie sur l'organisation et l'administration des entreprises publiques dans le domaine industriel, *RISA*, 1954. *Bibliografia sobre Empresas Públicas*, con Introducción del Profesor Alberto Venancio Filho, Separata do Boletim da Biblioteca da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 15, n° 2, p. 257-302, mayo-agosto, 1966.

(11) V. par exemple, W. FRIEDMAN, *The Public Corporation: A Comparative Symposium*, Londres, 1954 ; W. A. ROBSON (ed), numéro monographique de *ICE*, mars 1964, sur l'entreprise publique ; *Administration*, Vol. II, N° 1, 1954 (Irlande), numéro monographique dédié à quelques problèmes de l'entreprise publique ; Georges LANGROD, « L'entreprise publique en droit administratif comparé », *loc. cit.*, pages 213 et suiv. ; Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *ICE*, mars 1964, pages 64 et suiv. ; M. A. FLAMME, « La Empresa Pública en Derecho Comparado », *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, Barcelone, n° 16-17, 1961, pages 7 à 126.

(12) V. A.H. HANSON (ed), *Public Enterprise: A Study of its Organisation and Management in Various Countries*, Bruselas, 1955 (basé sur les informations et rapports rédigés pour la réunion sur l'organisation et l'administration des entreprises publiques de nature industrielle, qui s'est tenue à Rangoon, 1954) ; O.N.U., *Some problems in the Organization and Administration of Public Enterprise in the Industrial Field* (Documents selected from the material prepared for a United Nation Seminar held in Rangoon from march 15 th. to march 26 th., 1954), New-York, 1954 ; Instituto Brasileiro de Ciencias Administrativas, *Seminário sobre Organização e Administração de Serviços Industriais do Estado*. (Rangun, março de 1954). Edité par la Fundação Getúlio Vargas, 2 vol., Rio de Janeiro, 1962 ; Nikola BALOG, *L'organisation administrative des entreprises publiques*, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1966 ; V. sur ce rapport général, le commentaire de L. MARTIN RETORTILLO BAQUER, dans *RAP*, n° 44, 1964, pages 325 et suiv.

diffuse et extensive (13). En observant ce qui se passe actuellement, M. 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 en ce qui concerne la solution apportée au problème des formes des nouvelles entreprises exerçant des activités économiques au nom de l'Etat. C'est pourquoi il a été dit que les formes utilisées par l'Etat pour exercer ces activités, constituent « 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, M. Langrod déclare : « 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, à caractère mi-officiel et mi-privé, sans affectation régulière et avec une certaine liberté d'action ». Ainsi, ces diverses formules « bénéficiant des 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).

6. — Mais, en plus de toutes ces difficultés, l'étude des activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics, se heurte au problème posé par l'inévitable décentralisation desdites activités, en relation avec la décentralisation des activités de l'Etat. C'est ce qui nous oblige par conséquent, à étudier non seulement les activités économiques exercées par l'administration centrale ou parfois fédérale, mais encore les activités exercées par les autorités locales et régionales.

Cette situation est fréquente en droit comparé.

En Pologne, par exemple, en examinant la place des entreprises de l'Etat au sein de la structure étatique on distingue les « entreprises-clés » et les « entreprises locales ». Les premières sont dirigées par les organes supérieurs de l'administration d'Etat et leurs opérations figurent au budget central de l'Etat. Les entreprises régionales (communales, industrielles, du bâtiment et de la construction, des transports, commerciales, prestataires de services, etc.) sont subordonnées directement aux organes locaux du pouvoir d'Etat (aux conseils populaires) et par conséquent, leurs opérations figurent aux budgets des conseils populaires correspondants. Le critère de classification en entreprises-clés et entreprises locales, n'est pas strictement défini. Les entreprises-clés, 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. Pour définir la situation des entreprises-clés, on prend en considéra-

(13) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics », dans *Etudes de droit contemporain (nouvelle série)*, Paris, 1966, pp. 449 et 459 ; K. KATZAROV, *op. cit.*, page 32 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 104.

(14) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 311.

(15) V. Antonio BROCHADO DA ROCHA, Rapport du Brésil au IV CIEF, *Actes*, Vol. 4, Vienne, page 99. Cf. A.H. HANSON, (ed.), *Public Enterprise ; A Study of its Organisation and Management in Various Countries*, *cit.*, v. dans le commentaire bibliographique de M. Alonso OLEA, *RAP*, n° 19, 1956, p. 355.

(16) Cf. Georges LANGROD, « L'entreprise publique... », *loc. cit.*, p. 217.

(17) V. Georges LANGROD, « L'entreprise publique... », *loc. cit.*, p. 217.

tion la nature et le volume de la production, l'importance du personnel, l'équipement technique, etc. (18).

En France, pour les collectivités locales, la possibilité d'exercer des activités commerciales et industrielles n'a pas toujours existé. 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 acception la plus étroite. Sans doute, les décrets-lois de 1926 avaient 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 à l'exercice d'activités commerciales par les collectivités locales, le fait a été admis, mais sous la forme d'associations intercommunales expressément autorisées par le parlement depuis 1921 (21).

D'autre part, dans les pays d'organisation fédérale comme les Etats-Unis (2), la République Fédérale d'Allemagne (23), l'Autriche, l'U.R.S.S. (24) et le Vénézuéla,

(18) V. Zygmunt RYBICKI, « Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics », dans *Rapports polonais présentés au septième Congrès international de droit comparé*, Varsovie, 1966, pp. 265 et 266.

(19) Cf. M.A. FLAMME, « Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Belgique », dans *Rapports belges au VII^e Congrès international de droit comparé*, Upsala, 6-13 août 1966, Bruxelles, 1966, p. 430 ; R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 451.

(20) V.R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, 451 ; Cf. F. FABRE, R. MORIN y A. SERIEYX, *Les sociétés locales d'économie mixte et leur contrôle*, Paris, 1964, pages 13 et suiv.

(21) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 393 et 430 ; M. A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 25.

(22) V. J. N. HAZARD, *Law Regulating the Commercial and Industrial Activity of Public Authorities in the United States of America*, Rapport pour le VII^e Congrès international de droit comparé (polycopié), page 1 ; Albert ABEL, « La Corporación Pública en los E.E. U.U. », *ICE*, mars 1964, p. 135.

(23) V. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche Betätigung öffentlicher Verwaltungsträger in Handel und Industrie und ihre rechtliche Regelung*, Rapport allemand au VII^e Congrès international de droit comparé (dactylographié), pp. 1 et 8.

(24) V. Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche Hand als Unternehmer*, Rapport autrichien au VII^e Congrès international de droit comparé (dactylographié), page 1 ; J.N. HAZARD, « Soviet Government Corporation », *Michigan Law Review*, Avril 1943, Vol. 41, n° 5, p. 852.

il est admis que les Etats ou pays fédérés et même les communes, soient autorisés à exercer des activités économiques au même titre que le pouvoir central ou la Fédération.

De même en Espagne, les corporations locales peuvent, parallèlement à l'Etat, avoir 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. En ce domaine, 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 ses dépenses. Les dépenses en question sont, outre celles qui sont prévues 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 annulé, à maintes reprises, des délibérations municipales qui faisaient participer la commune à une entreprise industrielle et commerciale (26).

7. — D'autre part, cette diversité et cette multiplicité des formes adoptées par les pouvoirs publics dans l'exercice de leurs activités industrielles et commerciales, sont dûes en grande partie, aux circonstances variées dans lesquelles l'Etat a assumé ces activités.

Généralement, la prise en charge par les autorités publiques, des activités industrielles et commerciales, dépend de l'idée que l'on se fait de l'Etat, c'est-à-dire qu'elle repose sur des motifs politiques. De ce point de vue, c'est la nationalisation qui en est la première manifestation à une époque récente ; celle-ci s'entend 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 comparé, un mouvement évident de nationalisation se manifeste, comme en U.R.S.S. et au Mexique (28), dans la deuxième décennie du siècle actuel, la véritable vague de nationalisation se situe en partie et d'abord dans les pays européens, entre les deux guerres, mais surtout dans les années qui suivirent la deuxième guerre mondiale, même dans des pays qui, comme la France et l'Angleterre, avaient conservé en principe leur structure libérale (29) ; probablement parce que cette guerre, qui fut sans aucun doute le plus grave bouleversement social survenu jusqu'alors, posa aux pays européens de sérieux problèmes sociaux, économiques et politiques, qui ne pouvaient être résolus sans l'intervention directe de l'Etat.

(25) Cf. Fernando ALBI, *Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1960.

(26) V. Tore MODEEN, *Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Finlande*, Helsinki, 1966, pp. 7 et 8.

(27) V. Jean RIVERO, *Le régime des nationalisations* (extrait du Jurisclasseur civil — Annexes) (2^e cahier), Paris, p. 1.

(28) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 58 et 61.

(29) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 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 qu'ils offrent la caractéristique d'un développement relativement lent dans le passé et qu'ils ont souffert le plus durement au cours des guerres mondiales. Tous ces faits, en plus des événements politiques, ont été 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, outre l'exemple du Mexique à partir de 1917 et en 1938 (31), celui de l'Argentine (32), et récemment celui de Cuba (33), où les nationalisations ont été plus ou moins intenses et consécutives à des actions politiques, ces expropriations d'entreprises se présentent plutôt comme des cas isolés. En plus, dans certains pays comme les Etats-Unis, si l'on ne rejetait pas la participation de l'Etat aux affaires économiques, ce n'était pas dû à des processus politiques et idéologiques. C'est pourquoi, dit M. 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 particuliers de la « Tennessee Valley Authority » aient été accusés de s'orienter vers le socialisme, aux environs de l'année 1930 (34). Brochado da Rocha au Brésil (35), prend une position similaire. De toute façon, aux Etats-Unis, la première guerre mondiale fut l'époque d'une participation accrue de l'Etat à l'activité économique, mais toujours en vertu de circonstances exceptionnelles et des besoins du moment (36).

En Italie, on ne peut que rarement parler de nationalisation résultant d'une intervention de l'Etat pour des motifs politiques. L'action de l'Etat est apparue 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 lorsque des entreprises privées se trouvaient 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 eu des motifs de politique économique, visant par exemple, à renforcer certains secteurs de l'économie. Dans d'autres cas encore,

(30) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 80.

(31) V. Héctor CUADRA MORENO, « Teoría de la Nacionalización (Apéndice de Derecho Mexicano) », dans K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 626 et 660.

(32) V. KATZAROV, *op. cit.*, p. 96. Sur la nationalisation en Argentine. V. : Agustín A. GORDILLO, *Empresas del Estado*, Buenos Aires, 1966, page 57, y Sig ; Marcos KAPLAN, « Significado y Crisis de la Empresa Pública Argentina », *Revista Impuestos*, T. XXV, n° 2, febrero 1967, pages 99 et suiv.

(33) Cf. Leo HUBERMAN y Paul SWEEZY, « Cuba Revisitada » en *La Economía Cubana*, Bulletin bibliographique, Faculté d'économie, Caracas, Année III, n° 14, avril 1961, p. 134.

(34) V. J. N. HAZARD, *Law Regulating... cit.* p. 1.

(35) V. Antonio BROCHADO DA ROCHA, Rapport du Brésil au IV^e CIEF, *loc. cit.*, Vol. IV, p. 97.

(36) Cf. J. N. HAZARD, *Law Regulating... cit.*, pp. 2 et 3 ; H. KOONTZ et R. W. GABLE, *La Intervención pública en la Empresa*, Barcelona 1961, pages 708 et suiv.

(37) Cf. Natalia GAJL, « Les entreprises d'état en France, en Italie et en Pologne », *RISA*, 1961, n° 2, p. 158.

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 Venezuela, 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 ; en revanche, pour se donner une place importante dans la vie économique, l'Etat a, soit acheté pour son compte des entreprises existantes, soit fondé de nouvelles entreprises (41).

Cela dit, en présence de ce phénomène des nationalisations, il est nécessaire de signaler que si celui-ci a eu, en Pologne par exemple, une importance très grande voire décisive, il ne constitue pas cependant, une 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 de production afin qu'ils puissent servir directement au progrès social. Au début du régime socialiste, la nationalisation avait sans doute une importance politique et économique décisive ; mais au cours des étapes suivantes du développement de l'Etat socialiste, le rôle essentiel passe aux autres procédés permettant la socialisation des moyens de production et l'extension de la base économique du système socio-politique socialiste (42).

Ce cas est fréquent en droit comparé et c'est pourquoi l'on a dit que le temps des nationalisations est déjà révolu, et qu'aujourd'hui l'extension du secteur public se réalise par d'autres voies, et essentiellement par la création d'entreprises isolées (43). Dans ce sens, ainsi que l'a signalé justement M. Delion, les entreprises publiques sont entrées dans les mœurs (44), ce qui, ajouté au déclin des nationalisations, a permis au phénomène d'intervention de l'Etat dans la vie économique, de se dégager de toute influence politique et idéologique (45).

8. — Actuellement donc, la création ex nihilo d'entreprises d'Etat, et plus fréquemment encore, la participation directe ou indirecte de l'Etat aux entreprises privées, sont des faits communs (46). D'autre part, peut-être est-il nécessaire de faire ressortir ici, l'importance surtout dans les pays en voie de développement, de la participation de l'Etat aux activités industrielles et commerciales en tant que moyen de développement économique ; c'est un phénomène tellement important, qu'il pour-

(38) V. Flaminio FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention de l'état dans l'organisation italienne », *RDP*, 1957, n° 2, p. 231.

(39) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pages 385 à 389.

(40) V. A. K. SAID, Rapport irakien au IV^e CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, page 193.

(41) V. Tore MODEEN, *Le régime des activités... cit.*, page 6.

(42) V. Zygmunt RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, page 263.

(43) Cf. Tomás Ramón Fernández RODRIGUEZ, « Notas para un Planteamiento de los Problemas Actuales de la Empresa Pública », *RAP*, n° 46, 1965, page 113 ; R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, page 450 ; Fernando GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », in *La Administración Pública y el Estado Contemporáneo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pages 142 et suiv. ; Tore MODEEN, *Le régime des activités... cit.*, page 6.

(44) V. André G. DELION, *L'Etat et les entreprises publiques*, Paris, 1959, page 7.

(45) Cf. Tomás R. FERNANDEZ R., « Notas para un Planteamiento... », *loc. cit.*, page 96.

(46) Cf. Roland DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 451 ; Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *cit.*, p. 6 ; Agustin A. GORDILLO, *Empresas del Estado*, *cit.*, pages 66 et suiv.

rait presque caractériser l'activité de gestion économique de l'administration, si l'on tient compte de ce que le but fondamental de celle-ci n'est pas lucratif, mais qu'elle vise plutôt au développement de l'économie rationnelle (47).

En effet, comme le fait remarquer M. 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, en tant que telle, se trouvait fort négligée par l'initiative privée, ou encore de protéger, au moyen de tarifs appliqués par des entreprises dont il avait la direction, le développement de certaines branches délicates de l'économie (48). En Finlande, M. T. Modeen signale aussi que le motif économique de l'activité industrielle et commerciale de l'Etat, est la pénurie plus ou moins constante de capitaux que connaît ce pays. La masse des capitaux privés n'était pas en mesure de faire face aux exigences 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 entreprises. Sur ce point, des motifs de politique sociale et surtout de politique de l'emploi, se sont ajoutés aux raisons économiques, par exemple lorsque l'Etat a fondé des entreprises manifestement peu rentables dans des régions sous-développées disposant d'un excédent de main-d'œuvre, malgré le caractère défavorable des autres conditions d'exploitation (49).

Mais, si nous avons signalé que l'intervention de l'Etat dans l'activité économique en ce qui concerne les pays en voie de développement, a une importance décisive, au Venezuela par exemple (50), cela n'empêche pas que dans les pays hautement

(47) Cf. J.L. VILLAR PALASI, « La Actividad Industrial... », *loc. cit.*, p. 72. Sur les entreprises publiques pour le développement économique v. MARCOS KAPLAN, *Países en Desarrollo y Empresas Públicas*, Buenos Aires, 1965 ; A.H. HANSON, *Le secteur public dans une économie en voie de développement*, Paris, 1961 ; du même auteur, « L'organisation des entreprises d'Etat », *RISA*, 1965, N° 2, pages 107 et suiv. ; Real Instituto de Administração Pública, *Organização Administrativa para o desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, 1964 ; Instituto de Estudios Fiscales, *Sector Público y Desarrollo económico* ; ministerio de Hacienda, Madrid, 1965. V. en plus en relation avec l'Amérique latine des publications de la Banque interaméricaine du développement, BID, *Las Instituciones Financieras de Desarrollo*, Buenos Aires, 1965 ; et *Las Instituciones de Fomento y el Desarrollo de America Latina*, Buenos Aires, 1965.

(48) V. Flaminio FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 232.

(49) V. Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *cit.*, p. 7.

(50) En effet, par exemple, la *Corporación Venezolana del Petróleo* a pour objet fondamental « la promotion d'entreprises dans le but de développer des activités industrielles ou commerciales d'hydrocarbures » (Article 2 du Décret n° 260 du 19 avril 1960 selon lequel est établi le statut de la Corporation vénézuélienne du pétrole, dans *Gaceta Oficial* n° 26.234 du 22 avril 1966) ; l'*Instituto Venezolano de Petroquímica*, a pour objet « le développement d'industries chargées d'exploiter les minéraux et hydrocarbures (Article 1 du Décret n° 367 du 29 juin 1956 selon lequel est créé l'*Instituto Venezolano de Petroquímica* ; en *Gaceta Oficial* n° 25.091 du 30 juin 1956) ; la *Corporación Venezolana de Fomento* a pour objet de développer la production nationale au moyen de la promotion de nouvelles entreprises et l'amélioration des entreprises existantes, et de favoriser au maximum les moyens destinés à diversifier et systématiser les activités économiques du pays ». (Article 2 du Décret n° 416 du 20 juin 1952, selon lequel est établi le Statut organique de la *Corporación Venezolana de Fomento*, dans *Gaceta Oficial* n° 23.864 du 21 juin 1952), et la *Corporación Venezolana de Guayana* a pour objet principal

développés et industrialisés, cette intervention est également assez fréquente surtout comme moyen de développement régional. Tel est le cas par exemple, aux Etats-Unis, de la Tennessee Valley Authority, qui s'est établie dans le but de promouvoir le développement de la vallée d'un fleuve, où l'érosion avait provoqué des désastres et avait réduit à la misère des communautés entières (51).

En France, dans cet ordre d'idées, la politique d'aménagement du territoire entreprise à partir de 1950, qui prévoit le développement intégral d'une région et qui s'effectue par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte au premier degré (participations de l'Etat ou des collectivités publiques), ou au second degré (participation d'entreprises publiques), a acquis une importance primordiale. Il s'agit dit M. Drago, sur le plan national, de sociétés d'économie mixte constituées par la Caisse des dépôts et consignations, établissement public administratif jouant ici le rôle de « banque du Plan » : société centrale d'équipement du territoire, société centrale immobilière, 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 de régions, sociétés de construction immobilière, sociétés pour la création et la gestion de marchés d'intérêt national, etc. (52).

De même en Belgique, c'est la 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 les régions, en prévoyant l'octroi d'avantages spéciaux à certaines parties du pays, ou plutôt aux entreprises dont les opérations d'investissements étaient 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 régional », dont l'objet est d'affecter des terrains à des fins industrielles, de les aménager et de les équiper, d'y construire des bâtiments 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

« d'étudier, développer et organiser les moyens destinés à l'exploitation du potentiel hydro-électrique du fleuve Caroni ; organiser le développement intégral de la région, conformément aux normes établies et en rapport avec le projet de la Nation et promouvoir le développement industriel de la région, tant dans le secteur public que dans le secteur privé » (Article 7 du Décret n° 430, selon lequel est établi le Statut organique du développement de GUAYANA, du 29 décembre 1960, Gaceta Oficial n° 26.445 du 30 décembre 1960).

(51) Cf. J.N. HAZARD, *Law Regulating...* cit., p. 3 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », loc. cit., p. 105.

(52) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 459.

(53) V. M.A. FLAMME, *Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Belgique*. Rapport du VII^e Congrès international de droit comparé (polycopié), pp. 86 et 87.

(Die deutsche Bau und Bodenbank A.G.) ainsi que d'autres banques (54), réalisent une politique similaire de développement industriel.

Enfin, dans les pays socialistes, à propos de l'importance du développement économique en tant qu'objectif de l'intervention de l'Etat dans la vie économique, il est nécessaire de signaler, que conformément aux principes généraux du régime socialiste, la tâche principale de l'Etat, dont relèvent à la fois la propriété des principaux moyens de production, leur gestion et la direction des processus économiques, consiste à assurer le *développement économique* du pays et à créer les bases économiques appropriées, destinées à 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 relever que la diversité des formes et des aspects, qui recouvrent en droit comparé, l'exercice par l'Etat d'une activité industrielle et commerciale, n'est évidemment pas le résultat du caprice des législateurs ; mais cela répond plutôt en général, à des objectifs et des traditions qui varient d'un pays à l'autre, au fait que l'on accorde la supériorité aux buts d'intérêt général ou aux intérêts privés selon les époques, et la chose n'a pas été simultanée dans le monde, ni dans les divers organismes ou entreprises propres à chaque pays (56). Ou bien, considérant la question sous un autre angle, comme le note M. Katzarov, les initiatives en matière de nationalisation ont été prises en des lieux tellement contraires, quant au facteur géographique, social et politique (U.R.S.S., 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 de dégager clairement et concrètement les grandes lignes du droit en vigueur (57) en forme comparative.

9. — Mais l'étude comparative des entreprises publiques se complique encore plus, quand nous constatons en droit comparé l'existence d'un fait qui pour notre analyse, a une importance essentielle : en effet, en règle générale, le système économique et juridique actuel peut se diviser en deux grandes catégories ; d'une part la structure libérale et d'autre part l'économie planifiée ou socialiste, bien qu'il y ait entre les deux, différents stades. En théorie, il y a trois conceptions essentielles du rôle de l'Etat ; en ce qui concerne la satisfaction des besoins du groupe social ; la conception individualiste — la conception socialiste — et la conception interventionniste. L'individualisme part de l'idée que l'Etat doit se limiter exclusivement au maintien de l'ordre public, qui est la condition indispensable du libre développement des relations économiques et sociales. En contrepartie, le socialisme 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 à l'autre. Finalement, l'attitude intermédiaire est celle de l'interventionnisme qui, plus qu'une formule, est la conséquence des aménagements successifs imposés par les circonstances à l'Etat abstentionniste et libéral du 19^e siècle. L'interventionnisme connaît donc des degrés : un interventionnisme très

(54) V. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche... cit.*, pp. 15 et suiv.

(55) Cf. Francisco Labadie OTERMIN, « Problemática de la Empresa Pública, in *La*

(56) Cf. Francisco Labadie OTERMIN, « Problemática de la Empresa Pública, in *La Empresa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, p. 158.

(57) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 45.

accentué peut devenir un socialisme, alors que le libéralisme n'est rien d'autre que l'absence de mesures d'intervention (58).

Ainsi, dans les pays à structure libérale, à part les nationalisations signalées plus haut, l'action de l'Etat n'intervient qu'à titre subsidiaire, en raison de l'insuffisance ou du défaut d'initiative privée qui, avec certaines modifications de rigueur, demeure la pierre angulaire du système (59). Dans ce sens, M. Hazard a indiqué qu'aux Etats-Unis le gouvernement a exercé une activité économique, parce qu'il y était obligé pour des motifs d'ordre économique et parce que dans certains cas, l'entreprise ne voulait pas ou ne pouvait pas exercer une tâche cependant nécessaire (60). Au contraire, dans l'Etat socialiste, on peut considérer que les principes valables pour l'ensemble du système de gestion de l'économie nationale, sont les suivants : la socialisation des principaux moyens de production permettant d'organiser les formes sociales de leur gestion, le système de gestion de l'économie nationale fondée sur le principe de la direction planifiée de l'ensemble des processus économiques, confiée à l'Etat qui utilise alors des méthodes d'action directe aussi bien qu'indirecte ; l'adoption de méthodes d'action assurant la participation des producteurs aux décisions essentielles quant à la fixation des tâches économiques et leur mode de 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, par rapport à celles qui sont en vigueur en Pologne, résulte des différences entre les structures politiques propres à 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, les eaux, les forêts domaniales, les mines, les routes, les établissements industriels d'Etat, les exploitations agricoles d'Etat, le centre d'Etat de machines agricoles et les 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, c'est le contraire qui prévaut. Les entreprises privées sont peu nombreuses et ne jouent aucun rôle dans l'économie du pays ; et les seules entreprises à ne pas être touchées, sont celles qui n'occupent pas plus de cinquante travailleurs et qui n'ont pas d'importance économique (62).

(58) Cf. Fernando Garrido FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, pp. 115 et 116.

(59) Cf. Tomás R. FERNANDEZ R., « Notas para un Planteamiento... » *loc. cit.*, pp. 111 et 112 ; Francisco LABADIE OTERMIN, « Problemática de la Empresa Pública », *loc. cit.*, p. 172.

(60) V. J.N. HAZARD, *Law Regulating... cit.*, p. 1.

(61) Cf. Zygmunt RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 262 ; V. KNAPP, « Quelques remarques au sujet des entreprises nationales en Tchécoslovaquie », *RDP*, 1961, n° 4, pages 737 et suiv.

(62) Cf. Natalia GAJL, « Les entreprises d'Etat en... », *loc. cit.*, p. 163.

Pourtant, et c'est un fait certain, le régime économique de type purement libéral a été abandonné par la plupart des Etats occidentaux, ce qui n'empêche pas, bien que l'économie planifiée soit la caractéristique des Etats socialistes, que les pays non socialistes connaissent aussi une planification économique. Mais évidemment, il y a une différence essentielle entre la planification telle qu'elle est pratiquée dans une politique interventionniste et le système de l'économie planifiée : l'interventionnisme reste toujours un moyen auxiliaire et complémentaire dans la gestion économique, où l'influence du marché est prépondérante, en revanche 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).

Quoi qu'il en soit, même si nous nous en tenons à une stricte neutralité technique, nous sommes placés, comme le dit M. Garrido Falla, en face « d'une des plus grandes controverses idéologiques dans laquelle se trouve engagée la société de notre temps » (64) : ainsi, la défense du libéralisme économique se fonde surtout sur « l'inefficacité productrice » qui caractérise de nombreuses entreprises publiques, qui en ces derniers temps ont été créées par des gouvernements socialistes, alors que les défenseurs de la politique de nationalisation, méprisant cet argument « matérialiste », défendent leurs conceptions en attaquant les injustices du régime capitaliste fondé sur les entreprises privées (65). La constatation de ces différences qui séparent les divers systèmes politiques et économiques contemporains, nous amène à penser avec M. Lorenzo Martin-Retortillo, que les divergences existant entre les divers pays en ce qui concerne les données constitutifs de l'économie, rendent très difficile l'adoption de critères uniques en ce domaine (66).

10 — Malgré toutes les diversités et les difficultés signalées précédemment, empêchant de cerner de façon précise le régime plus ou moins homogène des activités industrielles et commerciales de l'Etat, il faut cependant signaler qu'en général les problèmes soulevés sont communs, malgré les différences de structure politique et économique des divers pays (67) : et si effectivement toutes ces activités étatiques présentent la particularité d'être plus ou moins soumises au droit privé et commercial (68), on ne peut pas dire que leur régime juridique soit unique. C'est pourquoi nous avons vu que toute tentative faite pour procéder à une étude unitaire de tous les problèmes posés par les entreprises publiques, est vouée à l'échec et, de

(63) Cf. Zygmunt RYBICKI, « L'entreprise publique dans le système polonais de l'économie planifiée », *RISA*, 1962, N° 3, p. 313.

(64) V. Fernando GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 125.

(65) Cf. Fernando GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 125.

(66) V. Lorenzo Martin-Retortillo BAQUER, « La Table Ronde — de Varsovia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas » dans *RAP*, N° 44, 1964, p. 326.

(67) Cf. Natalia GAJL, « Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne », *loc. cit.*, p. 153.

(68) Cf. M.S. GIANNINI, « Sobre las Empresas Públicas », *RFD*, N° 28, 1964, p. 16 ; G. LANGROD, « L'entreprise publique... », *loc. cit.*, p. 226 ; R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 455.

ce fait, il est nécessaire de laisser de côté la rigueur conceptuelle, pour s'occuper des diverses réalités que recouvre la notion d' « entreprises publiques » (69).

Le premier élément intéressant pour une étude comparative, est en effet l'existence de formes juridiques diverses servant à l'Etat dans l'exercice de ces activités ; elles vont de la gestion directe par l'Etat des activités économiques, à la création de sociétés commerciales. C'est la raison pour laquelle M^{me} 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 selon des méthodes traditionnelles datant d'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 moyens de financement, leur gestion propre, etc. (70).

Par conséquent, la première partie de notre étude comparative sera consacrée à l'analyse des diverses formes juridiques utilisées par l'Etat pour exercer des activités industrielles et commerciales, car nous considérons que pour étudier ces activités, on peut suivre deux directions : ou bien l'analyse *ex re* de telle activité sous sa forme concrète, ou bien l'examen structural de l'organisation grâce à laquelle s'effectue la gestion elle-même. Nous considérons donc, avec M. Villar Palasi, que cette seconde méthode centrée sur les formes des entreprises, est tout à fait indiquée pour le droit administratif, la première étant plutôt réservée aux économistes (71).

Mais outre les diverses formes juridiques autonomes dépendant de l'Etat, et relatives à la personnalité, au patrimoine ou au budget (72), et qui sont à l'origine d'organismes plus ou moins distincts de l'activité administrative ordinaire, il y a un second élément à considérer et qui est très précieux dans l'analyse comparative. c'est celui du contrôle exercé par l'Etat sur ces diverses formes juridiques, car leur plus ou moins grand degré d'autonomie et de liberté, va dépendre en réalité de l'importance du contrôle de l'Etat sur ces entreprises (73).

La seconde partie de notre étude comparative, portera donc sur les diverses formes du contrôle de l'Etat ou de la communauté, sur les diverses formes juridiques adoptées par l'administration dans l'exercice de ses activités commerciales et industrielles.

Enfin, nous terminerons par diverses conclusions qui découleront de cette étude comparative.

(69) V. Tomás R. FERNANDEZ R., « Notas para un Planteamiento... », *loc. cit.*, p. 100. Cf. Augustin A. GORDILLO, *Empresas del Estado*, cit., p. 13 et pages 73 et suiv.

(70) V. Natalia GAJL, « Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne », *loc. cit.*, p. 153.

(71) V. J.L. VILLAR PALASI, « La Actividad Industrial del Estado... », *loc. cit.* p. 74.

(72) Cf. Santiago MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Pública Autónoma* (Separata), Madrid, p. 253.

(73) Cf. Ernst FORSTHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo* (Edit. espagnole) Madrid, 1958, p. 667 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... » *loc. cit.*, p. 122.

LES FORMES JURIDIQUES DES ENTREPRISES PUBLIQUES

« Il est bien connu que les classifications classiques, dans l'administration desquelles toute une génération a été élevée, éclatent par suite de la pression des faits. Le bouleversement récent de la structure cellulaire traditionnelle 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 ».

Georges LANGROD, *L'entreprise publique en droit administratif comparé*, Revue internationale de droit comparé, Paris, 1956, n° 2, p. 217.

I. — Introduction

11. — M. Santiago Marín Marín, relevant les diverses formes autonomes qui existent au sein de l'Etat, s'attache à un caractère essentiel : la personnalité. On peut facilement constater, dit-il, que dans le vaste domaine des autonomies, il y a entre elles un point commun, celui de l'existence ou de la non-existence de la personnalité. Ce point commun, positif ou négatif, concerne l'essence subjective ou le caractère acéphale du phénomène, de sorte que, logiquement, une distinction *primordiale* et obligatoire s'impose entre autonomies personnalisées et autonomies non personnalisées (74).

Mutatis mutandis, la même classification s'impose également de façon primordiale et obligatoire dans l'étude du régime des activités industrielles et commerciales de l'Etat, question intimement liée d'autre part, au problème des autonomies. Il en résulte donc, que notre analyse des diverses formes selon lesquelles les pouvoirs publics exercent leurs activités industrielles et commerciales, doit comporter deux parties nettement délimitées : les activités industrielles et commerciales exercées directement par l'Etat, et les activités similaires exercées par les pouvoirs publics

(74) V. Santiago MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Pública Autónoma*, cit., p. 270 ; Cf. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... » *loc. cit.*, p. 389.

par l'intermédiaire d'organismes doués d'une personnalité juridique propre, distincte de celle de l'Etat.

12. — Telle est d'ailleurs la tendance générale en droit comparé. En effet, M. Katzarov, en relevant et en comparant les divers modes pratiques de la participation de l'Etat à la production, mentionne en premier lieu : *l'Etat comme tel*, c'est-à-dire en tant que personne juridique de droit public, qui peut se consacrer à une activité économique ; dans ce cas, les différents départements ministériels ou leurs services usent des possibilités qui leur sont offertes, en ce qui concerne leurs activités normales. L'Etat peut aussi se consacrer à une activité économique, et accorder l'autonomie administrative et budgétaire à tel ou tel secteur de son activité économique, en créant un service public indépendant, mais ne jouissant pas d'une personnalité distincte. En second lieu, l'activité économique de l'Etat peut être exercée par l'intermédiaire de *personnes juridiques spéciales*, indépendantes de la personne juridique de l'Etat, qui se voient confier l'exercice d'une de ses activités économiques. En troisième lieu, l'Etat peut aussi créer des *entreprises mixtes*, en leur donnant la forme de sociétés de droit privé (75).

En France, bien que les diverses formes juridiques utilisées par l'Etat pour exercer ses activités industrielles et commerciales soient aujourd'hui d'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. A ce sujet, M. Drago signale que les trois dernières catégories sont souvent regroupées dans une catégorie unique, celle des entreprises publiques ; mais cette notion est plus économique que juridique, bien que progressivement commencent à apparaître des éléments communs qui donneront un jour naissance à une catégorie juridique nouvelle (76). Mais, l'élément principal qui distingue ces trois dernières catégories de la régie industrielle, est leur jouissance de la personnalité juridique de droit public ou de droit privé, distincte de celle de l'Etat.

En Autriche et en Allemagne, on parle d'entreprise publique quand celle-ci est soutenue par l'administration publique et nous pouvons avoir trois formes distinctes : l'entreprise fiscale ou à gestion directe sans personnalité juridique propre, l'institution publique jouissant de la capacité juridique et placée sous la tutelle d'un organisme administratif, et la société jouissant de la capacité juridique de droit privé (77).

De même en Belgique, on distingue entre les services non personnalisés, par l'intermédiaire desquels l'Etat exerce directement ses activités industrielles et commerciales, et les services personnalisés (régies d'Etat, établissements publics étatiques,

(75) V. KATZAROV, *op. cit.*, p. 300 ; Cf. comme précédemment Natalia GAJL, « Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne », *loc. cit.*, p. 153 ; de même, Naciones Unidas, *Manual de Administración Pública*, 61-II.H.-2), Nueva-York, 1962, pp. 87 et 88 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 119.

(76) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 452 ; Natalia GAJL, « Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne », *loc. cit.*, p. 156 ; Pierre DUPONT, *L'Etat industriel*, Paris, 1961, p. 59.

(77) Cf. Gerhard PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 2 ; Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, *cit.*, pp. 2, 3 et 4 ; Ernst FORSTHOFF, *op. cit.*, p. 662 ; Wilhelm GERLOFF NEWMARK, *Tratado de Finanzas* (Edit. espagnole), Tome II, Buenos Aires, 1961, pp. 153 à 164 ; Piero VERRUCOLI, « Consideraciones Jurídico-Mercantiles sobre las Empresas en Mano Pública », *RAP*, n° 3, 1950, p. 162 ; Rapport de la République Fédérale d'Allemagne au IV CIEF, *loc. cit.*, Tome IV, p. 137.

associations ou sociétés de droit public) doués d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat (78).

En Angleterre, le terme d'entreprise publique au sens large recouvre trois formules principales, selon lesquelles l'Etat exerce ses activités économiques : en premier lieu, l'administration directe de l'entreprise par un département ministériel ; en second lieu, la société commerciale (Company law) contrôlée par un organisme public qui a la qualité d'actionnaire principal, et enfin, la Public Corporation proprement dite, qui malgré son caractère récent, est sans doute la plus importante espèce d'entreprise publique qui se soit développée 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).

En Italie, la situation est la même. M. 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, elles sont considérées par la loi comme des organismes administrateurs d'entreprises ; la seconde catégorie regroupe des organismes publics économiques qui, quant à leur structure, ne se distinguent pas de l'organisme public commun ; la troisième catégorie est constituée par les entreprises dites aujourd'hui « à participation publique », parce qu'elles peuvent être aussi bien des sociétés commerciales où l'organisme public a le statut d'associé, que des organismes de droit privé, sans qu'il y ait participation aux actions, mais participation aux quotes-parts, c'est-à-dire où il n'y a pas d'actionnaires mais des titulaires de quote-part (81).

En Espagne, les diverses formes juridiques de gestion ou d'exploitation des entreprises publiques, sont classées comme suit : gestion par un organisme public de nature politico-territoriale, gestion par un organisme public créé expressément pour s'occuper de l'entreprise, et gestion par une société commerciale dans laquelle l'Etat ou tout autre organisme de droit public a une participation (82). Cette classification

(78) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 389 à 394 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, pp. 12 et suiv.

(79) Cf. W. FRIEDMAN, « A Theory of Public Industrial Enterprise », en A.H. Hanson (édit.), *Public Enterprise, A Study of its Organisation and Management in Various Countries*, *cit.*, pp. 15 et 16, *cit.* par F. GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 128 ; Laureano LOPEZ RODO « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *RAP*, n° 3, 1950, p. 380 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, pp. 82 et 86.

(80) V. ONU *Some Problems in the Organisation and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field*, Naciones Unidas, New-York, 1954.

(81) V. M.S. GIANNINI, « Sobre las Empresas Públicas », *loc. cit.*, pp. 17 à 20 ; Cf. M.S. GIANNINI, *Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Italie*, *Extrait de Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, Vol. XL (1966), fasc. 1, pp. 3 et suiv. ; Natalia GAJL, « Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne », *loc. cit.*, pp. 158 et 159 ; Piero VERRUCOLI, « Consideraciones Jurídico-Mercantiles sobre las Empresas en Mano Pública », *loc. cit.*, p. 163.

(82) V. Manuel BROSETA PONT « La Sociedad Anónima Pública Unipersonal como Instrumento de la Actividad Económica del Estado », dans *Ponencias Españolas, VIIº Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Barcelona 1966, p. 495. V. de même S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, « Organización Administrativa de las Empresas Públicas en España », *RISA*, 1966, n° 1, pp. 1 et 2 ; Cruz MARTINEZ ESTERVELAS, « La Empresa Pública y Mixta », in *Reforma de la Empresa* (A.C.N. de P.), Madrid, 1964, pp. 317 et suiv. ; F. GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, pp. 132 et suiv. ; J.L. VILLAR PALASI, « La Actividad Industrial del Estado... », *loc. cit.*, pp. 92 et suiv.

correspond, dans ses lignes générales, à celle des organismes autonomes, opérée par la loi sur le régime juridique des organismes autonomes de l'Etat, du 26 décembre 1958 : en premier lieu, les organismes autonomes ayant une personnalité juridique propre et un patrimoine indépendant de l'Etat ; en second lieu, les services administratifs sans personnalité juridique, chargés de l'administration et de la distribution de fonds, qui bien que provenant des budgets généraux de l'Etat ne sont pas répartis et classés par chapitres, articles et catégories dans ceux-ci ; en troisième lieu, les entreprises nationales (83).

D'autre part, une situation similaire à celle qui a été décrite plus haut existe spécialement dans les droits d'Europe continentale (France, Allemagne, Italie et Espagne) ainsi qu'en République Arabe Unie (84), en Indonésie (85), en Irak (86) et dans les pays d'Amérique latine, par exemple au Brésil (87), en Argentine (88), en Uruguay et au Venezuela (89).

En Finlande, les régimes juridiques des entreprises commerciales et industrielles de l'Etat, se répartissent à peu près comme suit :

1) celui de la loi du 13 mai 1931, concernant les services publics industriels d'Etat, sans personnalité juridique ou doués de cette personnalité ;

2) celui de la loi sur les sociétés par actions du 2 mai 1895, sociétés dans lesquelles l'Etat est majoritaire et qui sont soit d'un type étatique spécial, soit du type tout à fait courant ;

3) le régime juridique de droit public des entreprises d'Etat (90).

Enfin, un travail sérieux en ce domaine a été réalisé par la commission désignée par le gouvernement suédois en 1954, en vue d'étudier la systématisation économique, et qui a fait des recherches sur le « statut » national des pays suivants : Suède, Norvège, Danemark, Yougoslavie, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Etats-Unis et U.R.S.S. Le compte rendu de cette enquête a été publié par M. Elis Hastad, professeur à l'Université de Stockholm (91) ; on y relève les formules suivantes :

(83) V. Fernando GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Madrid 1962, p. 318, note n° 19.

(84) V. Mohammed TAWFIK YOUNES, Rapport de la République Arabe Unie au IV^e CIEF, *loc. cit.*, Vol. IV, pp. 15 et 17.

(85) V. Rapport de la General Auditing Court au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. IV, p. 189.

(86) V. A.K. SAID, Rapport irakien au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. IV, p. 193.

(87) V. Rogerio de FREITAS, Rapport brésilien I au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. IV, pp. 61 et 77 ; Antonio BROCHADO DA ROCHA, Rapport brésilien II au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. IV, pp. 101 et 125.

(88) V. Agustin A. GORDILLO, *Empresas del Estado*, *cit.* pp. 73 et suiv. ; Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tome I, Buenos Aires, 1965, pages 429 et suiv.

(89) V. Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1963, pp. 184, 186, 264 et 437.

(90) V. Tore MODEEN, « Le régime des activités... » *cit.*, p. 8.

(91) V. in *Swedish State Research*, 6 et 24, 1956, sous le titre « Statsägda Foretag i Utlandet » (State Enterprise Abroad), *cit.* par S. MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Pública Autonómica*, *cit.*, pp. 269 et 270. V. de même Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *ICE*, Madrid, mars 1964, pp. 63 et suiv. En ce qui concerne les Pays-Bas M.A. FLAMME, *La Empresa Pública...* *loc. cit.*, pp. 31 à 37.

1) Départements ministériels ayant une activité commerciale (par exemple : postes-télégraphes, chemins de fer) ;

2) Administrations d'Etat, instituées en vue d'une activité économique (par exemple : la « Tennessee Valley Authority », la « Panama Canal ») :

3) « Public Corporation » ;

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

13. — A partir de cet aperçu général de la situation existant en droit comparé, il faut comme nous l'avons signalé, pour étudier les diverses formes juridiques utilisées par les pouvoirs publics pour exercer leurs activités industrielles ou commerciales, s'attacher au problème de la personnalité et analyser ainsi : d'une part, le régime de ces activités lorsqu'elles sont exercées directement par l'administration, et d'autre part, le régime de ces activités économiques lorsqu'elles sont exercées par des organismes doués de la personnalité juridique, en distinguant les divers types d'organismes autonomes utilisés.

II. — Le régime juridique des activités industrielles et commerciales directement exercées par l'Etat

« Hay también industrias monopolizadas por razones de utilidad general, a saber, la fabricación de la moneda, el laboreo de las minas pertenecientes al estado, la elaboración y venta de los efectos estancados, el servicio de correos, etc. En estos casos el monopolio nada tiene de común con el sistema reglamentario, pues solo pretende el Gobierno reservarse el derecho exclusivo de ejercer un ramo de industria de extrema confianza ó de pingüe rendimiento, considerándolo como un servicio público o una renta del estado ».

M. COLMEIRO, *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*, Madrid, 1865, p. 347.

I. — Introduction

14. — Quand les organismes publics s'immiscèrent dans le domaine économique, cela se fit évidemment par l'intermédiaire 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 « Regiebetrieb » 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 vénézuélien les « établissements 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 lorsqu'un service concret présente un caractère économique, la formule de la gestion directe se révèle inadéquate, car en général l'organisation bureaucratique dans l'Etat moderne n'est pas faite pour exercer 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 diverses formes de nationalisation — qu'il

(92) Cf. Roland DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 452.

(93) Cf. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche... cit.*, p. 3 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche... cit.*, p. 3.

(94) Cf. Fernando GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 133.

(95) V. Loi organique des finances publiques du Venezuela, Art. 42, n° 2.

(96) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 452 ; Gerhardt PLOCHL, *Die Öffentliche... cit.*, p. 3.

(97) Cf. Fernando GARRIDO FALLA, *Tratado... cit.*, Tome II, p. 313.

faillie éviter la transformation des entreprises nationalisées en démembrements directs de l'administration de l'Etat (98).

Cependant, même si cette forme d'exercice d'activités économiques par l'Etat tend à être évitée et si elle présente aujourd'hui une importance relative moins grande que les autres formes d'action de l'Etat (99), sa présence en droit comparé, nous oblige à analyser sommairement son régime juridique interne et externe.

2. — REGIME 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 du droit administratif, la confusion organique du cette forme indéterminée de gestion, oblige à renvoyer en bloc aux règles propres à cette branche du droit si l'on veut connaître sa réglementation essentielle (101). Il est cependant nécessaire d'insister sur quelques-unes de ses particularités.

16. — Tout d'abord, et bien qu'il y ait des exceptions comme en Suède où, par suite de l'absence de direction ministérielle, elles dépendent du chef du département (102), elles sont généralement soumises à l'autorité immédiate du ministre correspondant (103), et de ce fait à tous les mécanismes et instances ordinaires des organismes administratifs (104), à un point tel, 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 M. Theo Keller a signalé que l'effort visant à obtenir une économie maxima est en danger, pour autant que cet effort est sérieux, en raison de l'intégration de l'institution non autonome dans l'engrenage très souvent hiérarchisé et gênant des instances administratives, et par conséquent en raison de la limitation souvent trop rigoureuse des attributions, alors que le secteur privé jouit de plus amples facultés, permettant la prise de décisions spontanées et la libre initiative pour faire face rapidement aux exigences de toute nouvelle situation (106).

(98) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 221.

(99) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 452 ; Tore MODEEN, *Le régime des activités...*, *cit.*, p. 20 ; Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 64.

(100) Cf. Elis HASTAD, « Tipos de Industrias... », *loc. cit.*, p. 64 ; R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 454 ; M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 390 ; Tore MODEEN, *Le régime des activités...*, *cit.*, p. 9.

(101) Cf. F. GARRIDO FALLA, *Tratado... cit.*, Tome II, p. 314 ; Klaus VOGEL, *Die Wirtschaftliche... cit.*, p. 6.

(102) V. Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 64.

(103) Cf. M. S. GIANNINI, « Sobre las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 17 ; MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Pública Autónoma*, *cit.*, p. 280 ; Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche... cit.*, p. 13 ; M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 390 ; Elis HASTAD, « Tipos de Industrias... », *loc. cit.*, p. 64 ; O.N.U., *Some Problems in the... cit.*, p. 6 ; A.H. HANSON, « L'organisation des entreprises... », *loc. cit.*, p. 110.

(104) Cf. Josef MARSCHALL, Rapport autrichien au IV^e CIEF, *loc. cit.*, Vol. IV, p. 237.

(105) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 419.

(106) V. Theo KELLER, « La Economía Propia de las Comunidades Públicas », en W. GERLOFF y F. NEWMARK, *op. cit.*, p. 154 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche... cit.*, page 7.

Ceci a peut-être conduit ces entreprises à être en priorité et exclusivement au service des besoins propres des organismes publics, comme par exemple les ateliers généraux des chemins de fer et l'imprimerie d'Etat (107) en Finlande. Cette situation se retrouve en Allemagne et au Venezuela 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 d'un patrimoine propre. Par conséquent pour obtenir les crédits d'investissements et les moyens d'exploitation, il dépend entièrement de la collectivité publique à laquelle il appartient. Cela veut dire qu'elle-même ne dispose d'aucun crédit (109) et que par exemple elle n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins en investissements en lançant ses propres emprunts sur le marché des capitaux (110). En d'autres termes, l'agent sur le plan juridique d'un service économique non autonome ou d'une entreprise de gestion directe, est uniquement l'organisme public de rattachement et c'est cet organisme ou cette collectivité publique qui est le sujet de tous les droits et qui doit faire face à toutes les obligations qui sont nées dans le cadre de l'entreprise (111).

18. — L'absence d'autonomie, en ce qui concerne le patrimoine, oblige l'entreprise propre ou la régie industrielle à dépendre du budget. En conséquence, l'entreprise organisée sous forme de régie doit présenter un budget partiel qui est annexé au projet de budget général de l'Etat ou de l'organe local correspondant. L'approbation par le Parlement équivaut alors à une répartition des fonds disponibles entre les divers investissements déterminés et l'obligation stricte d'affecter les crédits aux fins pour lesquelles ils ont été octroyés par le budget (112). Enfin, une autre conséquence est l'obligation de justifier, documents à l'appui, que les investissements prévus par le budget ont réellement été effectués. Tout cela constitue donc une forte restriction à la liberté financière, et peut affecter l'économie d'une entreprise d'Etat ou locale (113).

La conséquence la plus claire de cet état de choses, qui est patente en droit comparé, est que l'Etat a voulu parfois doter ces services à caractère industriel et commercial d'un statut plus large quant aux règles budgétaires et comptables et en ce qui concerne la gestion, sans passer par la technique de la décentralisation organique, qui implique la création de personnes juridiques distinctes de l'Etat (114),

(107) V. Tore MODEEN, *Le régime des activités...* cit., p. 11.

(108) V. Wolfgang ZETZSCHKE, « Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana », ICE, mars 1964, p. 95 ; Mision Shoup, *Informe sobre el Sistema Fiscal de Venezuela*, Caracas, Tome II, p. 160.

(109) Cf. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...* cit., pp. 7 et 8 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...* cit., p. 13.

(110) Cf. Theo KELLER, « La Economía propia de las Comunidades... », loc. cit., p. 154 ; Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...* cit., p. 8 ; Tore MODEEN, *Le régime des activités...* cit., p. 9.

(111) Cf. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...* cit., p. 8.

(112) Cf. Tore MODEEN, *Le régime des activités...* cit., pp. 9 et 10 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...* cit., p. 13.

(113) Cf. Theo KELLER, « La Economía propia de las Comunidades Públicas », loc. cit., p. 154 ; A.H. HANSON, « L'organisation des entreprises... », loc. cit., p. 110.

(114) Cf. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 420 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », loc. cit., p. 110.

comme c'est le cas par exemple en Espagne (115), en Italie (116), en France (117), et en Belgique (118).

Par ailleurs, les recettes de ces services économiques non autonomes sont en principe considérées comme des rentes de l'Etat et par conséquent elles doivent revenir au Trésor, comme en Suède et au Venezuela (119). Cependant, sur ce point en droit comparé il y a des exceptions en raison de l'existence de ce qu'on appelle les caisses spéciales ; dans ce cas les recettes ne sont pas versées au Trésor général (120).

19. — Quant au régime des biens, ceux qui appartiennent aux régies ou aux 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 du point de vue comptable, il n'est pas possible de les inclure dans un compte spécial, ni de les faire figurer dans un bilan (122).

20. — Finalement, en raison 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 des agents de l'Etat et en conséquence, c'est le statut de la fonction publique qui est en vigueur : c'est le cas en Belgique, en Allemagne, en Suède, en France et en Espagne (123). Evidemment cela implique inévitablement une certaine rigidité dans l'activité de l'entreprise, et c'est pourquoi cette activité est difficilement compatible avec le fonctionnariat, et qu'il est difficile d'intéresser les plus aptes à cette tâche. Ces difficultés sont encore aggravées par le système rigide des rémunérations, qui fixe des limites maxima : et très souvent on constate que les salaires des cadres de ce secteur sont inférieurs à ceux qui se pratiquent dans le privé au même niveau (124).

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

(115) V. F. GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 134.

(116) V. M. S. GIANNINI, « Sobre las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 18 ; M. S. GIANNINI, *Le Régime des Activités...* *loc. cit.*, p. 3.

(117) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 452 ; Cf. S. MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Pública Autónoma*, *cit.*, p. 281.

(118) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 390, 396, 420 et 433.

(119) V. Article 42, n° 2, de la Loi organique des finances publiques nationales du Venezuela ; Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 64.

(120) Cf. S. MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Autónoma*, *cit.*, pp. 225 et 282.

(121) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 455 ; M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 405 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 7.

(122) V. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, *cit.*, p. 12.

(123) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 403 ; Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, *loc. cit.*, p. 6. Quant à la France, V. S. MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Autónoma*, *cit.*, p. 280 ; V. de même O.N.U., *Some Problems in the Organisation...*, *cit.*, p. 6 ; Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 64 ; Gerhardt PLOCHL, *Die Öffentliche...*, *cit.*, p. 7.

(124) Cf. Theo KELLER, « La Economía propia de las Comunidades Públicas », *loc. cit.*, p. 155 ; Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, *cit.*, p. 6.

(125) V. Tore MODEEN, *Le régime des activités...*, *cit.*, p. 10.

3. — REGIME JURIDIQUE EXTERNE.

21. — En principe, et étant donné la nature de l'activité des régies ou des entreprises propres, l'Etat pour tout ce qui touche leur activité externe, doit se soumettre aux normes du droit privé et spécialement du droit commercial, surtout pour les contrats passés avec les clients et les fournisseurs (126). En principe donc, dans les pays où existe la dualité de juridictions, administrative et judiciaire, dont la compétence dépend de la nature de l'activité exercée par l'organisme public, comme par exemple en France, en Autriche, en Belgique et au Venezuela, c'est à la juridiction commerciale ordinaire qu'il appartient de connaître des litiges nés dans l'exercice de ces activités commerciales (127) ; sauf quand les entreprises en régie gèrent un service public, dans ce cas en effet 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 Venezuela, l'entreprise industrielle non autonome, bien que subordonnée en principe au droit commercial en ce qui concerne le déroulement de son activité, jouit de toutes les prérogatives de la puissance publique, car l'absence de personnalité distincte la fait dépendre de l'Etat. Elle jouit donc de tous les privilèges de l'administration sur le plan de la procédure, et elle ne peut être soumise à l'impôt. Quelque chose de semblable existe en Belgique, où entre autres particularités, les biens des régies ne peuvent être soumis aux voies d'exécution forcée (129).

22. — Cependant, même si en principe l'Etat exerce par l'intermédiaire des régies une activité industrielle ou commerciale soumise normalement au droit commercial, sur le plan externe il n'en a pas pour autant le caractère de commerçant ; c'est la solution généralement adoptée en droit comparé (130). Dans ce sens, par exemple au Venezuela, le Code de commerce signale que les entités publiques territoriales « ne peuvent avoir la qualité de commerçant, mais peuvent exercer des activités du commerce ; dans ce cas elles restent assujetties aux lois commerciales » (131).

En Autriche au contraire, les entreprises de gestion directe sont considérées comme des commerçants, si elles exploitent une affaire commerciale. Cependant signale M. Plöchl, quand l'entreprise dépasse le cadre du petit commerce, elle n'est pas obligée de s'inscrire au registre de commerce en tant que personne privée, mais elle est autorisée à le faire (132).

(126) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 455 ; M.S. GIANNINI, « Sobre las Empresas Públicas », *loc. cit.*, pages 16 à 18 ; M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pages 414 et suiv.

(127) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pages 455 et suiv. ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 16 ; M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 416 ; Allan-Randolph BREWER CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, p. 327.

(128) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 456.

(129) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 419 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 12.

(130) Cf. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 416 ; S. MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Autonómica*, *cit.*, p. 281 ; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, *cit.*, Tome II, p. 314.

(131) Article 7 du Code de commerce vénézuélien.

(132) V. Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 11.

III. — Le régime juridique des activités industrielles et commerciales exercées par l'intermédiaire d'organismes doués d'une personnalité propre

« En droit administratif, nous n'avons à nous occuper que des personnes morales qui se trouvent au-dessous de la personne morale suprême, au-dessous de l'Etat ».

Otto MAMER, *Le droit administratif allemand*, Tome IV, Paris 1906, p. 260.

1. — INTRODUCTION

23. — Il est certain que l'étude du régime juridique des activités industrielles et commerciales de l'Etat se heurte à de sérieux obstacles, lorsqu'il s'agit d'analyser les diverses institutions juridiques douées d'une personnalité propre, distincte de celle de l'Etat, par l'intermédiaire desquelles les pouvoirs publics exercent leurs activités : or, en droit comparé il y a par ailleurs une tendance très nette à créer de tels organismes. En ce qui concerne les organismes issus des nationalisations, M. Katzarov note que l'étude des formes de la nationalisation permet de constater partout une propension très nette à séparer juridiquement les organismes économiques animant le secteur nationalisé, de la personne juridique de l'Etat. Cette tendance, en outre, n'est pas tellement due au fait que l'Etat, lorsqu'il procède à la nationalisation, s'est trouvé en présence de sujets de droit déjà existants — les entreprises privées — qu'il a nationalisés, mais plutôt à des causes qui trouvent leur origine dans l'instinct de conservation : quand il y a nationalisation, il est évident que le budget de l'Etat peut se trouver exposé à certains bouleversements se manifestant au cours de la période transitoire qui précède la normalisation de la situation économique issue des nationalisations (133).

Si la tendance à créer des organismes distincts de l'administration et disposant de la personnalité juridique et d'un patrimoine, s'est généralisée, le législateur d'ordinaire, n'a pas eu recours aux diverses formules juridiques, poussé par des impératifs identiques ; au contraire, comme le signale M. Langrod, c'est selon les circonstances qu'il a utilisé telle ou telle forme d'action, par opportunisme, par habitude ou tout simplement par hasard, par souci de symétrie avec l'administration « ordinaire », pensant ainsi sauver les apparences, ou mieux donner à l'Etat l'aspect d'un commerçant « véritable » (134).

C'est pourquoi, bien souvent il y a un décalage entre ce qu'est réellement l'organisme et la formule juridique adoptée (135) ; à cause de cela on a dit que ces for-

(133) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 326.

(134) V. G. LANGROD, « L'entreprise publique en droit administratif comparé », *loc. cit.*, page 220.

(135) Cf. KATZAROV, *op. cit.*, p. 332.

mules surtout celles d'ordre commercial, ne sont fréquemment qu'une façade (136), un déguisement externe (137), ou simplement une fiction (138)).

24. — Mais le problème fondamental sur lequel bute le comparatiste dans son étude, c'est l'impossibilité de classer, de façon certaine, tous ces organismes, sujets de droit et possédant une personnalité juridique propre, parmi les personnes de droit public (par exemple selon les caractéristiques de l'établissement public) ou parmi les personnes de droit privé (par exemple la société anonyme de capital public).

En effet, quand l'entreprise publique relève pleinement du domaine public, bien que douée de personnalité et d'autonomie financière, elle procède cependant toujours de la notion d'*imperium*, conformément aux normes propres de l'administration ; dans le doute évidemment, elle est présumée relever d'un régime de droit administratif. Au contraire, quand l'Etat dans l'exercice de sa gestion économique, a opté pour les formes du droit privé, conformément aux règles de l'activité privée et aux préceptes du droit civil et commercial, il n'y a pas non plus d'incertitude (139). Seuls les cas extrêmes, ou plutôt les cas intermédiaires, sont sources de difficultés.

En effet, dans les systèmes qui ne suivent pas les règles de droit en vigueur en Europe continentale, et qui ignorent la séparation absolue en personnes publiques ou privées, le groupe des formules juridiques hybrides est très important. C'est le cas par exemple, pour les pays anglo-saxons comme l'Angleterre, où « il n'y a pas de distinction nette entre sujets de droit public et sujets de droit privé » (140) ; il n'est pas possible de classer la Public Corporation dans le schéma rigide propre au droit continental, car sa nature même fait que cet organisme a un caractère « semi-public » (141).

Par ailleurs, dans les pays de régime socialiste et d'économie planifiée, les entreprises nationalisées se présentent généralement comme une synthèse entre la personne de droit public et la personne de droit privé. A ce sujet, M. Katarov a signalé que si l'on prend comme critère de distinction entre personnes juridiques de droit public et personnes juridiques de droit privé, la façon 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 juridiquement, en vertu d'une loi, alors que la personne juridique de droit privé a son origine dans 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 M. Katarov, en présence de quelque chose d'essentiellement nouveau, mais en face d'une *nouvelle formule* que nous pourrions qualifier de « para-étatique » ou « semi-publique », etc... si toutefois nous voulions absolument lui donner une appellation propre ; cette novation suscite en droit public général comme en droit privé général

(136) V. G. LANGROD, « L'entreprise publique », *loc. cit.*, p. 219.

(137) V. J. L. VILLAR-PALASI, « La Actividad Industrial del Estado... », *loc. cit.*, p. 90.

(138) Antonio BROCHADO DA ROCHA, Rapport brésilien II au IV^e CIEF, *loc. cit.*, Vol. IV, p. 105.

(139) Cf. F. LABADIE OTERMIN, « Problemática de la Empresa Pública », *loc. cit.*, p. 173.

(140) V. Laureano LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *RAP*, n° 3, 1950, p. 393.

(141) Cf. L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas... », *loc. cit.*, p. 395.

(142) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 337.

des modifications et des complications importantes, qui sont à l'origine de problèmes graves (143).

25. — Devant cette situation, il est évident que l'étude des formes juridiques personnalisées adoptées par l'Etat pour exercer ses activités économiques, ne peut se limiter à l'analyse des établissements publics (personnes publiques) et des sociétés commerciales (personnes privées) à capital public ou mixte ; cette étude doit porter aussi sur les catégories ou formes juridiques intermédiaires entre les personnes publiques et les personnes privées, telles que les « Public Corporations » anglaises, les « Government Corporations » américaines, les entreprises d'Etat des pays socialistes. De plus, le droit comparé présente d'autres catégories intermédiaires entre la personne publique (établissement public) et la régie industrielle étudiée précédemment ; par exemple ce qu'on appelle la régie d'Etat en Belgique, et qu'il convient d'étudier séparément.

Pour faire l'étude comparative des formes juridiques personnalisées utilisées par l'Etat pour exercer ses activités industrielles ou commerciales et pour analyser les divers régimes juridiques en vigueur sans oublier toutefois, comme le dit très justement M. Drago, combien toute classification en ce domaine peut se révéler artificielle, au moins partiellement (144) — nous envisagerons séparément la régie d'Etat, les administrations d'Etat instituées à des fins commerciales, l'établissement public industriel et commercial, les formes juridiques intermédiaires (Public et Government Corporation et entreprises d'Etat des pays socialistes) et les sociétés commerciales à capital public ou mixte dans la mesure où les normes du droit public leur sont applicables.

2. — 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 qui existent 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 prise en considération du prix de revient, ce que ne peut faire 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 Régie des voies aériennes (R.V.A.).

Ce qui distingue les régies d'Etat belges des services économiques non autonomes (régies industrielles françaises), est le fait qu'elles ont une personnalité propre. En effet, dans ce cas, la possession par le service de la personnalité morale ne lui fait pas perdre le caractère d'administration centralisée, lorsque cela vise essentiellement

(143) K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 339.

(144) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 452.

(145) V. Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 64.

(146) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 391.

à permettre à certaines entreprises étatiques à caractère industriel ou commercial, d'échapper aux règles de gestion financière et comptable traditionnellement en vigueur dans les services de l'Etat, et 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 Finlande ; elles ont un comité de direction propre, et en outre elles ne se distinguent des entreprises gérées directement par l'Etat, que par la jouissance d'une personnalité propre, et elles demeurent placées sous 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 dans les deux cas il y ait une personnalité propre, nous avons déjà vu que les premières sont directement soumises au pouvoir hiérarchique du ministre, alors que pour les autres, il n'exerce qu'une tutelle ne lui donnant généralement pas le droit de prendre des décisions, mais seulement celui d'approuver ou de refuser certaines décisions (149).

27. — On l'a 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 placé à la tête de chacune de ces administrations. Ainsi, aux termes de la loi organique qui lui est relative, la Régie des télégraphes et des téléphones est représentée et gérée par le ministre dont les attributions englobent les télégraphes et les téléphones, cependant qu'un comité de surveillance est chargé de contrôler sa comptabilité (150). Au contraire, en Finlande, et comme nous l'avions déjà dit, ces entreprises ont à leur tête un comité spécial de direction, bien que celui-ci ait à subir un contrôle gouvernemental assez poussé (151).

28. — En ce qui concerne leur budget, ces entreprises sont considérées comme des départements ministériels (152) et de ce fait en Finlande, elles ne disposent pas d'un capital propre et dépendent totalement du budget de l'Etat, dans lequel figure l'estimation des dépenses d'investissements et des recettes (153). Quant aux biens des régies d'Etat belges, ils sont soumis au régime de la domanialité tout comme ceux des services administratifs non personnalisés ; et du fait que la régie d'Etat jouit d'une personnalité distincte, on a estimé que l'Etat a cédé ces biens en toute propriété auxdites régies, sous réserve que cette cession de propriété ne soit considérée que comme un « artifice juridique », qui loin d'entraîner une diminution de l'avoir de

(147) Cf. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 398 ; Victor CRABBE, « La Empresa Pública en Bélgica », *ICE*, mars 1964, p. 115.

(148) V. Tore MODEEN, *Le régime des activités...*, *cit.*, pp. 9 et 11 ; Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 64.

(149) Cf. Antonio BROCHADO DA ROCHA, Rapport brésilien II au IV^e CIEF, *loc. cit.*, Vol. IV, p. 103.

(150) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 397.

(151) Cf. Tore MODEEN, *Le régime des activités...*, *cit.*, p. 9 ; Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 64.

(152) Cf. Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 64.

(153) V. Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *cit.*, p. 9.

l'Etat, réserve au gouvernement l'exercice de certains droits limitant singulièrement le caractère à première vue absolu de la cession (154).

29. — D'autre part, étant donné la nature spécifique de ces régies d'Etat belges, le personnel est dans la situation statutaire qui est celle des agents de l'Etat, comme c'est le cas en France des régies ou des services non personnalisés (155). En Finlande et en Norvège au contraire, les administrations d'Etat instituées en vue d'exercer des activités commerciales ont un système de rémunérations plus indépendant et les conditions d'emploi des ouvriers diffèrent quelque peu par rapport à la fonction publique (156).

Enfin, quant au régime juridique externe de ces entreprises publiques, il est semblable à celui des services non personnalisés, bien qu'elles exercent des activités commerciales elles ne possèdent pas la qualité de commerçant, elles ne peuvent compromettre et leurs biens ne peuvent faire l'objet d'exécution forcée (157).

3. — LES ETABLISSEMENTS PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX.

A) — INTRODUCTION.

30. — Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans la polémique à propos de la crise de la notion d'établissement public en France, provoquée 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 mentionner l'existence d'un organisme d'Etat décentralisé, possédant une personnalité de *droit public* (160).

Dans ce sens, M. Rivero, constatant en France l'évolution de la notion d'établissement public — qui a perdu toute valeur juridique puisqu'elle ne recouvre plus nécessairement une activité de service public, ni une différence essentielle d'avec les collectivités territoriales, et qu'elle ne fournit aucune précision sur le régime juridique de l'organisme — en arrive cependant à conclure que la seule chose qui soit sûre, qui puisse être valablement déduite de cette notion, c'est le caractère de *personne publique* de l'organisme concret ; c'est pourquoi il existe un contrôle confié à une autorité de tutelle et une subordination à certaines règles de droit public (161).

En conséquence, lorsque dans cette étude, il sera question d'établissements publics industriels et commerciaux, c'est à ces *personnes publiques* qu'il sera fait référence, par l'intermédiaire desquelles l'Etat exerce des activités économiques et dont c'est

(154) Cf. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 405.

(155) Cf. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 403.

(156) Cf. Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 65.

(157) Cf. M.A. FLAMME, *Le régime des activités...*, *cit.*, (polycopié), pp. 56, 62 et 72.

(158) V. R. DRAGO, *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris, 1950.

(159) Cf. M. WALINE, *Droit administratif*, 9^e édition, Paris 1963, p. 383.

(160) V. les références au droit comparé (France, Allemagne, Belgique, Italie, Espagne, Amérique latine), dans le n° 12.

(161) V. Jean RIVERO, *Droit administratif*, 2^e édition, Paris, p. 404.

la dénomination en France, en Belgique, en Espagne, en Uruguay et au Brésil (162) ; on les appelle institutions publiques autonomes en Allemagne et en Autriche (163), instituts officiels autonomes au Venezuela (164) ou organismes autarchiques en Argentine (165), et « ente pubblici » en Italie (166). La catégorie des « Public Authorities » américaines et anglaises pourrait aussi en quelque sorte figurer dans la liste des personnes publiques et relever de cette espèce d'établissements publics, puisque par « authority » les Américains entendent un type d'organisme *public* administratif disposant de *prérogatives spéciales de puissance publique* (167). Cependant, en raison de leurs particularités, nous avons choisi de les traiter à part, en y voyant une forme juridique intermédiaire.

B) — REGIME JURIDIQUE INTERNE.

31. — L'existence d'organismes publics économiques, doués d'une personnalité juridique propre, n'est rien d'autre qu'une manifestation de ce que l'on appelle l'administration indirecte ou médiate de l'Etat (168), s'exerçant par l'intermédiaire d'organismes fonctionnellement décentralisés (169). En principe, le régime juridique interne des établissements publics économiques est donc déterminé par le droit public, surtout pour ce qui concerne les relations entre l'organisme décentralisé et l'administration centrale (170). Pourtant, M. ForsthoFF a dit que malgré les liens étroits qui unissent à l'Etat les organes administratifs groupés dans l'administration médiate, la distinction entre celle-ci et l'administration directe de l'Etat a une importance pratique considérable : fondamentalement l'administration médiate se trouve dégagée de tout lien de subordination officielle par rapport aux autorités directes de l'Etat (171).

32. — Le régime interne de droit public qui caractérise en principe les établissements publics économiques, se manifeste tout d'abord dans le fait qu'en général la

(162) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 452 ; M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 392 et 398 ; F. GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 135 ; S. MARTIN-RETORTILLO B., « Organización Administrativa... », *loc. cit.*, p. 11 ; Enrique SAYAGUES LASO, « Les établissements publics économiques en Uruguay », *RISA*, 1965, n° 1, pages 5 à 15 ; Antonio BROCHADO DA ROCHA, Rapport brésilien II au IV^e CIEF, *loc. cit.*, Vol. IV, p. 101.

(163) V. Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche... cit.*, p. 4 ; Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche... cit.*, p. 2 ; Cf. Theo KELLER, « La Economía propia de las Corporaciones Públicas », *loc. cit.*, page 156.

(164) V. Tomás POLANCO, « La Administración Pública », dans *Anales de la Facultad de Derecho*, Caracas, 1951, pages 315 et suiv.

(165) V. Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, *cit.*, Tome I, p. 433.

(166) V. M. S. GIANNINI, « Sobre las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 18 ; M. S. GIANNINI, « Le Régime des Activités... », *cit.*, p. 4.

(167) Cf. Fernando GARRIDO FALLA, « La Intervención Administrativa en materia Económica y las Corporaciones del Gobierno en Norteamérica », *RAP*, n° 3, Madrid, 1950, p. 424.

(168) V. Fernando GARRIDO FALLA, *Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional*, Madrid, 1950 ; Ernst FORSTHOFF, *op. cit.*, pp. 598 et 607.

(169) Cf. Mariano BAENA DEL ALCAZAR, « Los Entes funcionalmente des centralizados y su relación con la Administración Central », *RAP*, n° 44, 1964, p. 62.

(170) V. Natalia GAJL, « Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne », *loc. cit.*, page 156.

(171) V. Ernst FORSTHOFF, *op. cit.*, p. 510.

création de ces personnes publiques est l'œuvre d'une loi spéciale, comme en France, en Allemagne, en Belgique et au Venezuela (172).

33. — D'autre part, le régime interne de droit public des établissements publics industriels et commerciaux se reflète dans leur organisation, et celle-ci dépend du degré d'autonomie conféré par rapport à l'administration centrale. C'est peut-être là l'aspect le plus important du régime des établissements publics économiques, au sein desquels les décisions doivent être rapidement prises, les interventions directes des organes politiques et de l'Administration centrale doivent être exceptionnelles et la direction de l'entreprise doit appartenir en toute indépendance à un organe spécial de gestion.

En effet, dans le processus habituel de décentralisation des entreprises publiques, la direction est confiée à un conseil d'administration sous les ordres duquel se trouve un directeur ou un directeur général qui joue le rôle d'organe exécutif. En présentant le schéma français, M. 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) en vigueur dans les entreprises issues des lois de nationalisation. Il y a de nombreuses variantes, encore que les conseils d'administration comprennent 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 et au Venezuela (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 d'une certaine souplesse dans l'exercice de leurs activités, qui 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'obli-

(172) Cf. André MARTIN-PANNETIER, « Eléments d'analyse comparative des établissements publics en droit français et en droit anglais », Paris, 1966, p. 88 ; J. RIVERO, *op. cit.*, p. 404 ; Ernst FORSTHOFF, *op. cit.*, pp. 644 et 652 ; Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, *cit.*, p. 6 ; M. A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 25. Au Venezuela, article 230 de la Constitution de 1961.

(173) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 454.

(174) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 398 ; Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, *cit.*, p. 13 ; Gerhard PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 7 ; Tomas POLANCO, « La Administración Pública », *loc. cit.*, p. 334.

(175) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 454 ; M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 398 ; Tomás POLANCO, « La Administración Pública », *loc. cit.*, p. 336.

(176) Cf. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 423 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 29.

gation budgétaire, ce qui leur permet, non seulement de procéder à n'importe quel moment à des investissements non prévus mais indispensables, et aussi d'accumuler des fonds de réserve et de pratiquer l'autofinancement. M. Theo Keller signale que c'est précisément cet autofinancement qui, selon les exigences pratiques, confère aussi à l'entreprise privée une souplesse particulièrement grande dans sa politique d'investissements ; cette souplesse est encore accrue dans le cas de l'entreprise publique, parce que la plupart du temps celle-ci ne sera pas empêchée, à cause des pressions fiscales, de mettre ses gains en sûreté par les amortissements et la formation de fonds de réserve (177).

Or, si le budget de l'établissement public n'est pas généralement soumis, inclus dans la loi de budget de l'Etat, à l'approbation parlementaire, cela ne veut pas dire que le Parlement n'a aucune influence sur son budget. En effet, on peut dire que le Parlement exerce une action financière sur les entreprises publiques constituées en établissements publics, dans la mesure où l'Etat intervient généralement par des apports ou des subventions, qui doivent être autorisés par le Parlement en vertu de sa compétence 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 précède le projet de budget doit contenir une annexe relative aux entreprises publiques, où figurent, réparties entre les ministères de tutelle, les prévisions budgétaires pour 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 correspondants 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 en résulte 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). Dans ses grandes lignes, c'est le même principe qui est en vigueur en France, bien que M. 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 dont les biens sont « dans le commerce » — et que dans l'intérêt même de leurs relations com-

(177) V. Theo KELLER, « La Economía propia de las Comunidades Públicas », *loc. cit.*, p. 157 ; Cf. Gerhardt PLOCHL, *Die Öffentliche...*, *cit.*, p. 14.

(178) Cf. André DELION, *op. cit.*, p. 71 ; Contraloría General de la República, *La Fiscalización Superior y el Presupuesto Nacional*, Rapport vénézuélien au V^e Congrès international des organismes supérieurs du contrôle des finances publiques, (Israël 1965), Caracas, 1964, p. 6.

(179) V. André DELION, *op. cit.*, p. 57.

(180) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 406. En général sur ce sujet, L. JACQUIGNON, *Le régime des biens des entreprises nationales*. Paris, 1956, Vol. I, pages 210 et suiv.

merciales, ils acceptent que leurs biens puissent être saisis (181). Au Venezuela par ailleurs, on a signalé que si effectivement les biens appartenant aux instituts ou établissements 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 ces entités, en ce qui concerne l'administration et la 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, à propos des biens utilisés par les établissements publics économiques, il convient de distinguer deux catégories. En premier lieu, les biens simplement mis à la disposition de l'établissement et qui demeurent la propriété des pouvoirs publics. 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 par l'établissement au moyen de ses fonds propres 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 Belgique et en Autriche, le personnel des établissements publics se trouve normalement dans une situation légale et réglementaire, parce que le régime de droit public du personnel, permet d'atteindre le but de service public poursuivi, car l'autorité compétente peut modifier unilatéralement le statut réglementaire selon les besoins du service. Telle est la situation en vigueur surtout pour les employés, les ouvriers pouvant être embauchés conformément aux normes générales du contrat de travail, comme en Belgique, en Espagne, au Venezuela (184).

Cependant, en droit comparé, il est de nombreux cas où le bénéfice du statut de fonctionnaire est refusé au personnel des établissements publics industriels et commerciaux. En ce qui concerne la France, M. 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

(181) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 455 ; A.G. DELION, *Le statut des entreprises publiques*, Paris, 1963, p. 230.

(182) V. Contraloría General de la República. *La Contabilización y el Control del Patrimonio Estatal*, Rapport vénézuélien au II^e Congrès latino-américain des organismes supérieurs de contrôle des finances publiques (Chili, 1965), Caracas 1965, p. 10.

(183) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 407.

(184) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *cit.*, (polycopié), p. 37 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 26 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 7 ; J.L. VILLAR PAUASI, « La Actividad Industrial del Estado... », *loc. cit.*, p. 82.

l'entreprise relèvent intégralement du droit privé (185). Quant au Directeur de l'établissement, il a 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 il exerce son autorité sur l'ensemble du personnel (186).

Mais, bien que dans ces systèmes le régime du personnel soit en général de droit privé, il existe une restriction concrète au droit de grève. En France, ce droit se trouve limité, par l'institution du préavis de cinq jours et l'interdiction des grèves « tournantes », prévues 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 retrouve au Venezuela (188).

C. — REGIME JURIDIQUE EXTERNE.

37. — Le principe général à propos du régime juridique externe des établissements publics industriels et commerciaux, et c'est peut-être là ce qui les distingue de l'établissement public classique, c'est qu'ils relèvent du droit privé, donc du 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 les litiges provenant de leurs rapports contractuels ou quasi-délictuels avec le public en général, les fournisseurs ou les usagers (190).

39. — Bien que ce que l'on vient de dire soit valable en général en droit comparé, il est nécessaire de faire une distinction entre les établissements économiques qui gèrent un service public et ceux 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 normes de droit public. En Allemagne, en effet, M. Vogel signale que les rapports avec les usagers sont réglés par les statuts propres à chacune des institutions publiques, ainsi par exemple, l'usager des Postes fédérales est généralement considéré comme étant dans une situation de droit public, alors que pour les Chemins de fer fédéraux, il relèverait du droit privé. En conséquence,

(185) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 454 ; Cf. G. LANGROD, « L'entreprise publique en droit administratif comparé », *loc. cit.*, p. 227 ; DUPONT, *op. cit.*, p. 119 ; A.G. DELION, *Le statut... », cit.*, pages 166 et suiv. ; A. MARTIN-PANNETIER, *Éléments d'analyse comparative... », cit.*, p. 173.

(186) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 454.

(187) Cf. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 454.

(188) A. R. BREWER C., « El Derecho de Huelga en el concepto de Libertad en el Estado Moderno », *RFD*, n° 21, 1961, p. 280.

(189) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 452, 455 et 456 ; M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 415 ; M.S. GIANNINI, « Sobre las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 16 ; M.S. GIANNINI, *Le régime des activités... », p. 5 ; Gerhardt PLOCHL, Die öffentliche... », cit.*, p. 4.

(190) Cf. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 415 et 416 ; DUPONT, *op. cit.*, p. 64 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche... », cit.*, p. 16 ; F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat... », *loc. cit.*, p. 239.

pour les litiges qui opposent les institutions publiques et leurs usagers, ce sont soit les tribunaux administratifs, soit les tribunaux civils qui sont compétents, selon les cas et selon la législation en vigueur (191).

40. — Par ailleurs, étant donné que l'établissement public possède le caractère de personne publique, il jouit, en diverses occasions, de quelques prérogatives de la puissance publique et de privilèges particuliers.

En Belgique par exemple, il est interdit aux établissements publics, ainsi qu'à toute personne publique territoriale, de recourir à la procédure arbitrale. Cette situation, contraire à celle qui est en vigueur en Italie, en Allemagne et aux Pays-Bas, a été critiquée par M. A. Flamme (192).

Ensuite, de nombreux établissements à caractère industriel et commercial jouissent de prérogatives déterminées de la puissance publique ; par exemple, ils jouissent du droit d'expropriation en Belgique et au Venezuela (193) et échappent aux voies d'exécution forcée. En Belgique, cette dernière prérogative est générale pour tous les établissements publics (194), alors qu'au Venezuela il faut qu'une loi spéciale le prévoit (195). En France, si les biens des établissements publics sont en principe insaisissables, il semble que parfois comme on l'a vu plus haut, ces établissements acceptent que leurs biens puissent être saisis dans l'intérêt de leurs rapports commerciaux (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).

Etant donné leur activité, ces établissements sont soumis au régime fiscal de droit commun (198) ; cependant, l'Etat exonère souvent de tous ou certains de leurs impôts des établissements déterminés, pour en favoriser le développement, comme c'est le cas en Belgique, en Allemagne et au Venezuela (199).

41. — Enfin, à propos du régime juridique externe des établissements publics industriels et commerciaux, il est nécessaire de voir en droit comparé s'ils ont ou non la qualité de commerçant.

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

(191) V. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, loc. cit., pp. 8 et 15.

(192) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », cit., (polycopié), pages 62 à 65.

(193) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », loc. cit. p. 419 ; Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, cit., p. 447.

(194) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 419.

(195) V. Article 74 de la Loi organique des finances publiques nationales du Venezuela.

(196) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 455.

(197) V. Tore MODEEN, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 19.

(198) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 457.

(199) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 419 ; Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, cit., p. 11. Au Venezuela, V. l'article 74 de la Loi organique des finances publiques nationales.

l'Etat, ses 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 consacre habituellement au commerce et dont c'est la profession ; or 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 du droit privé, comme d'ailleurs tous les services publics à gestion privée, mais il ne sera pas commerçant, il ne sera pas soumis aux dispositions du Code de commerce sur ce point.

Supposons maintenant, dit le doyen 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 en être la conséquence ? C'est que désormais, il existe une personne morale, l'établissement public, qui a non seulement comme activité mais comme *raison d'être*, 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).

Devant ce problème qui reste posé, puisque les opinions sont contradictoires à ce sujet, M. 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 « un commerçant public » tout court (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 les controverses à propos de la qualité de commerçant de l'établissement public industriel et commercial, M. Drago signale qu'aujourd'hui les entreprises publiques ont la qualité de commerçant 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, la solution de la jurisprudence est que les établissements publics, bien que réalisant habituellement des opérations commerciales, ne peuvent être considérés comme des commerçants, cela a une importance pratique évidente : les organismes en cause n'étant pas commerçants, ils ne sont obligés ni de tenir des

(200) V. G. VEDEL, *Droit administratif, cit.*, Tome II, p. 470.

(201) V. G. VEDEL, *op. cit.*, Tome II, p. 471.

(202) Cf. Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 11.

(203) V. R. DRAGO, « Le régime des activités », *loc. cit.*, p. 456 ; A. DE LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Vol. 3, Paris, 1966, p. 593 ; A. MARTIN-PANNETIER, *Éléments d'analyse comparative...*, *cit.*, p. 178.

livres de commerce, ni de prendre une inscription au registre du commerce, et la procédure de la faillite leur est inapplicable (204).

En Italie, selon M. Ascarelli, l'article 7 du Code de commerce, en disposant que l'Etat, les provinces et les communes, bien que susceptibles d'exécuter des actes de commerce, ne se transforment pas en commerçants, ne fait qu'appliquer une règle générale à un cas particulier : en effet, toutes les personnes publiques, en raison précisément de leur état, visent nécessairement un but d'intérêt public et pas à réaliser professionnellement des actes de commerce ; l'exécution professionnelle d'actes de commerce ne peut constituer qu'un moyen pour mieux obtenir le but d'intérêt public qui leur a été assigné lors de leur création (205). Au Venezuela, et du fait que la rédaction de l'article 7 du Code de commerce est similaire à celle de l'article susmentionné, on pourrait faire le même raisonnement ; bien que sur la base d'une vieille jurisprudence, le professeur R. Goldschmidt ait soutenu, que si leurs statuts 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 avoir le titre de commerçant, 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 défense d'un intérêt public (207).

D). — FORMES JURIDIQUES SPECIALES.

42. — En dehors de l'établissement public industriel et commercial que nous avons vu plus haut, en tant que personne morale de droit public, le droit comparé donne l'exemple de quelques organismes qui exercent aussi des activités commerciales et industrielles que la loi fait relever du droit privé, bien que leurs fonctions et certaines de leurs caractéristiques leur confèrent la qualité de personnes morales de droit public.

Tel est le cas des établissements publics de forme sociétaire en Belgique (Banque nationale) (208), en Finlande (Alkoholihike - Société des alcools - ; Heisradio - Société de radiodiffusion) (209), et de la Banque centrale du Venezuela, qui tout en étant une personne publique, a la forme d'une société anonyme par attribution de la loi qui l'a créée (210).

43. — Ces établissements ou personnes publiques de forme sociétaire, sont régis

(204) Cf. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 416.

(205) V. Tulio ASCARELLI, *Introducción al Derecho Comercial*, (Edit. Espagnole), Buenos Aires, 1947, p. 73.

(206) V. Roberto GOLDSCHMIDT, *Curso de Derecho Mercantil*, Caracas, 1964, p. 77 ; Oscar LAZO, *Código de Comercio de Venezuela*, Caracas, 1963, p. 76.

(207) V. J. GARRIGUES, *Curso de Derecho Mercantil*, Tome I, Madrid, 1955, p. 250.

(208) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 399.

(209) V. Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *cit.*, pp. 13 et 14.

(210) V. Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, *cit.*, pp. 264 et 265.

en règle générale par quelques-uns des principes qui ont été signalés précédemment à propos des établissements publics.

Cependant, si en Belgique on ne leur donne pas le titre de commerçant (211), au Venezuela le fait d'avoir la forme d'une société anonyme et l'absence de disposition légale contraire, obligent à leur attribuer cette qualité conformément aux dispositions du Code de commerce (212).

44. — Par ailleurs, une forme spéciale utilisée par l'Etat pour développer ses activités industrielles et commerciales, nous est fournie par le droit allemand avec les corporations de droit public, peu importantes et peu usitées (213). Ce sont des associations de droit public, juridiquement capables, dont les membres ont la qualité d'associés et garantissant l'exécution d'objectifs fixés par l'Etat sous la surveillance de celui-ci (214). Ainsi, la corporation de droit public se distingue avant tout des autres organismes administratifs autonomes, en ce qu'elle constitue une association dont l'organisation repose sur la qualité d'associé des participants.

45. — Dans cette même catégorie des corporations de droit public, nous pouvons inclure quelques-unes des formes existant en Belgique et que M. A. Flamme appelle associations de droit public, c'est-à-dire services publics personnalisés, issus exclusivement de l'association de personnes publiques. Ces associations de droit public comprennent des coopératives d'autorités publiques (associations de personnes publiques qui se caractérisent par leur système coopératif : Crédit communal de Belgique, Société nationale du logement) et des associations intercommunales pures groupant exclusivement des personnes publiques sous une forme juridique quelconque (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, leur personnel relève généralement d'un régime statutaire ou réglementaire, leurs biens peuvent être soumis au régime de la domanialité publique et elles n'ont pas la qualité de commerçant (216).

4. — FORMES JURIDIQUES INTERMEDIAIRES.

A. — INTRODUCTION.

46. — A part la catégorie juridique étudiée précédemment, c'est-à-dire les établissements publics industriels et commerciaux, dont les caractères varient d'un pays à l'autre, mais qui se présentent toujours comme des *personnes publiques* non territoriales, il existe aussi en droit comparé, sans que par ailleurs, on puisse totalement les ranger parmi les personnes juridiques relevant du droit privé, deux sortes d'entreprises

(211) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 416.

(212) V. Article 10 du Code de commerce vénézuélien.

(213) Cf. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, *cit.*, p. 3 ; Theo KELLER, « La Economía Propia de las Comunidades Públicas », *loc. cit.*, p. 157.

(214) V. Ernst FORSTHOFF, *op. cit.*, p. 628.

(215) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 393.

(216) Cf. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 400, 404, 408 et 416.

d'Etat semi-publics, 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 nette. M. López Rodó en voit la raison dans le fait que traditionnellement il n'existait pas de personnes de droit public, puisqu'il n'y avait pas de *jus singulare* pour l'administration, tous les sujets étant 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. Bien qu'actuellement on puisse commencer à parler de sujets de droit public et de droit privé, selon le statut légal applicable, ou selon le degré de parenté avec les sujets de l'un ou l'autre type, les Public Corporations ne peuvent être placées dans l'une ou l'autre catégorie, car elles présentent un caractère semi-public et même si l'on admet qu'elles tendent à avoir le caractère public (218).

48. — D'autre part, dans les pays d'économie planifiée, où le processus des nationalisations s'est fait en recourant à des réformes nécessaires, sans que l'on prit le temps au préalable de procéder à des études approfondies, il est apparu des formes hétérogènes qui se sont intercalées entre les formes d'exercice direct d'une activité économique par l'Etat en sa qualité de personne morale de droit public, et les formes propres aux sujets de droit existant antérieurement. Ainsi sont nées les entreprises d'Etat ; le double souci du législateur de soumettre au moyen des nationalisations l'ensemble de la vie économique à ses directives, et d'établir une séparation entre l'Etat d'une part et d'autre part le patrimoine et la personnalité des sujets chargés d'animer la vie économique selon les règles posées par l'Etat, a eu comme résultat, ainsi que l'affirme M. Katarov, la création d'un droit matériel particulier — mélange de droit administratif et de droit civil (219) — auquel ces sujets doivent conformer leur action.

En Pologne, par exemple, on les considère comme des institutions complexes ; ainsi, les rapports économique noués par l'entreprise avec les autres organismes et les autres sujets économiques, sont réglés d'abord par les normes du droit civil. Les rapports juridiques établis entre l'entreprise et les organes supérieurs, sont réglés surtout 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 à coup sûr les entreprises d'Etat des pays socialistes parmi les personnes publiques, ou parmi les personnes privées (221), il est nécessaire de les étudier également en tant que formes juridiques intermédiaires.

(217) V. Laureano LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, page 393.

(218) Cf. Laureano LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas... », *loc. cit.*, p. 394.

(219) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 311, 312, 328 et 329.

(220) Cf. Zygmunt RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 266.

(221) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 337 ; du même auteur, « Les nationalisations en Bulgarie », dans *Les nationalisations en France et à l'étranger (Les nationalisations à l'étranger)*, Paris, 1958, pp. 162 et 167.

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 ; en effet, non seulement le terme lui-même est très large et recouvre outre les organismes dirigeants des entreprises nationalisées de caractère économique, également ceux qui poursuivent d'autres buts (politique, social, culturel, etc...), et ceux qui sont de type économique uniquement, mais encore il n'existe pas en Angleterre une législation uniforme, puisque les formes et les modalités varient (222). Cependant, comme l'a dit M. W.A. Robson, la Public Corporation est une personne morale ou un sujet de droit qui peut ester en justice et être poursuivie devant les tribunaux en matière contractuelle et délictuelle ; elle est soumise à la loi nationale ordinaire, sauf exceptions expressément prévues par le texte de création (223). Ceci d'ailleurs a été clairement établi par la Court of Appeal, qui s'est occupée dans l'affaire Tamlin-Haunaford en 1950, du *status* légal de la *British Transport Commission* et qui a déclaré que « devant la loi la Corporation est maîtresse d'elle-même et en conséquence, totalement responsable comme n'importe quelle autre 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 ministériel 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, de la même façon plus ou moins qu'une compagnie commerciale ou une personne privée, exception faite seulement des immunités spéciales reconnues par la loi de création (225). On y voit cependant également des organismes administratifs autonomes, chargés de diriger et contrôler un secteur déterminé de l'économie (226), et c'est pourquoi M. S. Marín Marín les situe entre l'établissement public et les sociétés d'Etat en forme de droit privé (227).

Etant donné leur caractère semi-public, les Public Corporations anglaises demandent donc à être étudiées séparément, en même temps que les Government Corporations américaines.

50. — En effet, les Government Corporations américaines ont été considérées

(222) Cf. Laureano LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 388 ; Gustavo LESSA, *As Corporações Públicas na Grã-Bretanha*, Rio de Janeiro, p. 9.

(223) V. W.A. ROBSON, « Les nationalisations en Grande-Bretagne », dans *Les nationalisations en France et à l'étranger (Les nationalisations à l'étranger)*, Paris, 1958, p. 28 ; du même auteur, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *RAP*, n° 22, 1957, p. 115.

(224) V. William A. ROBSON, *Industria Nacionalizada y Propiedad Pública*, Edit. espagnole, Madrid, 1964, p. 71.

(225) Cf. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 115.

(226) Cf. F. GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 137 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 81.

(227) V. S. MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Pública Autonómica*, *cit.*, p. 274.

également comme des entreprises de propriété publique, qui ont été incorporées au droit fédéral, au droit des Etats ou au droit local, avec une mission particulière ou dans un but financier. Elles sont calquées sur les corporations privées et ont généralement la faculté de lancer des emprunts, de réaliser des bénéfices et d'agir, indépendamment des contrôles ordinaires fiscaux propres au gouvernement ; de ce fait, elles sont aussi capables d'ester et d'être actionnées en justice (228). Il faut cependant signaler, que les Government Corporations n'ont pas non plus un statut juridique uniforme, et c'est pourquoi l'énumération de leurs caractéristiques ne pourra se faire qu'en termes généraux. De plus, ce manque d'uniformité se reflète fondamentalement dans le degré de connexité avec l'administration fédérale américaine (229) et cela rend plus difficile encore sa description juridique générale en tant que personne morale de droit public ou privé. Il est nécessaire de souligner cependant que M. Pfiffner, constatant dans le droit européen l'existence de personnes morales de droit public dotées d'une certaine autonomie, mais plus ou moins dépendantes de l'Etat, compare les Corporations américaines du gouvernement avec les « établissements publics » français et les « enti parastatali » italiens (230).

En tout cas, il faut indiquer que les Government Corporations, qui ont pris comme modèles les Public Corporations britanniques, ont progressivement perdu les avantages de ces dernières ; surtout depuis le *Government Corporation Control Act* de 1945, qui en établissant certaines mesures fiscales, a matériellement transformé les Corporations du gouvernement, en organismes semblables aux départements ministériels ordinaires (231). Ceci, joint aux dispositions de la *Ramspeck Act* de 1940, a conduit M. A. Abel à dire que ces règles ont éliminé complètement et systématiquement tous les traits distinctifs qui rendaient utiles ces corporations, à tel point que sans une modification de la législation en vigueur, il est difficile d'imaginer le rôle qui peut être le leur actuellement aux Etats-Unis (232). Au contraire, M. J.N. Hazard pense que si effectivement les Acts de 1940 et 1945 ont essayé de rétablir le contrôle du Congrès sur les Government Corporations, comme s'il s'agissait d'agences gouvernementales ordinaires, cela n'a pas supprimé la souplesse de certaines de ces institutions qui demeurent fidèles au modèle britannique ; et si sur le plan national la situation peut en effet être discutée, sur le plan des Etats il ne fait aucun doute que les Government Corporations fonctionnent selon le modèle britannique (233).

51. — Au demeurant, dans les pays anglo-saxons on considère que la Public

(228) C. F. GARRIDO FALLA, « La Intervención Administrativa en Materia Económica y las Corporaciones del Gobierno en Norte América », *loc. cit.*, p. 417 ; J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 7 ; Albert S. ABEL, « La Corporación Pública » en los Estados Unidos », *ICE*, mars 1964, p. 143.

(229) Cf. F. GARRIDO FALLA, « La Intervención Administrativa... », *loc. cit.*, p. 423.

(230) V. PFIFFNER, *Public Administration*, New York, 1946, p. 114, *cit. par* F. GARRIDO FALLA, « La Intervención Administrativa... », *loc. cit.*, p. 422, note 26.

(231) V. Herman PRITCHETT, « The Government Corporation Control Act of 1945. *The American Political Science Review* (1946), p. 495, *cit. par* J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, p. 5 ; Cf. Harold SEIDMAN, « The Government Corporation in the United States », *Public Administration*, Vol. XXXVII, Summer 1959, v. dans le commentaire bibliographique de M. Terjina PEDRUELO, *RAP*, N° 30, 1959, p. 362.

(232) V. Albert ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », *loc. cit.*, p. 142.

(233) V. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 9.

Corporation est la forme juridique la plus moderne et la plus répandue (234) en matière de gestion d'entreprises économiques au nom de l'Etat ; car c'est par là que la gestion des entreprises d'Etat à caractère industriel et commercial gagne en liberté, en souplesse, en décision et en audace, étant donné qu'elle se trouve dégagée de l'obligation d'agir avec précaution et circonspection, qui est la caractéristique propre aux activités purement gouvernementales (235). C'est ainsi que M. W.A. Robson voit dans la Public Corporation moderne, une innovation constitutionnelle qui traduit la tendance à élargir l'unité administrative, pour lui donner des proportions régionales ou nationales, à séparer l'administration des entreprises à caractère économique, industriel ou d'utilité publique, des activités gouvernementales ordinaires, à distinguer aussi l'économie de ces entités du budget national et à supprimer le stimulant du gain en y substituant l'idée de service public (236).

52. — Dans les paragraphes suivants et sous le titre générique de Public Corporations, nous essaierons de montrer 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 subi l'influence directe du système juridique anglo-saxon, comme c'est le cas pour 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, qui prévoit la forme de leur gestion et de leur direction et surtout qui règle leurs relations avec les départements ministériels (238). Ceci est évident dans le cas des nationalisations anglaises, où la plupart des Acts de nationalisation sont des textes législatifs abondants et détaillés, régissant telle ou telle entreprise ou industrie (239).

Dans ce sens, et étant donné la réglementation législative de la personne morale, les Public Corporations ressemblent aux personnes publiques du droit européen continental, par exemple aux institutions publiques allemandes (240), aux établisse-

(234) V. ONU, *Manual de Administración Pública*, Nueva York, 1962 (61.11.H.2), p. 88 ; V. ONU, *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field*, cit., p. 9.

(235) Cf. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, pp. 111 et 114.

(236) V. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 124.

(237) V. ONU, *Some Problems in the Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field*, cit., p. 9 ; R.C. MASCARENHAS, « A General Law for Public Enterprise in India », *RISA*, 1964, N° 4, pages 397 et suiv.

(238) Cf. ONU, *Some Problems in the Organization...* cit., p. 9 ; S. MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Pública Autónoma*, cit., p. 290.

(239) Cf. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 112.

(240) V. E. FORSTHOFF, *op. cit.*, p. 644.

ments publics français (241) et également aux instituts officiels autonomes du droit vénézuélien (242).

54. — Généralement, la direction de la Public Corporation est assurée par un conseil de direction ou d'administration, dont la nomination et la révocation appartiennent au pouvoir exécutif (243).

Le conseil de direction assure librement la gestion de l'entreprise, tout en restant sous la dépendance du ministre correspondant, qui se fait toujours plus pesante (244). Ainsi en Angleterre, le ministre a un pouvoir illimité de prendre des instructions qui s'imposent au conseil d'administration de l'entreprise et qui doivent être exécutées (245). En principe, il n'y a pas cependant responsabilité totale du ministre vis-à-vis du Parlement pour tout ce qui concerne l'administration de l'entreprise (246) ; elle se limite 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 M. J.N. HAZARD indique que la Public Corporation britannique qui a servi de modèle à l'établissement de la Tennessee Valley Authority, constituait une forme juridique permettant à la direction de la corporation d'agir de façon plus autonome que le directeur d'une agence du gouvernement dans les Etats. Dans la forme de type britannique, le président des Etats-Unis exerçait un contrôle très limité sur la direction des corporations, mais cependant l'application qu'en fit le président Roosevelt apporta une légère modification, car les corporations ne furent 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). Il faut cependant 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 ; l'autonomie signifie la concentration des pouvoirs de direction dans les mains des personnes compétentes, auxquelles on donne toute liberté pour atteindre les objectifs assignés. Etant donné 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 administratif ordinaire (249). En tout cas, en suivant l'évolution de l'autonomie des Government Corporations aux Etats-Unis, on peut constater une nette tendance à l'intégration

(241) V. J. RIVERO, *op. cit.*, p. 404.

(242) Article 230 de la Constitution vénézuélienne de 1961.

(243) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada y Propiedad Pública*, *cit.*, p. 69 ;

(244) Cf. L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas... », *loc. cit.*, p. 390.

(245) W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada... cit.*, p. 73.

(246) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada... cit.*, p. 61.

(247) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada... cit.*, p. 65 ; W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 121 ; L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 400.

(248) V. J.N. HAZARD, *Law Regulating... cit.*, p. 4.

(249) Cf. M.E. DIMOCK, « Government Corporation : A Focus of Policy and Administration », en *The American Political Science Review*, N° 5, 1949, p. 913, *cit.* par F. GARRIDO FALLA, « La Intervención Administrativa... », *loc. cit.*, p. 422.

de ces entreprises dans l'administration centrale, comme l'a proposé 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, c'est un organisme essentiellement non politique, dont les 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'auto-limitation de valeur considérable, dont le but est de préserver 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 au régime financier des *Public Corporations*, il se caractérise par l'indépendance de leur économie. En Angleterre, cette économie est distincte du budget national, bien qu'il existe un considérable contrôle financier exercé par le Trésor sur certains aspects des opérations financières des corporations (252). Bien que les *Public Corporations* puissent être considérées comme des organismes financièrement indépendants, elles se procurent cependant très souvent tout ou partie du capital dont elles ont besoin, en empruntant auprès du Trésor ou en émettant des obligations pour obtenir leurs fonds à partir des biens et services qu'elles produisent. La loi fixe généralement un chiffre maximum pour les disponibilités financières et les emprunts des entreprises (253).

Grâce à cette autonomie financière, le maniement des fonds des *Public Corporations* 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 que ceux décrits précédemment et valables pour le modèle britannique, surtout en ce qui concernait le privilège d'investir les bénéfices sans être obligé d'autre part, de solliciter annuellement du Congrès ou Parlement des fonds destinés à 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 la dispense pour les Corporations de figurer au budget

(250) V. F. GARRIDO FALLA, « La Intervención Administrativa... », *loc. cit.*, pp. 428 et 429.

(251) Cf. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 125 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 74.

(252) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada... cit.*, p. 68 ; W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 124.

(253) Cf. S. MARIN MARIN, *Aspectos de la Administración Pública Autónoma, cit.*, p. 291.

(254) Cf. L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 398 ; Cf. Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 65.

(255) Cf. Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 65.

(256) Cf. J.N. HAZARD, *Law Regulating... cit.*, p. 5.

national et supprime le système de contrôle des comptes qui était propre aux Public Corporations (257), et conforme au modèle britannique. Selon M. Pritchett, les Corporations du gouvernement sont dès lors devenues des agences semblables aux départements ministériels ordinaires (258). Aux Etats-Unis, on peut se rendre compte de l'importance de la loi de 1945 sur le contrôle des Corporations du gouvernement, si l'on examine les deux méthodes habituellement en usage dans les départements ministériels : a) les subsides annuels votés par le Congrès ; b) le contrôle fiscal exercé par le contrôleur général des Etats-Unis. En ce qui concerne la perte de l'autonomie financière des Corporations, nous verrons ici le premier de ces deux aspects, en laissant pour une étude ultérieure (259) le contrôle des Corporations.

La définition des subsides ou crédits annuels mis à disposition des agences du gouvernement, est 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 fonds ou crédits budgétaires annuels courants (260). Ainsi, chaque année le Congrès demande au directeur de chaque agence du gouvernement de se présenter devant ses comités, afin de justifier en personne et de soumettre à un examen rigoureux, chaque partie du budget de l'année suivante. Ce procédé présente évidemment le gros avantage de servir de frein aux administrateurs ambitieux, mais lorsqu'il est appliqué aux entreprises économiques de l'Etat, il a une influence défavorable sur les projets à long terme, qui s'avèreraient nécessaires ; en effet, selon les dispositions légales en vigueur, ces projets ne peuvent être exécutés, car la passation de contrats dont l'exécution demande plus d'un an, n'est pas admise (261). Donc, la limitation des crédits budgétaires dans le cadre d'exercices annuels, nuit évidemment au développement de l'activité économique, surtout lorsqu'il s'agit de réalisations exigeant certaines transformations et pour lesquelles il faut recourir à une planification à long terme (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 la règle suivante à propos de l'exercice annuel : « Toutes les corporations qui sont exclusivement entre les mains du gouvernement, prépareront un budget annuel qui devra être soumis à l'approbation du président par l'intermédiaire du bureau budgétaire, au plus tard pour le 15 septembre de chaque année ». Afin d'assouplir un peu cette règle, 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, le renseignaient sur les

(257) Cf. Albert ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », *loc. cit.*, p. 142.

(258) V. H. PRITCHETT, « The Government Corporation Control Act of 1945 », en *The American Political Science Review* 1946, n° 3, p. 495, cit. par J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 5.

(259) V. n° 86 et suiv.

(260) Cf. Albert ABEL, « Las Corporaciones Públicas en los Estados Unidos », *loc. cit.*, p. 141.

(261) Cf. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 5.

(262) Cf. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 5 ; Albert ABEL, « Las Corporaciones Públicas en los Estados Unidos », *loc. cit.*, p. 141.

projets de la corporation et cela permettait d'envisager l'approbation des budgets dans les années à venir, si aucune objection n'était soulevée à propos des estimations faites 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 en ce domaine, puisque chacune 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 correspondant aux crédits votés par le Congrès (265).

56. — Une autre caractéristique fondamentale du régime interne des Public Corporations est que généralement ses employés ne sont pas considérés 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 ce poste, ils doivent abandonner le Civil Service (266). Le principe selon 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 arriver naturellement, que les questions de personnel les plus importantes, soient réglées par des textes ministériels ; un document officiel sur la politique radiophonique, publié en 1952, déclarait en effet « 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 les matières analogues », mais ceci est une règle de conduite générale, incontestablement moins lourde que l'assujettissement aux instructions détaillées du Trésor relatives au Civil Service (267).

Quant aux personnes chargées de tâches administratives subalternes, elles sont sur le même pied que les autres travailleurs, et le lien qui les unit à la corporation est soumis aux règles du droit du travail (268).

(263) V. J. N. HAZARD, *Law Regulating...*, cit., pp. 5 et 6 ; Cf. G. LESCUYER, « Les entreprises nationales et le Parlement », *RDP*, 1960, n° 6, p. 1148.

(264) Cf. W. A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 125 ; *Las Corporaciones del Gobierno en Norte América*, *loc. cit.*, p. 432.

(265) Cf. J. N. HAZARD, *Law Regulating...*, cit., p. 6.

(266) Cf. W. A. ROBSON, « La « Public Corporation » en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 125 ; W. A. ROBSON, « La Empresa Pública en Gran Bretaña », *ICE*, mars 1964, p. 74 ; P. BAUCHET, *Propriété publique et Planification*, Paris, 1962, p. 264.

(267) V. W. A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 123 ; Cf. W. A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, cit., p. 68 ; A. MARTIN-PANNETIER, *Eléments d'analyse comparative...*, cit., p. 209.

(268) Cf. L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 391.

Aux États-Unis et conformément au modèle britannique, la Government Corporation offrait aussi pour ce qui est de son activité, l'avantage d'échapper aux difficultés qui auraient été celles du Civil Service. Au sujet de ces problèmes, M. 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 sont à l'origine d'une stabilité telle qu'elle est pratiquement inconciliable avec l'efficacité fonctionnelle. Les États souffrent peut-être du mal contraire, car l'influence politique et personnelle prédomine dans leurs conduites administratives (269). La Government Corporation américaine permettait efficacement d'éviter ces difficultés ; son caractère autonome, en la séparant de la hiérarchie gouvernementale, lui conférait le pouvoir d'agir librement, loin de la rigidité du service civil. D'une certaine façon, elle était protégée des pressions extérieures, et de ce qu'on a appelé le « système des dépouilles », tant par le caractère très spécialisé de ses fonctions, ce qui la tient à l'écart des agitations politiques, que par sa condition d'entreprise publique, s'identifiant à la compagnie industrielle ou commerciale et empruntant à celle-ci ses caractéristiques d'efficacité et de neutralité politique (270).

Cependant en 1940, le *Ramspeck Act* avait autorisé le président des États-Unis à étendre discrétionnairement la législation propre à la fonction publique, aux employés des Public Corporations sous contrôle fédéral, affectant ainsi un des principaux intérêts de la Public Corporation. En vertu de cette autorisation, un ordre exécutif n° 8743 du 23 avril 1941, étend les normes du statut fédéral du Civil Service aux corporations, afin de régler le système des échelons, les rémunérations, l'emploi et l'avancement, les soumettre à des examens, contrôler les motifs de licenciement et appliquer les procédures légales à certains cas justifiés (271).

L'influence du *Ramspeck Act* a été fortement critiquée, car entre autres choses, il a consolidé la stabilité des postes et rendu impossible la bonne marche des activités (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 réduit systématiquement et complètement les traits distinctifs qui donnaient aux corporations toute leur utilité, à tel point que, à moins d'une modification de la législation, il devient difficile d'imaginer quel peut être leur rôle actuel aux États-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

(269) V. Albert ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », *loc. cit.*, p. 140.

(270) Cf. Albert ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », *loc. cit.*, p. 140.

(271) V. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 4.

(272) Cf. Albert ABEL, « The Public Corporation in the United States », en W. FRIEDMANN, ed. *The Public Corporation*, 1954, pp. 338 à 353, *cit.* par J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 5.

(273) V. Albert ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », *loc. cit.*, p. 142.

n'importe quel sujet de Sa Majesté » (274). Par conséquent en Angleterre, les normes du droit commun en matière civile, commerciale, pénale, procédurale et même fiscale leur sont totalement applicables. Elles ne sont pas protégées par le *Public Authorities Protection Act* de 1893, elles sont soumises aux mêmes obligations que les entreprises privées et leurs biens peuvent être saisis (275). Cependant, comme il n'existe pas d'actionnaires dans les Public Corporations, la plupart des règles du droit commercial moderne demeurent de ce fait inopérantes (276).

Toutefois, il faut reconnaître que les textes de lois qui ont créé les diverses corporations, leur ont conféré des prérogatives particulières ; ainsi par exemple, bien que le délai d'un an prévu par le *Limitation Act* de 1939 pour la prescription des actions contre l'administration ne leur soit pas applicable, les actions qui peuvent être dirigées contre elles ne sont pas non plus soumises au délai général de prescription qui est de six ans, mais à un délai de trois ans (277). Par ailleurs, elles jouissent du droit d'expropriation forcée et possèdent des prérogatives tellement importantes pour réaliser leur mission, qu'il est difficile, voire impossible, pour les tribunaux de leur appliquer la règle de *ultra vires* ; c'est pourquoi les recours aux juges pour définir ou limiter les attributions des Public Corporations ne donnent en général aucun résultat positif (278).

Aux Etats-Unis, la situation n'est pas aussi absolue ; en effet la possibilité d'ester en justice ou d'être actionné devant le juge, ce qui caractérise la personnalité d'une entreprise, ne s'applique pas de la même façon pour toutes les Corporations du gouvernement, il faut distinguer le plan fédéral et celui des Etats fédérés.

Ainsi, les lettres ou cédules de constitution, qui confèrent aux corporations du gouvernement fédéral la personnalité juridique (279), spécifient de façon caractéristique cette capacité, qui va de pair avec l'existence de la corporation ; il est prévu un certain nombre de cas où ces possibilités leur sont offertes, car alors elles relèvent du domaine des « questions fédérales ». En termes généraux, il semble que ce soit la même situation que pour les activités dépendant de l'administration courante (280).

Selon la doctrine de la Common Law, héritée de l'Angleterre, le souverain jouit de l'immunité, de sorte que, sauf disposition légale spéciale, aucune action en dommages et intérêts ou pour rupture de contrat intentée contre lui n'est recevable. Malgré cela, par le *Tucker Act* de 1887, le gouvernement fédéral des Etats-Unis, a renoncé à son immunité pour les actions intentées en matière contractuelle et c'est pourquoi actuellement il n'y a aucun doute sur la possibilité pour les Corporations du gouvernement fédéral, de contracter et d'être actionnées en justice. Quant

(274) Cit. par L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 391.

(275) Cf. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 395 ; W.A. ROBSON, « La « Public Corporation » en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 115.

(276) Cf. L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 404.

(277) Cf. L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 391.

(278) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 72 ; L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, pp. 391 et 392.

(279) Cf. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 7.

(280) Cf. Albert ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », *loc. cit.*, p. 143.

aux demandes de dommages et intérêts dirigées contre elles, les corporations sont dans une situation plus ou moins normale. En 1946, le Congrès a édicté une loi appelée *Federal Claims Act*, qui a établi la responsabilité des agences du gouvernement fédéral en cas d'action en dommages et intérêts et qui a mis les corporations du gouvernement sur le même pied que ces agences. Toutefois, cette loi les exemptait de toute responsabilité en cas de dommages causés volontairement ou découlant de l'exercice ou du non exercice de leur pouvoir discrétionnaire. Certaines décisions judiciaires portent à croire que les Corporations du gouvernement fédéral sont responsables des dommages survenus en cas de négligence, actes ou omissions relevant de l'*ultra vires*, mais alors il faut toujours prouver l'existence d'une faute (281).

En ce qui concerne les Etats fédérés, il semble que la solution généralement admise soit tout à fait à l'opposé de ce qui existe pour les Corporations du gouvernement fédéral. En effet, il y a une tendance très nette de la part des Etats, à conférer à leurs Public Corporations la qualité juridique de démembrements de l'Etat, plutôt que celle de corporations orthodoxes, pour ce qui concerne l'éventualité d'un contrôle juridictionnel, ce qui leur évite d'avoir à comparaître devant le juge pour se voir demander des dommages et intérêts ou peut-être, dans une certaine mesure, pour se voir reprocher une rupture de contrat (282).

58. — En matière fiscale, il a été dit qu'en Angleterre les Public Corporations sont soumises en général au même régime que les entreprises particulières (283). Aux Etats-Unis, le système fiscal des Public Corporations a été considéré comme relevant des organismes gouvernementaux ; c'est pourquoi on ne peut douter du pouvoir, même rarement exercé, qu'ont le gouvernement fédéral et les gouvernements des Etats fédérés, de soumettre à l'impôt leurs corporations respectives (284). Cependant, un problème s'est posé à propos de l'application des impôts fédéraux aux Public Corporations des Etats fédérés et de la soumission des Public Corporations fédérales aux impôts des Etats fédérés. Si effectivement avant 1946 le principe général était que le gouvernement fédéral ne pouvait imposer les Etats, ni réciproquement, après cette date et dans l'espèce *New-York-United States*, la Cour Suprême des Etats-Unis a adopté une attitude dont l'origine se trouve dans le droit romain et selon laquelle le gouvernement fédéral ne pouvait imposer un Etat pour des opérations effectuées *in iure imperii*, mais en revanche, il pouvait le faire pour des opérations effectuées *in iure gestionis*. Cela veut dire pratiquement, que toute activité des Etats dans le cadre du système corporatif, étant donné son caractère économique, pouvait et devait être soumise à l'impôt par le gouvernement fédéral (285). Mais cette distinction n'a pas été reprise à propos des activités fédérales, étant donné que toute activité du gouvernement fédéral était censée avoir par définition « le caractère gouvernemental » (286) et en conséquence il devait être dispensé de

(281) Cf. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, cit., p. 7.

(282) Cf. Albert ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », loc. cit., p. 143.

(283) Cf. Laureano LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », loc. cit., p. 395.

(284) V. Albert ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », loc. cit., p. 142.

(285) V. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, cit., p. 6 ; Cf. Albert ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », loc. cit., p. 143.

(286) V. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, cit., p. 7 ; Cf. Albert ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », loc. cit., p. 143.

payer un impôt à l'Etat fédéré, car le gouvernement fédéral est doté de pouvoirs illimités et délégués. Bien que cette solution paraisse actuellement dépassée pour M. Abel, elle n'en a pas été rejetée pour autant et au contraire le principe selon lequel les Etats n'imposent pas les activités des corporations fédérales paraît avoir été renforcé (287).

59. — Enfin, quant à leur régime juridique externe et bien qu'en règle générale les Public Corporations soient régies par les normes ordinaires du droit commun des compagnies commerciales et personnes privées (288), on ne peut pas dire que leur but principal soit de faire des bénéfices, car l'un des principes de base des Public Corporations est le désintéressement et c'est pourquoi, quant à leur mission (but de gouvernement), elles ne se distinguent pas des autres types d'activité gouvernementale, qui normalement sont qualifiés de « politiques » (289).

Cependant, le principe du désintéressement ne peut être séparé de la réalisation de bénéfices et du système financier suivi. Les compagnies commerciales peuvent aussi prétendre qu'elles procurent des biens et des services qui servent l'intérêt général, sans qu'on puisse dire pour autant qu'elles soient désintéressées, étant donné que leur principal objectif est la recherche d'un bénéfice pour leurs propriétaires. C'est précisément ce qui se présente dans les Public Corporations, signale M. W.A. Robson, et c'est là où nous nous heurtons à ce qui les distingue fondamentalement des sociétés par actions (290). Il faut indiquer toutefois que si à cause du principe de désintéressement, aucune Public Corporation 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'ETAT DES PAYS SOCIALISTES.

a) Introduction.

60. — Le régime communiste, a dit M. Langrod, vit dans le cadre d'un système d'économie planifiée (292). C'est ainsi qu'en Pologne par exemple, l'économie planifiée constitue un système de direction et de gestion basé bien entendu sur la propriété des moyens de production ; il n'est donc pas exagéré de dire, que cette économie planifiée ne devient possible que grâce aux rapports économiques et sociaux fondés sur cette propriété sociale des moyens fondamentaux de production (293).

(287) V. Albert ABEL, « La Corporación Pública... », *loc. cit.*, p. 143.

(288) Cf. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 115.

(289) Cf. M.E. DIMOCK, « Government Corporation: A Focus of Policy... », *cit.* par F. GARRIDO FALLA, « La Intervención Administrativa... », *loc. cit.*, p. 421 ; M.A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 77.

(290) V. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 122 du même auteur, « Les Nationalisations en Grande-Bretagne », *loc. cit.*, pp. 35 et 36.

(291) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 67.

(292) V. Georges LANGROD, « Quelques récentes tendances administratives en régime communiste », *RISA*, 1962, N° 1, p. 28.

(293) Cf. Zygmunt RYBICKI, « L'entreprise publique dans le système polonais de l'économie planifiée », *RISA*, 1962, N° 3, pp. 312 et 314.

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

En effet, en URSS 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, quant à sa structure, n'avait rien de commun avec les entreprises existant avant l'opération de nationalisation. Ainsi, tous les Etats d'Europe centrale (Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Hongrie, Bulgarie, Roumanie et Pologne) où furent réalisées des nationalisations et où furent promulguées des lois spéciales concernant la structure et le régime de celles-ci, ont créé sans exception un nouveau sujet de droit, « l'entreprise d'Etat », sans tenir compte de la structure préexistante (296). En ce qui concerne l'URSS, où les nationalisations eurent un caractère radical et absolu, cette suppression totale des entreprises antérieures ne fait aucun doute. Cette structure de l'économie soviétique, qui est une rupture totale 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 de ces instruments et moyens de production et de la suppression de l'exploitation de l'homme par l'homme » (297).

61. — Dans tout le processus des nationalisations, l'Etat s'est appliqué surtout à procéder rapidement à certaines réformes nécessaires étant donné les urgences sociales et politiques, sans prendre le temps de faire des études approfondies et détaillées à propos de la nature de l'institution juridique qui allait naître. Ainsi dit M. Katzarov, un certain nombre de formes juridiques hétérogènes se sont intercalées entre, d'une part, la prise en charge directe par l'Etat en sa qualité de personne morale de droit public, de certaines activités économiques, et d'autre part, le maintien apparent des sujets de droit existant précédemment ; ces formes ne correspondent pas toujours à celles que nous avons l'habitude de rencontrer parmi les institutions juridiques (298). De cette façon, l'entreprise d'Etat ou l'entreprise publique, avec ses caractéristiques propres, semi-publique, se manifeste et se mue 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, M. Katzarov a signalé que ces entreprises ont un caractère spécial, qui emprunte à la fois au droit public et au droit privé ; en effet, bien que la loi en

(294) Cf. K. Katzarov, *op. cit.*, pp. 315 et suiv.

(295) Cf. Zygmunt RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 262 et 263.

(296) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 306 et 307 ; du même auteur, « Les nationalisations en Bulgarie », *loc. cit.*, p. 157 ; Charles D'ESZLARY, « Les nationalisations en Hongrie », in *Les nationalisations en France et à l'étranger (Les nationalisations à l'étranger)*, Paris, 1958, p. 201.

(297) Artículo 4° de la *Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas*, Editions en langues étrangères, Moscou, 1960, p. 10.

(298) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 311 et 312.

(299) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 266.

fasse des personnes morales distinctes 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 donc d'une forme juridique de caractère mixte, puisqu'elle est créée et supprimée, dirigée et orientée par l'Etat, tout en demeurant en même temps largement séparée de celui-ci et placée sous le régime de droit privé (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 l'Etat, qui est de droit public et dont l'un des principaux représentants est « l'entreprise de l'Etat » (*Gospredpriatia*) ; ces entreprises économiques sont personnalisées, ont un patrimoine propre et jouissent de la capacité juridique et de l'autonomie d'action (301). Le second groupe essentiel d'acteurs de 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, qui sont des organes centraux de direction et de représentation et qui se sont vu reconnaître une personnalité morale distincte. Le décret du 10 avril 1923 entendait par « trusts de l'Etat », les entreprises industrielles de l'Etat qui poursuivent en toute indépendance la réalisation de leur mission, conformément à leurs statuts respectifs approuvés et qui agissent conformément au principe de la rentabilité commerciale en vue de réaliser des bénéfices (302). Cependant, au sujet de ces trusts, un point reste à éclaircir : en raison de l'instauration ultérieure du régime d'économie planifiée, le but lucratif ne put évidemment être poursuivi, puisque l'administration centrale de planification intéressée se charge non seulement de fixer les prix de production des entreprises même à des prix parfois inférieurs à ceux du marché, mais encore elle met sur pied des projets de production (303). De plus, en raison de l'élimination à partir de 1929 de la « nouvelle politique économique » (N.E.P.), qui avait immédiatement suivi les nationalisations et dont les principales caractéristiques avaient été le rétablissement de la liberté du commerce, le développement du marché, le retour à l'économie monétaire, la tolérance de la petite et moyenne industrie, etc... (304), les trusts étaient devenus les organes de direction technique des entreprises qu'ils englobaient, privés de la faculté de procéder directement à la vente et à l'approvisionnement (305). A propos de ces organismes,

(300) V. dans K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 329 et 330 du même auteur, « Les nationalisations en Bulgarie », *loc. cit.*, pp. 162 et 167.

(301) Cf. G. LANGROD, « L'entreprise publique en droit administratif comparé », *loc. cit.*, p. 227 ; K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 315 et 316.

(302) V. dans Alexander BAYKOV, *The Development of the Soviet Economic System ; an essay on the Experience of Planning in the U.R.S.S.*, Cambridge et New York, 1947, p. 110, *cit.* par Rodrigo FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *RAP*, n° 3, 1950, p. 443.

(303) Cf. R. FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *RAP*, n° 3, 1950, p. 445.

(304) Cf. Charles BERTTELHEIM, *La Planification Soviétique*, Paris, 1945, p. 9, *cit.* par R. FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *loc. cit.*, p. 442.

(305) Cf. R. FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *loc. cit.*, p. 447.

la loi ne s'est pas attachée à la similitude entre l'entreprise d'Etat et l'entreprise privée, mais a plutôt permis l'apparition d'un régime spécial intermédiaire (306).

63. — Les nationalisations qui ont eu lieu dans les pays d'Europe centrale après la deuxième guerre mondiale, ont été influencées et inspirées idéologiquement par l'exemple soviétique, bien qu'elles aient en commun le fait de ne pas rejeter en principe la propriété et l'initiative privée en matière économique et qu'elles seraient plutôt portées à les reconnaître expressément (307). Dans tous ces pays cependant, les entreprises d'Etat existent aussi et répondent aux mêmes principes que ceux signalés précédemment.

En effet en Bulgarie, la nationalisation de l'économie a été faite par la création de personnes morales dénommées « entreprises d'Etat », différentes de la personne de l'Etat, disposant d'un patrimoine propre et de la capacité juridique. Parallèlement à ces entreprises, il y a les « Unions d'entreprises d'Etat », qui sont des groupements d'entreprises d'Etat de caractère identique ; elles sont chargées de diriger, de planifier et de contrôler 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, est qu'ils possèdent une capacité juridique et une marge d'action non limitée, mais plus ou moins orientée par le plan économique national d'Etat, élaboré par une commission du plan d'Etat (309).

En Tchécoslovaquie, où la plus grande partie de l'économie est également nationalisée, les échanges commerciaux nationalisés sont réalisés par différents types de sujets nouveaux dont les plus importants sont les « entreprises nationales » (*narodni podniky*) établies par le statut des entreprises nationales du 15 janvier 1946 et réglementées par la loi n° 51 de 1955 sur les entreprises nationales. Aux termes de ce statut, bien que ces entreprises soient la propriété de l'Etat et rattachées à son plan économique, elles sont constituées en tant que personnes morales 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, 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 sur les entreprises économiques d'Etat du 2 août 1946, constituées en tant que personnes juridiques indépendantes de la personne de l'Etat et agissant

(306) Cf. J.N. HAZARD, « Soviet Government Corporation », *Michigan Law Review*, avril 1943, vol. 41, n° 5, p. 852.

(307) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 318.

(308) V. Article II de la Loi relative aux entreprises de l'Etat du 12 octobre 1951, *cit.* par K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 318 et 319. V. du même auteur, « Les nationalisations en Bulgarie », *loc. cit.*, p. 163.

(309) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 319.

(310) V. V. KNAPP, « Quelques remarques... », *loc. cit.*, pp. 740 et suiv. ; Daniel VIGNES, « Les nationalisations en Tchécoslovaquie », dans *Les nationalisations en France et à l'étranger (Les nationalisations à l'étranger)*, Paris, 1958, pp. 259 et suiv.

(311) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 322 et 323 ; Charles D'ESZLARY, « Les Nationalisations en Hongrie », *loc. cit.*, pp. 202 et suiv.

aussi parallèlement aux « Unions d'entreprises » (312). Cependant, ce système a été considéré comme préjudiciable au développement de la propriété socialiste, du fait qu'il permettait la formation d'une nouvelle bureaucratie à l'intérieur du socialisme, qui aurait pu avoir tendance à se placer au-dessus des producteurs, qui dès lors, deviendraient indifférents à la marche de la production en perdant tout rôle actif dans les affaires générales de la communauté (313). Ces dangers qui se sont particulièrement fait sentir en 1948-1949, ainsi que le signale M. Djordjevich, ont été aperçus à temps et des mesures ont été prises pour transformer le système de gestion des entreprises d'Etat ; c'est l'objet de la loi fondamentale de 1950 sur la gestion des entreprises économiques de l'Etat par les collectivités ouvrières, qui instaure ce que l'on a appelé l'autogestion des producteurs (314). Cette forme d'entreprise constitue peut-être une catégorie spéciale, et nous lui ferons une place à part parmi les entreprises d'Etat des pays socialistes (315).

En Pologne enfin, l'entreprise d'Etat constitue l'unité d'organisation de base, permettant à l'Etat de réaliser ses tâches économiques ; elle a été définie comme un organisme appelé à satisfaire des besoins sociaux dans un certain domaine qui est précisé dans l'acte de création et doté d'une personnalité 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 y a aussi les unions d'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 la personnalité et jouissant de l'autonomie financière (319).

64. — A partir de cet aperçu plus ou moins général des pays à économie planifiée, nous essaierons de comparer le régime juridique des activités industrielles et commerciales de l'Etat, en analysant séparément le régime interne et le régime externe ; on y relève une certaine uniformité, contrairement aux systèmes occidentaux. En effet, on peut affirmer avec M. Katzarov, que dans les pays d'Europe centrale, dès l'instant même de la nationalisation, le régime des entreprises d'Etat a été unique et commun à l'ensemble des entreprises et c'est seulement plus tard qu'il a dû être perfectionné ; en revanche, dans des pays comme l'Angleterre et la France, où il y eut de grandes nationalisations mais de caractère très divers et hétérogène, le problème de l'amélioration se double d'un problème d'unification (320). D'où le

(312) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, page 321 ; Nikola STJEPANOVIC, « Les nationalisations et l'évolution de la gestion de l'économie en Yougoslavie », dans *Les nationalisations en France et à l'étranger (Les nationalisations à l'étranger)*, Paris, 1958, pp. 276 et 277.

(313) Cf. Jovan DJORDJEVICH, *Yugoslavia, Democracia Socialista*, México 1961, p. 59.

(314) V. J. DJORDJEVICH, *op. cit.*, pp. 60 et 65. Cf. Nikola STJEPANOVIC, « Les nationalisations et l'évolution... », *loc. cit.*, pp. 279 et suiv.

(315) V. N° 72.

(316) V. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 264.

(317) V. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 267.

(318) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 269 et 270.

(319) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 321.

(320) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 327.

concept générique d'entreprise publique, qui bien qu'étant plus économique que juridique, peut un jour constituer certainement une nouvelle catégorie juridique (321).

Il faut cependant dire expressément que dans les pays socialistes, malgré l'uniformité apparente, le régime est complexe (322) ; comme le fait en effet remarquer M. Zygmunt Rybicki, l'économie planifiée ne peut pas être correctement gérée si l'on ne fait pas appel à la fois aux formes économiques, aux formes du droit civil et à celles du droit administratif. Ces formes doivent varier avec chaque situation et chaque cas. En même temps, il y a lieu de remarquer que le rôle essentiel des formes du droit administratif, est surtout de fixer le cadre et de permettre le fonctionnement normal d'une entreprise et que dans la gestion courante, les formes économiques et les formes du droit civil semblent plus adéquates (323).

b) Régime juridique interne.

65. — Le régime juridique interne des entreprises publiques dans les pays socialistes, est généralement déterminé par les lois qui régissent ces entreprises (324) ; cela est valable pour chacun des pays que nous avons mentionnés précédemment.

Ainsi, la création des entreprises est le fait d'actes administratifs individuels, conditionnés en général par les plans économiques (325) qui se sont vu reconnaître un caractère normatif (326). En effet, la décision de créer une entreprise d'Etat revient, soit au ministre intéressé comme c'est le cas en Pologne et en Tchécoslovaquie (327), soit au conseil des ministres comme en Roumanie et en Bulgarie (328), soit au conseil des ministres par décret et au ministre intéressé comme en Hongrie (329). En ce qui concerne les unions d'entreprises, elles sont généralement créées par décision du conseil des ministres, comme en Pologne, en Bulgarie et en Hongrie (330).

Cependant, et même si les entreprises sont créées par la voie d'actes administratifs, généralement cela ne suffit pas à leur conférer la personnalité, cela est fait ultérieurement par un acte d'enregistrement ou d'inscription. En Pologne, par exemple, les

(321) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 452.

(322) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 266.

(323) Z. RYBICKI, « L'entreprise publique dans le système polonais de l'économie planifiée », *loc. cit.*, p. 317.

(324) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 266.

(325) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 277 ; du même auteur, « L'entreprise publique dans le système... », *loc. cit.*, pp. 314 et 316.

(326) Cf. G. LANGROD, « Quelques récentes tendances administratives en régime communiste », *loc. cit.*, p. 29.

(327) V. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 267 ; K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 320 et 321 ; V. KNAPP, « Quelques remarques... », *loc. cit.*, p. 741 ; Stanislaw SZWAJER, « Les nationalisations en Pologne », dans *Les nationalisations en France et à l'étranger (Les nationalisations à l'étranger)*, Paris, 1958, p. 236.

(328) V. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 318 et 319 ; du même auteur, « Les nationalisations en Bulgarie », *loc. cit.*, p. 159.

(329) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 323.

(330) V. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 270 et 271 ; K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 319 et 324. Du même auteur, « Les nationalisations en Bulgarie », *loc. cit.*, p. 163.

entreprises sont soumises aux formalités d'enregistrement, par l'intermédiaire du ministère des finances pour les entreprises-clés, ou des organes financiers des présidiums des conseils populaires. L'enregistrement confère à l'entreprise la personnalité juridique et dès ce moment elle devient un sujet à part entière dont le régime relève du droit civil (331). Dans d'autres pays comme la Roumanie, les entreprises doivent être enregistrées sur des registres spéciaux pour acquérir la capacité juridique et pour pouvoir fonctionner (322) ; en Bulgarie, en Hongrie et en Tchécoslovaquie l'entreprise est inscrite au registre de commerce habituel des entreprises commerciales (333).

6. — En ce qui concerne la direction des entreprises, c'est le principe de la gestion par une seule personne qui est valable pour 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, en détermine les fonctions et remplit les autres tâches de sa compétence (334). En Hongrie, la situation est indentique, car les entreprises sont administrées par un directeur général nommé par le ministre (335). En URSS, le principe est aussi celui de la gestion personnelle de l'entreprise par un directeur nommé par le ministre intéressé (336).

En Tchécoslovaquie, l'organisation des entreprises nationales est basée également sur le principe du chef unique, qui 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, selon diverses modalités, à des directives émanant d'autres organes qui appliquent en ce domaine la soumission aux règles du droit administratif (338). En effet, dans la plupart des cas, la direction de l'entreprise appartient en dernière analyse au ministre intéressé, 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'inter-

(331) V. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 267 ; Cf. N. GAJL, « Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne », *loc. cit.*, p. 164. Stanislaw SZWAJER, « Les nationalisations en Pologne », *loc. cit.*, p. 237.

(332) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 322.

(333) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 319 et 320 ; du même auteur, « Les nationalisations en Bulgarie », *loc. cit.*, p. 159 ; V. KNAPP, « Quelques remarques... », *loc. cit.*, p. 742 ; Charles D'ESZLARY, « Les nationalisations en Hongrie », *loc. cit.*, p. 202.

(334) V. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 267.

(335) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 323 ; Charles D'ESZLARY, « Les nationalisations en Hongrie », *loc. cit.*, p. 202.

(336) V. R. FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *loc. cit.*, p. 453 ; Cf. A. DENISOV et M. KIRICHENKO, *Derecho Constitucional Soviético*, Editions en Langues Etrangères, Moscou, 1959, p. 104.

(337) V. V. KNAPP, « Quelques remarques... », *loc. cit.*, pp. 742 et 743 ; Daniel VIGNES, « Les nationalisations en Tchécoslovaquie », *loc. cit.*, p. 259.

(338) Cf. Natalia GAJL, « Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne », *loc. cit.*, p. 167.

(339) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 319 et 323 ; Cf. Z. RYBICKI, « L'entreprise publique dans le système polonais de l'économie planifiée », *loc. cit.*, p. 317.

médiaire des *trusti* ou unions d'entreprises (340), bien que depuis la réforme introduite par le premier ministre soviétique, M. Alexej Kossyguine en septembre 1965, le processus de décentralisation dans la direction des entreprises d'Etat se soit accentué (341). Toutefois, cette subordination s'explique par l'existence de plans économiques nationaux, dont le développement est fondé essentiellement sur les entreprises d'Etat.

Dans certains pays comme la 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, qui, s'il constitue effectivement la base de l'institution de l'autogestion ouvrière, n'est pas l'unique organe qui remplit cette fonction (342). L'autogestion ouvrière, a signalé M. Rybicki, est une des formes du développement et de l'élargissement de la démocratie socialiste. Elle constitue une base permettant de 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 le rôle d'intermédiaire entre les intérêts particuliers de l'entreprise et les intérêts nationaux (343).

En Pologne, les organes de l'autogestion fonctionnent conformément à la loi, aux directives du conseil central des syndicats et au statut voté par le conseil d'autogestion des travailleurs. En vertu de ces dispositions, l'autogestion consiste notamment à décider des 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 des tâches économiques et socio-culturelles. Les organes d'autogestion votent les plans annuels et à long terme de l'entreprise, en se fondant sur les directives et les indications de l'organe supérieur (l'union d'entreprises), ils déterminent la répartition de la part du profit qui est destinée au personnel, ils votent aussi les règlements intérieurs. Les organes d'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 d'autogestion concernant le fonctionnement de l'entreprise sont adressées au directeur qui est tenu d'en assurer la réalisation. Le directeur peut refuser l'exécution d'une décision lorsqu'il estime qu'elle a été prise en violation des dispositions légales en vigueur, ou qu'elle est contraire aux plans de l'entreprise. Dans ce cas, la question est tranchée définitivement par un organe supérieur (*Zjednoczenie*), ou par une commission constituée spécialement à cet effet (*komisja rozjemcza*), à laquelle participent les représentants des syndicats (345).

C'est en se fondant sur les dispositions légales en vigueur, sur les directives des organes supérieurs, sur les résolutions des organes d'autogestion et sur sa connaissance des besoins économiques, que le directeur de l'entreprise publique polonaise en organise le processus de production (346).

(340) Cf. J.N. HAZARD, « Soviet Government Corporation », *loc. cit.*, p. 853.

(341) Cf. A.W.R. *Industrial Management in Poland* (polycopié) 10-12-65, pp. 1 et 2.

(342) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 267 et 268.

(343) V. Z. RYBICKI, « L'entreprise publique dans le système... », *loc. cit.*, p. 318.

(344) V. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 268.

(345) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 268 et 269 ; Natalia GAILL, « Les entreprises d'Etat en... », *loc. cit.*, p. 165.

(346) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 268 et 269.

67. — En ce qui concerne le régime financier des entreprises publiques des pays socialistes ; elles possèdent un patrimoine propre, distinct de celui de l'Etat, bien qu'elles soient considérées généralement comme propriété nationale. Mais, malgré ce patrimoine propre, il arrive fréquemment que ces entreprises n'en aient pas la propriété totale, et qu'elles la partagent avec l'Etat. Il en résulte souvent que l'entreprise d'Etat en tant que personne juridique n'a que l'usufruit de l'entreprise économique ou commerciale, ou seulement le droit de l'exploiter (347). Il y a donc lieu de distinguer un patrimoine sur lequel l'entreprise a seulement un droit d'usage, et des biens meubles qui constituent le véritable patrimoine de l'entreprise.

En URSS, les entreprises d'Etat et leurs *trusti* (unions) procèdent à l'autofinancement, ne reçoivent pas de crédits de l'Etat et sont indépendantes du fisc. Elles répondent de leurs dettes puisqu'elles disposent d'un patrimoine ; l'Etat n'est pas garant de leurs engagements et il s'ensuit donc une nette séparation entre le patrimoine de l'Etat et celui de l'entreprise. Cependant, en ce qui concerne l'URSS, seul l'Etat a le droit de posséder les moyens de production et y compris les biens des personnes juridiques — des entreprises d'Etat — et ceci crée un dualisme dans leur patrimoine. En effet, les entreprises d'Etat possèdent un patrimoine seulement en apparence : il s'agit de l'équipement que l'Etat leur a confié et sur lequel il leur a seulement concédé un droit d'usage, tout en conservant lui-même leur propriété, bien que ces entreprises se distinguent de l'Etat en tant que sujets de droit. Par ailleurs, ces entreprises possèdent cependant un second patrimoine, qui comprend le matériel acquis pour les besoins de la production, les produits fabriqués, l'argent en caisse et les profits mis en réserve. Cet avoir constitue leur véritable patrimoine, qui sert de garantie pour les tiers (348).

En Pologne et en Tchécoslovaquie, la situation est identique ; les biens que possède l'entreprise lui sont confiés par l'Etat pour les administrer et « pour usage », mais restent toujours la propriété inaliénable de l'Etat (349). En Bulgarie, les entreprises d'Etat reçoivent aussi de l'Etat des fonds d'exploitation suffisants ainsi que l'équipement ; celui-ci reste propriété de l'Etat, l'entreprise ayant seulement un droit d'usage. La garantie des tiers porte sur les biens meubles constitués par le matériel et les produits fabriqués, les fonds d'exploitation et les profits. Ce « patrimoine circulant » constitue aussi son véritable patrimoine (350).

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 reconnaît sur les biens (351). 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 (352).

(347) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 327.

(348) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 317.

(349) Cf. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 265 ; N. GAJL, « Les entreprises d'Etat en... », *loc. cit.*, p. 164 ; V. KNAPP, « Quelques remarques... », *loc. cit.*, p. 740 ; Daniel VIGNES, « Les nationalisations en Tchécoslovaquie », *loc. cit.*, pp. 259 et 263.

(350) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 319 ; du même auteur, « Les nationalisations en Bulgarie », *loc. cit.*, p. 160.

(351) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 327, Charles D'ESZLARY, « Les nationalisations en Hongrie », *loc. cit.*, p. 204 ; Daniel VIGNES, « Les nationalisations en Tchécoslovaquie », *loc. cit.*, p. 259.

(352) V. Z. RYBICKI, « L'entreprise publique dans le système... », *loc. cit.*, p. 317.

68. — Enfin, en ce qui concerne les rapports internes des entreprises avec leur personnel, ils échappent à l'application des règles 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 (353). Cependant, en Hongrie et en Tchécoslovaquie, le personnel est soumis à un statut de droit public, alors qu'en Bulgarie, même s'il est soumis au régime de droit privé, en ce qui concerne sa responsabilité pénale et disciplinaire, on lui applique les mêmes règles qu'aux fonctionnaires publics (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, en Tchécoslovaquie et en Roumanie (355). En conséquence, les actes de ces entreprises d'Etat n'ont pas le caractère d'actes administratifs, mais ils ont la nature des contrats de droit privé, fondés sur l'autonomie de la volonté et sur la liberté de contracter ; de ce fait, les litiges qui pourraient surgir échappent à la compétence des agents de l'Etat et sont jugés par les tribunaux civils ordinaires (356).

70. — En outre, on peut dire que généralement, les entreprises d'Etat des pays socialistes possèdent la qualité de commerçant comme c'est le cas en Bulgarie et en Hongrie (357). C'est la même chose en Tchécoslovaquie et en Pologne, où l'inscription des entreprises au registre du commerce est obligatoire ; elles acquièrent de ce fait, la qualité de commerçant (358). Selon M. Katarov, on peut généralement 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 en tant que personnes juridiques distinctes de l'Etat, peuvent acquérir et posséder la qualité de commerçant puisqu'elles font des actes de commerce à titre personnel et professionnel ; cependant, elles ne peuvent être considérées comme des sociétés commerciales ou des personnes morales commerciales étant donné que la loi ne les reconnaît pas comme telles (359).

71. — Enfin, au sujet du régime fiscal des entreprises publiques des pays socialistes, celui-ci est en général le même que celui de n'importe quelle autre activité

(353) G. LANGROD, « L'entreprise publique en droit... », *loc. cit.*, p. 227 ; K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 321 et 322 ; Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 267.

(354) V. Charles D'ESZLARY, « Les nationalisations en Hongrie », *loc. cit.*, p. 203 ; Daniel VIGNES, « Les nationalisations en Tchécoslovaquie », *loc. cit.*, p. 260 ; K. KATZAROV, « Les nationalisations en Bulgarie », *loc. cit.*, p. 162.

(355) V. Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 67 ; J.N. HAZARD, « Soviet Government Corporation », *loc. cit.*, pp. 860 et 261 ; Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 266 ; K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 320 et 322 ; V. KNAPP, « Quelques remarques... », *loc. cit.*, pp. 744 et suiv.

(356) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 378 ; Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 67.

(357) V. K. KATZAROV, « Les nationalisations en Bulgarie », *loc. cit.*, p. 161 ; Charles D'ESZLARY, « Les nationalisations en Hongrie », *loc. cit.*, p. 202.

(358) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 320 ; Stanislaw SZWAJECER, « Les nationalisations en Pologne », *loc. cit.*, p. 237.

(359) V. KATZAROV, *loc. cit.*, p. 363.

privée (360). Cependant, dans certains pays, comme l'URSS, il a été prévu un impôt sur les ventes ou sur le chiffre d'affaires des entreprises publiques ; cet impôt, très élevé (361), est un des principaux contrecoups financiers de la socialisation. En effet, il incarne l'idée selon laquelle le budget de l'Etat doit retenir 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 (362). Parallèlement à cet impôt, il a été prévu également un impôt sur les bénéfices obtenus par les entreprises publiques, qui enlève à celles-ci tout bénéfice excédant les besoins de développement de la production (investissements en capital, augmentation du capital d'exploitation) et les besoins des services sociaux et culturels des employés et ouvriers (363).

d) *Formes juridiques spéciales.*

72. — Dans les paragraphes précédents, nous avons étudié les traits caractéristiques des entreprises d'Etat des pays socialistes, qui, bien que possédant une personnalité juridique distincte de l'Etat et un patrimoine propre, sont cependant considérées comme propriété nationale. Cette situation a aussi existé en Yougoslavie ; mais à partir de 1950, après la loi fondamentale sur la gestion des entreprises économiques de l'Etat par les collectifs de travailleurs, il y a eu une évolution vers une véritable propriété socialiste impliquant la reconnaissance de certains droits aux producteurs (aux travailleurs) au sein des entreprises, et conduisant vers ce que l'on a appelé l'autogestion des producteurs (364).

La loi constitutionnelle yougoslave, généralise et constitutionnalise les droits des producteurs et des collectifs de travailleur dans les entreprises économiques ; en vertu de ce texte, l'autogestion économique des producteurs est fondée sur les droits suivants : 1° droit d'administration de l'entreprise ou de la coopérative par la collectivité de travail, soit directement, soit par l'intermédiaire des conseils ouvriers élus et révoqués par les producteurs ; 2° éligibilité 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 de fixer la rémunération de ses travailleurs selon leurs capacités ; 5° droit de l'entreprise de fixer de façon autonome, ses propres plans économiques ; 6° droit de participation des producteurs aux nouvelles chambres des assemblées populaires - conseils des producteurs - par l'intermédiaire de leurs représen-

(360) Cf. K. KATZAROV, *loc. cit.*, pp. 329 et 320.

(361) V. R. FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *loc. cit.*, p. 459 ; I.N. HAZARD, « Soviet Government Corporation », *loc. cit.*, p. 867 désigne cet impôt « turnover tax » et Ch. BETTELHEIM, *La planification soviétique*, *cit.*, p. 172, le désigne « impôt sur le chiffre d'affaires ».

(362) Cf. A. BAYKOV, *The Development of the Soviet Economic System...*, *cit.*, p. 367, *cit.* par FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *loc. cit.*, p. 459.

(363) Cf. R. FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *loc. cit.*, p. 460.

(364) V. Stanko GROZDANIC, « Administrative Management of Public Enterprise in Yugoslavia », *RISA*, 1966, N° 1, pp. 43 et 44.

tants, pour déterminer les ressources matérielles à consacrer aux besoins de l'emploi (365).

Certes, les droits d'autogestion ainsi définis sous leur forme générale ne sont pas actuellement exercés intégralement par les producteurs yougoslaves. Malgré cela et comme le signale M. Djordjevich, dans les conditions actuelles de l'évolution économique, culturelle et sociale du pays, l'autogestion des producteurs remplit déjà deux fonctions sociales fondamentales : la première consiste à écarter le capitalisme d'Etat ; l'autogestion permet d'éviter l'étatisation et 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 démontre l'abandon de « la planification totale par l'Etat » de la vie économique, qui freinerait 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'autogestion est de donner une 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. Selon M. Djordjevich, cela 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).

Cependant, et bien que la Yougoslavie poursuive certes son programme de planification économique, on peut dire également que l'initiative et la responsabilité de l'activité industrielle sont l'affaire propre des autorités politiques locales, et que c'est là le reflet du mouvement de décentralisation. C'est pourquoi l'économie yougoslave moderne dans sa forme la plus accentuée, peut être considérée comme basée sur la libre concurrence entre les entreprises communales, qui jouissent en général de l'autonomie en ce qui concerne la détermination des prix : autrement dit, les Yougoslaves sont parvenus à concilier les principes de la libre entreprise et de la propriété collective (368).

En dernier lieu, il faut signaler que c'est en Yougoslavie que pour la première fois dans l'histoire, a été institué le système de l'autogestion 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 s'exercent deux droits de caractère opposé : le droit pour les producteurs d'administrer les moyens de production et d'obtenir une part du produit social et le droit pour la communauté de déterminer, par l'intermédiaire des corps représentatifs, le montant des ressources à déduire du produit social pour satisfaire les besoins de la société (369).

(365) V. in Jovan DJORDJEVICH, *Yugoeslavia, Democracia Socialista, cit.*, p. 63. Cf. Nikola STOJEPANOVIC, « Les nationalisations et l'évolution de la gestion de l'économie en Yougoslavie », *loc. cit.*, pages 280 et suiv.

(366) V. J. DJORDJEVICH, *Yugoeslavia, Democracia Socialista, cit.*, p. 64.

(367) V. J. DJORDJEVICH, *Yugoeslavia, Democracia Socialista, cit.*, pp. 64 et 65.

(368) V. Elis HASTAD, « Tipos de Industrias Nacionalizadas », *loc. cit.*, p. 67.

(369) V. J. DJORDJEVICH, *Yugoeslavia, Democracia Socialista, cit.*, p. 71.

a) *Introduction.*

73. — En dehors de l'exercice par l'Etat, d'activités industrielles et commerciales par l'intermédiaire d'organismes doués d'une personnalité juridique propre et à caractère public ou semi-public, il est fréquent de rencontrer en droit comparé, des exemples où les activités sont exercées sous forme de société commerciale, bien que dans des pays comme l'Angleterre et l'Australie, cette hypothèse soit exceptionnelle (370). Dans la plupart des cas, si l'Etat utilise la société de droit privé pour exercer des activités économiques, il le fait en même temps qu'il recourt aux formes juridiques du 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 surtout par l'intermédiaire de sociétés de ce genre, l'utilisation des formules de droit public étant exceptionnelle, comme c'est le cas en Autriche (372), en Grèce (373), en Suède et en Finlande (374), ou bien alors, l'identification des modalités utilisées s'avère difficile (375).

74. — Dans tous ces cas, le recours par l'Etat aux formes du droit commercial est motivé par le souci d'atteindre des objectifs plus ou moins concrets : accoler une personnalité de droit privé à un patrimoine qui a été constitué dans un but déterminé, et obtenir en outre le bénéfice de la responsabilité commerciale, imposer les lois et usages du commerce, et enfin, échapper à l'application du droit administratif. Cette

(370) V. A. H. HANSON, « L'organisation des entreprises... », *loc. cit.*, p. 111 ; G. LANGROD, « L'entreprise publique en droit administratif comparé », *loc. cit.*, p. 219 ; Cf. W. A. ROBSON, « La Empresa Pública en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 74 ; M. A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 82.

(371) V. Allemagne : Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, *cit.*, pp. 2 et 4 ; E. FORSTHOFF, *op. cit.*, p. 660 ; Wolfgang ZETZSCHKE, « Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana », *loc. cit.*, p. 97 ; France : R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 453 ; Belgique : M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 393 ; Finlande : Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *cit.*, pp. 12 et 20 ; Italie : M. S. GIANNINI, « Sobre las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 20 ; M. S. GIANNINI, *Le Régime des Activités...*, *loc. cit.*, p. 4 ; Espagne : Manuel BROSETA PONT, « La Sociedad Anónima Pública... », *loc. cit.*, p. 495 ; J. L. VILLAR PALASI, « La Actividad Industrial del Estado... », *loc. cit.*, pp. 94 et 100 ; F. GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 138 ; Brésil : Antonio BROCHADO DA ROCHA, Rapport brésilien II au IV^e CIEF, *loc. cit.*, Vol. IV, pages 105, 107, et 109 ; Argentine : Agustin A. GORDILLO, *Empresas del Estado*, *cit.*, pp. 57 et suiv. ; R. BIELSA, « Las Sociedades de Economía Mixta, Los Servicios Públicos y las Industrias de Interés Nacional », *Estudios de Derecho Público*, Tome I, Buenos Aires, 1950, p. 593 ; Venezuela : Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1963, p. 186 ; Chili : Enrique SILVA CIMMA, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*, Santiago de Chile, 1961, Tome II, p. 295.

(372) V. Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, pp. 4 et 8 ; M. BAENA DEL ALCAZAR, « La Intervención de la Administración en la Economía Austríaca », *RAP*, n° 42, 1963, p. 450 ; W. WEBER, « State - Controlled Enterprise in Austria », *RISA*, 1962, n° 2, p. 196.

(373) V. Pella LENOUDIA, « La Empresa Pública en Grecia », *ICE*, mars 1964, p. 152.

(374) V. Hakan STROMBERG, « La Empresa Pública en Suecia », *ICE*, mars 1964, pp. 145, 147 et 149 ; Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 12, 15 et 20.

(375) V. Lloyd D. MUSOLF, « Public Enterprise and « Developed » Organisation Forms : South Vietnam », dans *RISA*, 1963, n° 3, p. 266.

solution pratique permet de résoudre le problème des relations entre l'organisme public et l'entreprise, d'augmenter son crédit vis-à-vis des tiers et conférer un mode de gestion souple, tant du point de vue juridique que du point de vue économique (376). En présence de ces objectifs à atteindre, il est évident que l'Etat n'a pas hésité à recourir aux formes de droit privé de préférence à la forme de l'établissement public, soumis fonctionnellement au droit administratif, bien que certains considèrent que la forme de la société commerciale ne soit qu'une fiction (377).

Par ailleurs, le motif essentiel qui a amené l'Etat à utiliser la forme sociétaire est peut-être la limitation de la responsabilité au capital de l'entreprise (378), au 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 ne serait pas limitée à un montant déterminé (379).

Enfin, il faut 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, cela doive être justifié par un intérêt général important, par l'impossibilité d'atteindre le but visé par d'autres moyens que le recours aux formes de droit privé, et si celles-ci ne portent pas préjudice aux fonds publics (380).

75. — Dans tous les cas déjà signalés, et sans que l'utilisation normale ou exceptionnelle de la forme sociétaire influe sur le régime de ces personnes juridiques, ce sont les règles du droit privé et du droit commercial qui sont normalement applicables à 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 auxdites sociétés, ne devrait pas en principe, faire varier le régime juridique applicable. Cependant, dans les systèmes juridiques contemporains, il existe de nombreuses dérogations au régime commun des sociétés, qui sont dues à la présence de l'Etat, et il est nécessaire de les analyser.

Pour cela, nous étudierons séparément la société commerciale publique d'une seule personne et la société commerciale d'économie mixte, selon que l'Etat est l'unique actionnaire de l'entreprise ou qu'il participe conjointement avec d'autres personnes privées à la formation du capital de celle-ci.

b) *La société commerciale publique unipersonnelle.*

76. — Etant donné leur soumission au code de 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, le droit civil et le droit du

(376) Cf. Manuel BROSETA PONT, « La Sociedad Anónima Pública... », *loc. cit.*, pp. 505 et 506.

(377) V. Manuel BROSETA PONT, « La Sociedad Anónima Pública... », *loc. cit.*, p. 503 ; M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 395.

(378) Cf. T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, « Notas para un Planteamiento de los Problemas Actuales de la Empresa Pública », *loc. cit.*, p. 119 ; K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 314 et 323 ; Hakan STROMBERG, « Las Empresa Pública en Suecia », *loc. cit.*, p. 148.

(379) V. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, *cit.*, p. 4.

(380) V. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, *cit.*, p. 9 ; Cf. Rapport de la République Fédérale d'Allemagne au IV^e CIEF, *loc. cit.*, Vol. IV, p. 137.

travail, auxquels s'ajoutent certaines dispositions spéciales. Cependant, la présence de l'Etat dans ces sociétés, entraîne un certain nombre de dérogations au régime et à la structure des sociétés commerciales, d'où l'impossibilité d'appliquer intégralement les normes du droit commercial, d'abord parce que certaines règles spéciales à ces sociétés créent de nombreuses dérogations précises au régime des sociétés anonymes, par exemple, la non application de la règle de la pluralité des associés, le caractère souvent intransmissible des actions de l'Etat et enfin l'existence d'un contrôle externe s'exerçant sur la société anonyme. Mais, le fait que l'on soit en présence d'un organisme public et unique actionnaire, rend souvent inapplicable le régime juridique des sociétés anonymes ou à responsabilité limitée, étant donné que certains organes disparaissent et que certaines conditions essentielles font défaut : nous verrons par exemple, qu'en général il n'y a pas d'assemblée générale et que le régime des actions perd en quelque sorte, son sens (381). On a tenté de remédier à plusieurs de ces inconvénients, en faisant participer au capital de l'entreprise et aux côtés de l'Etat, une autre personne publique ; par exemple, les instituts autonomes ou des établissements publics. Dans ces cas-là, même s'il existe plus d'un actionnaire, le capital conserve totalement un caractère public.

77. — Dans la société commerciale publique unipersonnelle, le premier problème qui surgit est celui de la possibilité même de l'existence de la société unipersonnelle, ou à actionnaire unique (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 disposant de la propriété ou de l'usage de certains biens ou chacune au moyen de sa propre industrie, à la réalisation d'un but économique commun », ainsi que le définit le Code civil vénézuélien inspiré du projet franco-italien sur les obligations et que reprend le Code civil italien (383), il faut bien admettre qu'en général, l'acte constitutif de la société doit avoir une base collective. Nous n'ignorons pas que certains droits positifs, comme ceux de la Suède, autorisent la création de sociétés à actionnaire unique (384), mais il s'agit là d'un cas exceptionnel. Devant cet état de fait, la doctrine admet sans difficulté qu'une société ayant été constituée régulièrement par plusieurs fondateurs à l'origine, voie les actions se concentrer ultérieurement en une seule main (385). On peut dire que c'est l'attitude générale, en ce qui concerne l'admissibilité des sociétés où l'Etat est le seul actionnaire (386). En effet, et même avec la participation de l'Etat, il arrive souvent qu'il soit impossible de créer des sociétés unipersonnelles, sans le concours d'autres personnes juridiques, au moins à l'origine et même si l'on admet la transformation des sociétés

(381) Cf. Manuel BROSETA PONT, « La Sociedad Anónima Pública... », *loc. cit.*, p. 498 ; M. A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 121.

(382) V. Roberto GOLDSCHMIDT, « La Sociedad de una sola persona con especial referencia al Derecho Venezolano », en *Ponencias Venezolanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado (Upsala, 1966)*, Caracas, 1966, pp. 9 à 27.

(383) V. Artículo 1649 du Code civil vénézuélien ; Article 531 du projet franco-italien des obligations ; Article 521 du Code civil italien.

(384) V. Carl HEMSTROM, « The One-Man Company in Swedish Law », dans *Swedish National Reports to the VIIIth. International Congress of Comparative Law, Upsala 1966*, Stockholm, 1966, p. 43.

(385) Cf. Manuel BROSETA PONT, « La Sociedad Anónima Pública... », *loc. cit.*, p. 503.

(386) V. Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 8 ; R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 453 ; K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 309 ; Pella LENOUDIA, « La Empresa Pública en Grecia », *loc. cit.*, p. 153.

de plusieurs personnes en sociétés d'une seule personne. C'est par exemple, le cas du droit allemand, où la société anonyme et la société à responsabilité limitée, ne peuvent être fondées que par au moins cinq et deux personnes respectivement ; ainsi, les sujets de droit public ne peuvent juridiquement fonder une société propre sans la participation d'autres sujets. Cependant, admet M. Vogel, cette condition peut être écartée, si les employés ou les agents de l'organisme public correspondant, agissent en tant que particuliers dans la constitution de la société et transfèrent plus tard leurs actions à l'organisme public (387).

Comparé à cette attitude générale, le droit espagnol, dans sa loi sur les sociétés anonymes, contient une norme réellement exceptionnelle et dérogeant aux règles universellement admises concernant les sociétés ; en effet, après avoir décidé que le nombre des fondateurs d'une société anonyme ne pouvait être inférieur à trois, il est prévu une exception à ce principe au bénéfice des sociétés constituées par des organismes d'Etat, provinciaux ou municipaux, et cela en application des dispositions en vigueur (388).

78. — Or, soit que l'Etat ait dès le départ la qualité d'actionnaire unique, soit qu'il l'obtienne ultérieurement, la forme juridique commerciale de l'entreprise impose de la considérer comme commerçante (389) et par conséquent, il faut y voir juridiquement une personne privée, soumise au droit commun et aux tribunaux ordinaires. Donc, les sociétés de capital public ne jouissent en général d'aucune prérogative de la puissance publique, sauf dans quelques pays comme la Suède, où elles doivent recouvrer des impôts indirects (par exemple, les impôts sur le tabac, l'alcool et les loteries) (390).

D'autre part, le personnel ne relève pas de la fonction publique, mais se voit appliquer les règles du droit du travail (391). De même, en ce qui concerne le régime fiscal, ces entreprises se trouvent généralement soumises au régime ordinaire qui est celui des sociétés commerciales, même si elles peuvent bénéficier d'exemptions et d'exonérations spéciales (392). Cependant en Grèce, il est prévu une exemption générale de toute obligation d'impôts et de contributions, système en réalité très éloigné du principe du fonctionnement « commercial » des entreprises de l'Etat (393).

79. — Quand l'Etat est l'unique actionnaire d'une société commerciale, il influence l'activité de celle-ci de façon indirecte : en exerçant par l'intermédiaire du ministre intéressé ses droits d'actionnaire, ou en donnant des instructions aux

(387) V. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, p. 4.

(388) V. Manuel BROSETA PONT, « La Sociedad Anónima Pública... », *loc. cit.*, p. 497.

(389) Cf. Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 11 ; R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 456.

(390) V. Hakan STROMBERG, « La Empresa Pública en Suecia », *loc. cit.*, p. 149.

(391) Cf. G. LANGROD, « L'entreprise publique de droit administratif comparé », *loc. cit.*, p. 227 ; R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 454 ; Hakan STROMBERG, « La Empresa Pública en Suecia », *loc. cit.*, p. 149.

(392) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 457 ; DUPONT, *L'Etat industriel*, *cit.*, p. 110 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 10 ; Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 14 et 16 ; Hakan STROMBERG, « La Empresa Pública en Suecia », *loc. cit.*, p. 149.

(393) V. Pella LENOUDIA, « La Empresa Pública en Grecia », *loc. cit.*, pp. 157 et 158.

membres du conseil d'administration nommés par lui (394). C'est pour cela que ces entreprises, bien que virtuellement dirigées par leurs organes statutaires, se trouvent sous la supervision et le contrôle du ministre (395).

80. — En conséquence, il y a là une source d'anomalies en ce qui concerne le régime normal des sociétés. En effet, dans toute société commerciale publique d'une seule personne, il n'y a pas d'assemblée générale, d'organe délibérant, puisque l'actionnaire unique ne peut délibérer avec lui-même. L'assemblée étant un organe cependant nécessaire, dont la composition, les pouvoirs et le fonctionnement sont régis par les règles commerciales propres aux sociétés, on a voulu dans certains cas la remplacer par un organisme ou une corporation publique ; mais on ne peut pas y voir une véritable assemblée générale, car leur constitution, leur fonctionnement et leurs pouvoirs sont soumis à des règles propres, qui ne sont précisément pas celles du droit commercial. Ainsi, par exemple en Espagne, à propos des sociétés créées par des organismes locaux, on dit que le conseil municipal ou la corporation locale feront l'office d'assemblée générale (396). Par ailleurs, en ce qui concerne les organes directeurs de la société, il y a certaines anomalies ; ainsi, le conseil de direction des sociétés publiques d'une seule personne, n'est ni nommé ni révoqué par l'assemblée générale, car celle-ci n'existe pas au sens strict, mais par l'unique actionnaire. Dès lors, 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 façon normale pour l'Etat d'exercer le contrôle et la direction de l'entreprise, est de faire usage de ses droits d'actionnaire, il est nécessaire de signaler que dans ces sociétés unipersonnelles, il n'y a pas réellement un régime des actions, or c'est là un point essentiel dans toute société anonyme. En effet, il faut admettre que dans les sociétés publiques unipersonnelles, les actions ne sont pas vraiment partie intégrante du capital, lorsqu'elles ne sont pas utilisées comme moyen de financement, ni comme moyen de mesurer la participation à l'exercice des droits sociaux, car dans ces deux cas il y a présomption de pluralité d'associés. Par ailleurs, on ne peut pas dire qu'en général ces actions soient des titres-valeurs, puisque fréquemment, la loi ordonne qu'elles soient incessibles, comme par exemple, en Autriche et en Finlande (398) et l'assistance aux soi-disant assemblées générales se justifie non plus par la qualité d'actionnaire, mais celle de conseiller, comme en Espagne dans certains cas (399).

82. — Enfin, et bien qu'en principe ces entreprises soient régies par le droit des sociétés commerciales, on ne peut raisonnablement prétendre leur appliquer les règles de la liquidation telles qu'elles sont prévues par les lois commerciales.

En effet, dans certains pays comme l'Autriche, cela est clairement posé de façon

(394) Cf. Hakan STROMBERG, « La Empresa Pública en Suecia », *loc. cit.*, p. 149.

(395) Cf. Pella LENOUDIA, « La Empresa Pública en Grecia », *loc. cit.*, p. 153.

(396) V. Manuel BROSETA PONT, « La Sociedad Anónima Pública... », *loc. cit.*, p. 501.

(397) Cf. Manuel BROSETA PONT, « La Sociedad Anónima Pública... », *loc. cit.*, p. 502 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, pp. 16 et 17.

(398) V. Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 11 ; Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 13.

(399) V. Manuel BROSETA PONT, « La Sociedad Anónima Pública... », *loc. cit.*, p. 501.

générale et il est exigé que la dissolution ou la liquidation de l'entreprise, fassent l'objet 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 donné la qualité de commerçant de ces entreprises, une procédure de faillite était élaborée, celle-ci serait difficilement réalisable, car l'Etat, pour des motifs d'intérêt général, viendrait certainement au secours des entreprises en difficulté (401). Cependant, il est nécessaire d'observer à ce sujet, que la mauvaise gestion 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 : en effet, les directeurs et administrateurs de la société publique sont moins affectés que ce dernier par la crise de l'entreprise. Pour le directeur privé, l'entreprise représente 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 s'il échoue dans sa gestion, il peut retrouver son poste dans la carrière administrative. C'est pourquoi, M. T.R. Fernández Rodriguez considère, avec raison d'ailleurs, qu'il est nécessaire d'assimiler sur ce point les directeurs publics aux privés ; telle serait la condition à remplir pour susciter l'intérêt des directeurs publics pour l'entreprise (402). Aussi longtemps qu'il en ira autrement, la célèbre phrase formulée par Ripert à propos de l'apparition de l'activité économique de l'Etat, sera toujours valable : « S'emparer des propriétés privées 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 de 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. D'abord, l'association du capital public avec le capital privé peut survenir dès le début de la vie juridique de l'entreprise, ou bien postérieurement, quand une personne publique territoriale acquiert une partie du capital d'une société commer-

(400) V. Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, cit., p. 10 ; plus spécialement en Belgique : M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », cit. (polycopié), p. 59.

(401) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 456 ; A. DELION, *L'Etat et les entreprises publiques*, cit., p. 22 ; Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, cit., p. 8 ; M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », cit. (polycopié), pp. 57 et 59 ; M. S. GIANNINI, « Sobre las Empresas Públicas », loc. cit., pp. 12 et 15 ; K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 323.

(402) V. T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, « Notas para un Planteamiento de los problemas actuales de la Empresa Pública », loc. cit., p. 121.

(403) V. G. RIPERT, *Le régime démocratique et le droit moderne*, Paris, 1948, p. 246, cit. par K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 291 ; cit. également par T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Notas para un Planteamiento...*, loc. cit., p. 121.

(404) Cf. P. DUPONT, *L'Etat industriel*, cit., p. 65. Voir les droits étrangers sur ces entreprises dans : Hector CAMARA, *Sociedades de Economía Mixta*, Buenos Aires, 1954, pages 13 et suiv. sur les problèmes implicites. Luis GASTAO PAES DE BARROS LEAES, « O conceito jurídico de Sociedade de Economía Mista », *Revista de direito Administrativo*, n° 79, Rio de Janeiro, 1965, pages 1 et suiv.

ciale étatique unipersonnelle, comme c'est souvent le cas en Autriche (405). Par ailleurs, pour avoir une société d'économie mixte, il faut que l'organisme qui participe au capital soit l'Etat, ou toute autre collectivité publique. Il ressort de cela que, en général, et contrairement à ce qui se passe en Argentine (406), l'apport de capitaux par des établissements publics ou autres sociétés publiques, ne suffit pas pour conférer la qualité de société d'économie mixte. Telle est, par exemple, la loi cubaine sur les sociétés d'économie mixte, qui définissait celles-ci comme des « entreprises dans lesquelles l'Etat apporte un capital, et à la gestion desquelles l'Etat participe conjointement avec le capital privé » (407). En outre, pour qualifier une société de société d'économie mixte, il faut tenir compte des 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. Par conséquent, l'existence dans l'entreprise d'un capital privé d'importance minimale et, par conséquent, l'influence primordiale de l'Etat, feront plutôt penser que l'on se trouve en présence d'une société commerciale publique (408). Au contraire, si la participation de l'Etat est minoritaire, on se trouvera en présence de ce qu'on appelle l'actionariat de l'Etat, plutôt que d'une société d'économie mixte (409). C'est ainsi que la société d'économie mixte se caractérise par une participation à la fois publique et privée à la direction de l'entreprise, bien que généralement il y ait une certaine prépondérance des intérêts publics (410), ce qui par ailleurs est obligatoire en Allemagne (411).

84. — La grande importance de l'entreprise d'économie mixte, est due à ce qu'elle fut le moyen initial de l'intervention de l'Etat dans l'économie ; son origine remonte en effet aux timides tentatives faites dans divers pays, pour concilier le dogme économique du « laisser faire » avec la nécessité de voir l'Etat stimuler certaines œuvres et entreprises d'intérêt public (412). Ainsi, dans des pays comme l'Angleterre (413) et dans la plupart des pays socialistes sauf la Hongrie (414), où la vague des nationalisations a permis une ferme intervention de l'Etat dans l'économie, au moyen de formules juridiques telles que les Public Corporations 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'organismes publics économi-

(405) V. Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, cit., p. 2.

(406) V. Agustin A. GORDILLO, *Empresas del Estado*, cit., pp. 98 et 165.

(407) V. dans *Información Jurídica*, n° 138, Madrid 1951, p. 923.

(408) Cf. Theo KELLER, « La Economía propia de las Comunidades Públicas », *loc. cit.*, page 163.

(409) V. J. L. VILLAR PALASI, « La Actividad Industrial del Estado en el Derecho Administrativo », *loc. cit.*, p. 97.

(410) Cf. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 400. Theofilo DE AZEVEDO SANTOS, *As Sociedades de Economia Mista non Directo Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1964, page 46.

(411) V. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche...*, cit., p. 5.

(412) Cf. F. GARRIDO FALLA, « Las Empresas Públicas », *loc. cit.*, p. 141.

(413) V. W. A. ROBSON, « La Empresa Pública en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 74.

(414) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 341 et 342.

ques, l'unique forme utilisée par l'Etat pour exercer des activités industrielles et commerciales, fut la société d'économie mixte (415).

85. — Les règles applicables à ce genre d'entreprises sont en général les mêmes que celles qui sont valables pour les sociétés commerciales d'une seule personne ; elles sont donc totalement soumises aux principes du droit civil, du droit commercial et du droit du travail, avec possibilité de leur appliquer certaines dérogations au régime ordinaire, déjà vues. A ce sujet, on peut relever que contrairement à l'opinion de M. Theofilo de Azeredo Santos, M.A. Flamme estime inapplicable, même aux sociétés d'économie mixte, la procédure de la faillite, étant donné que l'on se trouve en présence d'un intérêt public qui exige le concours de l'Etat, pour éviter toute cessation des paiements de la part de ces entreprises. C'est la solution adoptée par la législation argentine (416).

(415) V. Rapport de la Chambre des comptes du Luxembourg au IV^e CIEF, *loc. cit.*, Vol. IV, page 217.

(416) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *cit.* (polycopié), p. 59 ; Théofilo DE AZEREDO SANTOS, *As Sociedades de Economia Mista...*, *cit.*, pp. 64 et 65 ; Héctor CAMARA, *Sociedades de Economia Mista*, *cit.*, p. 148.

LE CONTROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

« L'élaboration d'un système de contrôle de l'administration donnant toutes garanties, est aussi difficile qu'elle est nécessaire ; cela tient, en partie à la variété des intérêts à sauvegarder, en partie à la diversité et à la multiplicité des actes administratifs à contrôler ».

Frank J. GOODNOW, *Les Principes du droit administratif des Etats-Unis*, Paris, 1907, p. 416.

I. — Introduction

86. — M. 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 netteté et une urgence de plus en plus grandes aux entreprises publiques, sont nombreux et peuvent prendre différents aspects, selon qu'ils concernent : la propre raison d'être de certaines entreprises (survivances historiques de nécessités économiques ou politiques désormais dépassées) ; la question de l'opportunité de l'intervention de l'Etat ; la nécessité d'établir des liens organiques entre les principes juridiques et économiques régissant des entreprises faisant partie d'une même branche de l'activité économique ou de branches différentes mais reliées entre elles ; et surtout 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 la plus urgente (417).

En effet, et c'est là une tendance générale en droit comparé, l'intervention de l'Etat dans la vie économique par l'exercice d'activités industrielles et commerciales, a donné lieu comme nous l'avons vu, à la création et à la constitution de diverses formes juridiques d'action, qui vont de la régie industrielle française et de la régie d'Etat belge, à la société commerciale de capital public mixte, selon le degré de décentralisation. Or, cette décentralisation plus ou moins importante, surtout quand elle prend l'aspect de certaines formes juridiques autonomes, a donné lieu, dans les différents droits positifs, à l'institution de certains mécanismes de contrôle par l'Etat ou la communauté, sur les divers organismes créés. Il s'agit en effet, de

(417) V. Flaminio FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne », *loc. cit.*, p. 233.

contrôles différents, qui parfois se mêlent et s'enchevêtrent, arrivant à faire naître dans certains cas, des doutes très sérieux quant à la portée et aux limites de la compétence attribuée aux organes concernés. Généralement, aux contrôles normaux effectués par les ministères techniques, qui exercent sur les entreprises publiques la surveillance et la tutelle, il faut encore ajouter des contrôles spéciaux intérieurs et extérieurs, qui s'appliquent plus particulièrement aux entreprises subventionnées par l'Etat. En outre, il y a un type de contrôle très particulier, celui qui est exercé par le Parlement. Il se fonde sur le principe selon 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 gérés (418). Par ailleurs, dans les pays où le contrôle financier est exercé non seulement par le Parlement, mais aussi par des organismes supérieurs de contrôle des finances publiques, l'intervention de ceux-ci est toujours plus poussée lorsqu'il s'agit de fonds publics destinés aux activités commerciales et industrielles de l'Etat. Ces trois formes de contrôle : contrôle administratif, contrôle parlementaire et contrôle par les organismes supérieurs de contrôle des finances publiques, traduisent en règle générale, les divers aspects du contrôle public exercé sur lesdites activités ; c'est ce que nous analyserons par la suite et de façon comparative. Il faut ajouter en outre, que dans les pays où l'intervention de l'Etat dans l'économie a pour origine les phénomènes de 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, qu'il sera traité des mécanismes de contrôle au sens large du terme ; or, ceux-ci comprennent souvent implicitement, surtout en ce qui concerne le contrôle administratif, non seulement la tâche de contrôle au sens strict du mot, mais aussi des tâches de coordination, de planification et même de direction (419).

Il faut admettre avec M. Drago, que les systèmes de contrôle existant en droit comparé sont si nombreux, que s'ils intervenaient tous réellement, les entreprises publiques seraient paralysées et privées de toute la souplesse commerciale qui doit être leur règle essentielle de fonctionnement (420).

(418) Cf. F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne », *loc. cit.*, p. 233.

(419) Cf. Georges LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, Paris 1962, p. 36.

(420) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 458 ; Cf. M. A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 123 ; A. H. HANSON, « L'organisation des entreprises... », *loc. cit.*, p. 111. En général, sur le contrôle des entreprises publiques, v. Associazione Italiana di Scienze Politiche e Sociali, *Il Controllo dell'Impresa Pubblica*, Milano, 1960.

II. — Le contrôle administratif

« Il a été dit que le nom de curatelle serait mieux approprié que celui de tutelle, car le nom de tutelle éveille, dans notre droit, l'idée d'un incapable qui n'agit pas du tout par lui-même, pour le compte duquel agit un tuteur, ce qui, visiblement, est inexact quand il s'agit des personnes administratives. Ces personnes agissent par elles-mêmes au moyen d'organes qui leur sont propres ; seulement il leur faut, pour certains actes, l'autorisation d'un curateur. Malgré tout, le nom tutelle étant consacré par l'usage, il est préférable de le conserver ».

M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Paris, 1893, p. 437.

I. — Introduction

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

En règle générale, ce contrôle, effectué par la propre administration ou par les organes auxquels sont affiliées les entreprises économiques d'Etat, revêt deux formes principales, qu'il est nécessaire d'étudier séparément. Tout d'abord, ce contrôle peut être exercé directement par l'administration, soit par l'intermédiaire du ministre intéressé, en tant que contrôle hiérarchique ou de tutelle, soit par l'intermédiaire d'organes administratifs de coordination ou de planification des activités de l'Etat. Ensuite, ce contrôle peut être effectué par l'administration de façon indirecte, par l'intermédiaire d'organismes doués de personnalité, et agissant en tant que trusts ou holdings d'entreprises économiques. Ainsi, nous étudierons non seulement le contrôle administratif direct, mais aussi le contrôle administratif indirect.

2. — CONTROLE ADMINISTRATIF DIRECT.

A. — INTRODUCTION.

88. La forme et l'intensité du contrôle administratif direct sur les entreprises publiques, dépendent de la forme juridique concrète qui leur a été conférée (421). Il peut s'agir d'un contrôle hiérarchique, d'un contrôle de tutelle, ou d'un contrôle

(421) Cf. Wolfgang ZETZCHKE, « Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana », *loc. cit.*, p. 95.

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 sur ses subordonnés : le ministre exerce un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents de ses services. Ce pouvoir est donc 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 donc 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 M. 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 obligations supplémentaires (423). C'est ainsi que MM. Maspétiol et Larocque 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, on peut dire avec M. Vedel, qu'en général le pouvoir et le contrôle hiérarchique s'exercent au sein d'une personne morale unique et mettent en œuvre des relations de chef à subordonné. Le pouvoir et le contrôle de tutelle mettent en rapport l'Etat et d'autres personnes publiques et ils créent des relations entre l'Etat, gardien de l'intérêt général le plus large, et promu contrôleur, à ce titre, des personnes publiques, ayant des intérêts propres, et se trouvant dans la situation de contrôlés à ce titre (425). C'est pourquoi, M. Langrod considère que l'une des raisons de la création des entreprises publiques personnalisées, est la nécessité d'éviter le contrôle hiérarchique (426).

Mais en plus du contrôle hiérarchique et du contrôle de tutelle sur les organismes d'Etat ou para-étatiques qui développent des activités industrielles et commerciales, l'Etat peut exercer un troisième type de contrôle administratif, qui est effectué par l'intermédiaire d'organes de coordination ou de planification, créés spécialement dans le secteur économique auquel l'Etat participe et qui n'est pas couvert par les deux autres types de contrôle analysés précédemment ; c'est celui qui est exercé en Italie par exemple, par le « *Ministero delle partecipazioni statali* », ou dans les pays socialistes par les organes centraux de planification.

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

(422) V. G. VEDEL, *Droit administratif, cit.*, Tome II, p. 419.

(423) V. G. VEDEL, *op. cit.*, Tome II, p. 419.

(424) V. MASPÉTIOL et LAROCQUE, *La tutelle administrative*, Paris, 1930, p. 10, *cit.* par M. BAENA DE ALCAZAR, « Los Entes Funcionalmente Descentralizados y su relación con la Administración Central », *RAP*, n° 44, 1964, p. 100.

(425) V. G. VEDEL, *op. cit.*, Tome II, p. 419.

(426) V. G. LANGROD, « L'entreprise publique en droit administratif comparé », *loc. cit.*, page 228.

B. — CONTROLE HIERARCHIQUE.

89. — L'administration dispose d'un contrôle hiérarchique, sur les activités industrielles et commerciales qu'elle exerce directement (427). Dans ce cas, les directeurs de ces entreprises sont des fonctionnaires intimement liés à l'administration publique, et en conséquence, obligés de se soumettre aux règles qui leur sont imposées par leurs organes ou instances suprêmes. Le contrôle effectué sur ce type d'activités, est alors généralement dû à l'intervention directe dans la gestion et 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 manifeste par le droit de veto reconnu au ministre intéressé et pour ce qui touche les décisions des organes directeurs. Ainsi, par exemple en Allemagne, le ministre des postes a un droit de veto absolu sur les décisions du conseil d'administration de la *deutsche Bundespost*, qui pourraient avoir des incidences financières ; il peut en outre, soumettre au gouvernement fédéral, qui décide en dernier ressort, les résolutions qui, selon lui, méconnaissent les intérêts du Bund (428).

Par ailleurs, on peut également 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 (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 le but visé est essentiellement de permettre à certaines entreprises étatiques à caractère industriel ou commercial d'échapper aux règles de gestion financières et comptables traditionnellement en vigueur dans l'administration. C'est pourquoi les administrations ainsi personnalisées demeurent sous l'autorité hiérarchique directe du ministre.

C. — LE CONTROLE DE TUTELLE.

90 — Le contrôle de tutelle dans les activités industrielles et commerciales de l'Etat, se manifeste dès qu'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 indépendants de l'administration étatique directe, au moyen du procédé technico-juridique de l'attribution de la personnalité juridique à des entités institutionnelles (430).

En conséquence, la tutelle administrative sur les organismes décentralisés exerçant des activités économiques, a pour but essentiel de garantir l'unité et la bonne exé-

(427) V. N° 14 et suiv.

(428) V. Wolfgang ZETZSCHKE, « Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana », *loc. cit.*, p. 96.

(429) Cf. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 391 et 397 ; M. A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 28.

(430) V. F. GARRIDO FALLA, *Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional*, Madrid, 1950, pp. 121 et suiv.

cution de la politique générale de l'Etat en matière économique, car elle permet à l'administration centrale de surveiller directement, mais non en qualité de supérieur hiérarchique, l'activité des organes qui relèvent de l'administration indirecte de l'Etat.

Parmi les pouvoirs de l'autorité de tutelle, qui sont généralement confiés au ministre intéressé (431), il y a lieu de faire une distinction entre les pouvoirs de tutelle sur les personnes et les pouvoirs de tutelle sur les actes.

91 — Généralement, 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. C'est le cas dans les pays où l'établissement public industriel et commercial est de règle dans la décentralisation fonctionnelle, comme par exemple en France, en Allemagne, en Belgique (432) et au Venezuela (433), ainsi que dans les pays où sont de règle les Public Corporations (434), ou les entreprises publiques des pays socialistes (435). La révocation appartient en général, à l'administration centrale, bien que dans certains cas, l'initiative en revienne aux organes d'autogestion ouvrière, comme en Pologne (436).

92 — Quant à la tutelle sur la gestion, les ministres disposent généralement vis-à-vis des organismes décentralisés exerçant des activités industrielles et commerciales, de certains pouvoirs de contrôle *a priori*, ou *a posteriori*, selon qu'ils se placent avant ou après que la décision ait été prise. Ainsi, le contrôle *a posteriori* porte sur 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*, comme l'indique M. J. Rivero, il y a entre les organes de gestion et 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 cogestion (437). Nous allons en tout cas, étudier ces deux types de contrôle.

Le contrôle *a priori*, peut revêtir différentes formes. En premier lieu, les organes de tutelle ministérielle peuvent avoir la possibilité de donner des directives ou de tracer l'orientation générale de l'activité des entreprises publiques, sans que cela porte sur des actes concrets desdites entreprises ; c'est le cas en Angleterre (438), et

(431) V. A. G. DELION, *Le statut...*, cit., pp. 62 et suiv.

(432) V. Roland DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 453 ; M. A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 68 ; M. A. FLAMME, « Le régime des activités », *loc. cit.*, p. 453.

(433) V. Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, cit. p. 445.

(434) V. W. A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 125 ; J.E. HODGETTS, « La Empresa Pública en Canadá », *ICE*, mars 1964, p. 131.

(435) V. en ce qui concerne la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, et la Pologne, K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 319, 320 et 323 ; Zygmunt RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 267 et 272 ; V. KNAPP, Quelques remarques..., *loc. cit.*, p. 741.

(436) V. Zygmunt RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 268.

(437) V. Jean RIVERO, « Le fonctionnement des entreprises nationalisées », *Droit social*, novembre 1955, page 66, cit. par G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, cit., p. 180 ; P. BOUCHET, « Las empresas Públicas en Francia », *ICE*, mars 1964, page 87.

(438) Cf. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, cit., p. 65 ; A.H. HANSON, « L'organisation des entreprises... », *loc. cit.*, p. 112 ; A. DELION, *L'Etat et les entreprises publiques*, cit., p. 160. Sur les « directives générales » en Argentine, Agustin CORDILLO, *Empresas del Estado*, cit., page 153.

en Italie. Ainsi, en Italie par exemple, l'article 1 de la loi de 1948 précise expressément à propos 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, qui prévoit que le ministre des transports et de l'aviation civile, après avoir préalablement consulté la corporation intéressée, peut donner à n'importe quelle corporation aéronautique « des instructions de caractère général sur l'exercice et la réalisation d'objectifs d'intérêt national ». La corporation intéressée devra suivre ces instructions, et cette forme du pouvoir ministériel est la formule commune en vigueur dans la législation anglaise (440).

Par ailleurs, le système des approbations préalables de 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 y a un minimum prévu par les décrets des 26 août 1957 et 22 juin 1960 et par 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 participations financières, le montant des jetons de présence des administrateurs et les traitements des présidents 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), l'Argentine et le Venezuela (443).

Par ailleurs, très souvent et pour exercer leur pouvoirs de contrôle, les ministres désignent au sein des entreprises, leurs représentants appelés commissaires du gouvernement ; c'est le 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 contre certaines décisions ; leur recours au ministre intéressé, qui devra trancher, est suspensif de la décision contestée (445).

Dans le droit anglais, comme nous l'avons dit, bien qu'en règle générale le contrôle ministériel sur les Public Corporations consiste à fixer des « directives de caractère général à propos d'affaires qui semblent concerner l'intérêt national », le ministre dispose également de certains pouvoirs d'approbation. En effet, son

(439) V. F. FRANCHINI, *Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat...*, *loc. cit.*, p. 240.

(440) V. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, pp. 116 et 117 ; Cfr. W. A. ROBSON, « La Empresa Pública en Gran Bretaña », *loc. cit.*, pp. 75.

(441) V. André G. DELION, *Rapport français au IV^e CIEF*, *loc. cit.*, Vol. IV, p. 159.

(442) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 442 et 426.

(443) V. Agustin A. GORDILLO, *Empresas del Estado*, *cit.*, p. 160 ; Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, *cit.*, p. 443.

(444) V. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 458 ; M. A. FLAMME, « Le régime des activités », *loc. cit.*, pp. 424, 426 et 428 ; *Rapport de la Cour des comptes belge au IV^e CIEF*, *loc. cit.*, Vol. IV, p. 39.

(445) Cf. P. BAUCHET, « Las Empresas Públicas en Francia », *loc. cit.*, p. 88 ; R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 458 ; M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 422, note n° 166.

approbation est nécessaire pour tout programme de réorganisation ou de développement de l'entreprise et qui demande une dépense importante de capital. Une obligation semblable d'approbation ministérielle, s'impose aux plans d'instruction, d'éducation et de recherche, que les entreprises nationalisées doivent élaborer 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 lui et peut être interpellé seulement pour les matières sur lesquelles il exerce un droit de contrôle (447). Dans les Government Corporations américaines, et également en matière budgétaire, il y a un pouvoir de tutelle du gouvernement qui se traduit par l'approbation préalable du budget par le président, par l'intermédiaire du bureau du budget, et c'est ensuite que le budget sera soumis au Congrès (448).

En dernier lieu, il faut indiquer que le contrôle de tutelle qui s'exerce par le pouvoir d'approbation, s'applique aussi parfois à des entreprises publiques constituées dans les formes du droit privé. En Grèce par exemple, celles-ci sont sous le contrôle d'un ministre. Bien que les statuts ne prévoient rien de particulier à propos des pouvoirs du ministre, le contrôle est cependant très strict et pointilleux en 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 soumises au contrôle constant du gouvernement (449).

En Belgique au contraire, s'il est exigé que le budget des entreprises à formes juridiques privées soit transmis au ministre de tutelle, il n'est cependant pas soumis à son approbation (450).

93 — Mais nous avons vu que les pouvoirs de tutelle sur les actes, peuvent aussi être exercés par l'administration centrale sur les organismes fonctionnellement décentralisés, après l'accomplissement des actes contrôlés ; il s'agit dans ce cas d'une intervention *a posteriori*. Ainsi, au Venezuela par exemple, les établissements industriels et commerciaux doivent présenter chaque année au ministre de tutelle, un rapport sur l'activité de l'entreprise ainsi que son bilan général, aux fins d'approbation (451). De même en Italie, l'organe administratif de contrôle doit procéder à l'examen du bilan des entreprises sous tutelle (452).

En droit comparé, on constate en outre assez fréquemment une tendance à exercer un contrôle exécutif *a posteriori* sur la gestion des entreprises publiques, qui est totalement différent du contrôle *a posteriori* effectué par les organismes supérieurs de contrôle des finances publiques, par les experts-comptables, et dont le modèle est inspiré des techniques du droit privé. Par exemple en Belgique, les entreprises publiques sont soumises au contrôle comptable *a posteriori* des « révi-

(446) V. W.A. ROBSON, « La Empresa Pública en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 75 ; Cf. L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 399.

(447) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, *cit.* p. 65.

(448) V. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 5.

(449) V. Pella LENOUDIA, « La Empresa Pública en Grecia », *loc. cit.*, p. 153.

(450) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 424.

(451) V. T. POLANCO, « La Administración Pública », *loc. cit.*, p. 338.

(452) V. F. FRANCHINI, « Aspectos jurídicos de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 253.

seurs comptables », désignés par le ministre des finances et le ministre intéressé. Leur rôle est de vérifier les comptes et d'en certifier la sincérité. Ils ont le pouvoir de contrôler sur place 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 en outre, signaler toute négligence, toute irrégularité et toute situation susceptible de compromettre la situation financière 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 spéciaux. Comme il s'agit d'entreprises publiques en forme sociétaire — celles qui servent habituellement à l'Etat pour exercer ses activités économiques — ces comptables sont élus par les actionnaires ; mais dans de nombreux cas, le gouvernement s'est réservé le droit de nommer la plupart d'entre eux, auxquels il donne ses ordres, mais qui n'en deviennent pas pour autant des fonctionnaires de l'Etat et restent des agents de l'entreprise (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. — CONTROLE EXERCE PAR L'INTERMEDIAIRE 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. L'Etat, face aux échanges économiques internationaux, à la nécessité de développer des régions attardées, ou à des conflits sociaux, est obligé d'intervenir dans le domaine économique. Bien plus, il ne s'agit plus actuellement d'une simple intervention sporadique. Il faut recourir de plus en plus fréquemment à tout un système interventionniste étatique en matière économique, qui implique évidemment la nécessité de tracer un programme des moyens d'intervention (457).

D'où l'existence de certains plans ou programmes d'action de l'Etat, qui visent avant toute autre chose à instaurer une coordination.

Comme nous l'avons signalé, il est évident qu'il existe une différence essentielle

(453) V. M. A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 422 ; G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 90. En ce qui concerne les Pays-Bas, v. M. A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 36.

(454) V. Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *cit.*, p. 11.

(455) V. Hakan STROMBERG, « La Empresa Pública en Suecia », *loc. cit.*, p. 148.

(456) V. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 90 ; Cf. A. H. HANSON, « L'organisation des entreprises d'Etat... », *loc. cit.*, p. 115.

(457) Cf. Z. RYBICKI, « L'entreprise publique dans le système polonais de l'économie planifiée », *loc. cit.*, p. 313.

dans la façon de concevoir un programme d'action, soit qu'on y voit le résultat d'une politique interventionniste, soit qu'on le considère comme la conséquence de l'existence d'un régime d'économie planifiée ; cette différence s'explique non seulement par le caractère et le volume des moyens de production concentrés entre les mains de l'Etat, mais aussi par le caractère intégral et complexe de cette propriété des moyens de production.

En effet, l'interventionnisme reste toujours un moyen auxiliaire complémentaire dans la gestion économique, où l'influence des lois du marché joue le rôle prépondérant. Au contraire, l'économie planifiée, grâce à la propriété sociale des moyens de production, offre des possibilités de direction et de gestion économiques réelles et complètes (458).

Nous avons dit par ailleurs, que la planification, dans un régime d'économie planifiée, est intégrale et complexe. L'intégralité de la planification résulte de la possibilité de considérer l'économie nationale dans son ensemble, indépendamment des types et des formes de la propriété, en faisant porter la planification intégrale sur la totalité des particuliers et des activités et en y voyant le seul moyen d'atteindre les buts sociaux poursuivis par l'Etat socialiste (459). Ainsi, l'Etat gère directement ses unités économiques qui embrassent des domaines dont l'importance est décisive au 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 sous toutes leurs formes. Le caractère complexe de la direction planifiée des activités de l'Etat est dû au fait que cela concerne tous les domaines de l'activité sociale. Par conséquent, sont soumis à la planification, non seulement les activités économiques, mais aussi les moyens financiers et matériels 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 ses activités industrielles et commerciales, par l'intermédiaire d'organes administratifs chargés de mettre en marche le plan correspondant 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 divers programmes revient en dernier lieu à l'Etat, c'est-à-dire au Conseil des ministres. Cependant, eu égard à l'importance extraordinaire attribuée de nos jours au plan économique d'Etat, surtout dans les pays dont le système est plus éloigné du libéralisme classique, il devient donc naturel et habituel de charger un organisme administratif spécial de l'élaboration, de l'utilisation et du contrôle de l'exécution de ce plan, même si cet organisme est généralement associé directement au Conseil des ministres. Nous

(458) Cf. Z. RYBICKI, « L'entreprise publique dans... », *loc. cit.*, page 313 ; K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 415.

(459) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 416.

(460) V. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, pp. 263 et 264.

(461) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 336 et 381 ; V. KNAPP, « Quelques remarques... », *loc. cit.*, pages 744 et suiv.

sommes ici en présence de ce qu'on appelle la Commission ou le Conseil du plan ou de la planification d'Etat (462).

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 coordonner les activités des conseils économiques des républiques, dits « sovnarkhoz », afin de mettre sur pied 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), la participation des républiques de l'Union au développement économique a été accrue. 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). Auparavant, la Commission de planification de l'Etat, outre sa fonction spécifique consistant à tracer les plans économiques généraux et veiller à leur exécution, exerçait son contrôle sur l'entreprise individuelle pour ce qui concernait l'exécution desdits plans (467) ; mais 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 de contrôle des entreprises, dans la mesure même où les « sovnarkhoz » sont chargés de l'élaboration des plans. Cependant, cette décentralisation de la gestion est contrebalancée par une décentralisation du contrôle de 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 là même, de l'activité des entreprises (468). Il faut signaler enfin qu'en novembre 1962, les organismes 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 Narodnogo*

(462) Cf. KATZAROV, *op. cit.*, p. 447 ; J.H. TITARELLI, « Organos Centrales de Planificación » dans *Revista del Instituto Superior de Ciencias Administrativas*, n° 10, Buenos Aires, 1962, pages 7 et suiv.

(463) Cf. A. DENISOV et M. KIRICHENKO, *Derecho Constitucional Soviético*, *cit.*, p. 243 ; J.N. HAZARD, « Soviet Government Corporation », *loc. cit.*, p. 853 ; Ch. BETTELHEIM, *Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación*, Madrid, 1965, p. 73.

(464) Cf. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 77.

(465) Cf. Lorenzo RODRIGUEZ DURANTEZ, « La Planificación Francesa », *RAP*, n° 38, 1962, p. 397.

(466) V. Rapport général pour le XII^e Congrès international de sciences administratives (Vienne 16-20 juillet 1962) sur le sujet « Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico », traduit en espagnol par la Comisión de Administración Pública, Caracas 1964, p. 61.

(467) Cf. R. FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *loc. cit.*, p. 454.

(468) Cf. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 77.

Khoziaistva SSSR) ; les obligations de planification précédemment confiées au Gosplan, lui ont été transférées (469).

En Pologne, la Commission de planification près le 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, des projets de plans portant sur plusieurs années et des plans annuels, d'examiner la réalisation courante des plans et de soumettre au Conseil des ministres des propositions à ce sujet, et d'élaborer les méthodes d'établissement des plans économiques (470). Au demeurant, le plan constitue la base des activités des entreprises d'Etat, il détermine le volume de la production (des services ou des transactions), sa composition, il répartit les tâches, il fixe les stocks indispensables de matières premières, leur utilisation, les besoins d'investissements et de renouvellement, les besoins financiers, il prévoit les améliorations de technique et d'organisation à réaliser, etc. (471). C'est pourquoi, et étant donné la forme que revêt en Pologne la planification économique, en tant qu'elle constitue l'une des méthodes de base de l'administration de l'économie, il existe aussi des méthodes de supervision et de contrôle en ce domaine. Le principal contrôle est celui qu'exerce la Commission de planification près le Conseil des ministres et les Commissions de planification près les Conseils populaires ; elles supervisent l'exécution des plans dans leurs régions respectives et présentent les recommandations à ce sujet aux autorités dont elles dépendent (472).

D'autre part, en Hongrie, l'activité des organes inférieurs est soumise au contrôle hiérarchique des organes supérieurs, y compris tout ce qui concerne l'exécution des plans et le problème est de déterminer si l'entreprise intéressée a atteint ou non les objectifs prévus par le plan. Ainsi, il existe des organes spéciaux qui exercent leur contrôle sur l'exécution des plans, en particulier le Bureau national de planification, qui est responsable du contrôle de la réalisation des objectifs du plan économique national (473).

Par ailleurs, et même s'ils ne suivent pas l'exemple 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, où toute la direction de l'économie est confiée à des organismes publics de planification. En conséquence, la planification française, contrairement à celle qui est 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 gou-

(469) Cf. Rapport général pour le XII^e Congrès international des sciences administratives (Vienne, 16-20 juillet 1962) sur le sujet : « *Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico* », *cit.*, p. 61 ; M. Z. BOR, « Organización y Práctica de la Planificación Económica Nacional en la Unión Soviética » dans O.N.U., *Planificación del Desarrollo Económico*, Vol. II (Estudios de Experiencias de Planificación Nacional), deuxième partie (Países con Economía de Planificación Centralizada), Nueva York 1965, pages 177 et suiv.

(470) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 280.

(471) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 278.

(472) Cf. Rapport général pour le XII^e Congrès international des sciences administratives (Vienne, 16-20 juillet 1962) sur le sujet : « *Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico* », *cit.*, p. 78.

(473) Cf. Rapport général pour le XII^e Congrès international des sciences administratives (Vienne, 16-20 juillet 1962) sur le sujet : « *Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico* », *cit.*, p. 98.

vernement quant à son propre domaine économique (474). Il s'ensuit que 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 intéressés par les activités qui y sont visées ; le contrôle administratif est par conséquent, de type financier. Cependant, en vue de l'établissement d'un contrôle général, le décret du 16 janvier 1947, charge le Commissaire au plan de surveiller l'exécution du plan. Si le Commissaire juge que cette exécution peut être compromise pour un motif quelconque, il informe les ministres compétents de la difficulté, et la question sera éventuellement soumise au premier ministre ou au Comité économique interministériel. Le résultat de l'activité de contrôle du Commissaire, est consigné dans un rapport annuel d'exécution du plan (475).

96 — Toutefois, dans la plupart des pays occidentaux, l'intervention de l'Etat dans la vie économique, en tant que producteur de biens et de services, même s'il n'est pas propriétaire des principaux moyens de production, a rendu nécessaire une coordination des 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 distincts de la personne de l'Etat, et chargés de cette fonction. Dans le second cas, cela donne lieu à un contrôle administratif indirect, que nous analyserons plus loin. Nous allons voir maintenant les systèmes directs de coordination que nous offre le droit comparé.

Aux Philippines par exemple, le contrôle administratif de la plupart des corporations qui sont la propriété de l'Etat, ou qui sont soumises à son contrôle, appartient à un organisme central, nommé Bureau de coordination économique, dont le directeur, le Coordinateur, a rang de ministre. Dans l'exercice de ses fonctions, le Coordinateur peut prendre des dispositions importantes concernant les corporations, il peut prendre des décisions portant sur l'orientation de l'entreprise, il peut contrôler le budget et les rapports des corporations et il peut intervenir dans les questions posées par l'emploi du personnel (476). Un organisme semblable existe en République Arabe Unie, mais il est présidé par le président de la république (477).

Dans d'autre pays comme le Venezuela, 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).

(474) *Idem*, p. 14. En Espagne de même, le Plan de développement est obligatoire, non seulement pour l'Etat, les administrations locales et les organismes autonomes, mais aussi pour les entreprises nationales : V. S. MARTIN-RETORTILLO, « Organización Administrativa... », *loc. cit.*, p. 10.

(475) Cf. Lorenzo RODRIGUEZ DURANTEZ, « La Planificación Francesa », *loc. cit.*, p. 420.

(476) V. Rapport de la General Auditing Office de Philippines au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. 3, p. 153 ; Cf. A. H. HANSON, « L'organisation des entreprises... », *loc. cit.*, p. 113.

(477) V. Mohammed TAWFIK YOUNES, *Rapport de la République Arabe Unie au IV^e CIEF*, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 17.

(478) V. *Manual de Organización*, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1963, pages 48 et suiv.

(479) V. Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *cit.*, p. 17. En ce qui concerne le problème de la coordination des entreprises publiques à Mexico, V. Coloquio sobre el Control y la Coordinación del Sector Público Descentralizado dans *Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-Económica, Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Ciudad Universitaria, 1965, pages 161 à 191.

Pour ce qui est des pays occidentaux qui ont prévu des organismes administratifs de coordination, il est nécessaire de souligner la place de l'Italie. En effet, dans ce pays il y a encore quelques années, la participation de l'Etat à l'activité économique était fragmentaire et organique. De cette manière, la gestion des entreprises appartenait à divers organes et administrations, sans qu'il y ait de coordination politique systématique. Cependant, à partir de la période de reconstruction de l'après-guerre, le pays s'est vu obligé de réorganiser le secteur public, non seulement pour instaurer sur celui-ci un contrôle public plus important, mais encore et surtout pour mieux coordonner les participations de l'Etat dans le cadre de la politique gouvernementale. C'est ainsi qu'est né le « *Ministero delle partecipazioni statali* », créé par la loi du 22 décembre 1956 (480), qui a la responsabilité politique de la conduite de l'ensemble des activités qui lui incombent, sans pouvoir intervenir dans la gestion des entreprises. Son action vise principalement à donner des directives générales, en matière de développement des activités de production contrôlées et à édicter des mesures destinées à conférer une plus grande efficacité à certains secteurs déterminés (481) ; mais les entreprises indépendantes ou en régies sont exclues de toute façon de son champ d'action (482). Comme nous l'avons vu, le ministre des participations de l'Etat — en entendant par là, tous les établissements et entreprises et seulement eux, tant publics que privés, auxquels l'Etat participe directement ou indirectement par l'apport de capitaux ou de biens (483) — ne gère pas directement les entreprises ; cette tâche revient en effet, à des organismes autonomes de gestion. En conséquence, sont placées sous l'autorité des ministres intéressés, toutes les entreprises et participations qui étaient auparavant gérées par l'I.R.I. (*Instituto per la Ricostruzione Industriale*), l'E.N.I. (*Ente Nazionale Idrocarburi*) et les autres ministères ; en s'attachant désormais à poursuivre une politique commune et coordonnée. C'est pourquoi on dit avec raison, que la constitution de ce ministère a pour la première fois en Italie, rendu possible une politique plus complète et mieux conçue, ce qui auparavant était presque impossible (484).

3. — CONTROLE ADMINISTRATIF INDIRECT.

97 — Nous avons signalé précédemment, que le contrôle administratif exercé sur les entreprises publiques, pouvait être direct ou indirect. Nous avons vu en droit comparé, les cas où le contrôle direct est exercé par l'administration elle-même, soit par l'intermédiaire du ministre intéressé par voie de contrôle hiérarchique ou de tutelle, soit par l'intermédiaire d'organes administratifs de coordination ou de planification.

(480) V. F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne », *loc. cit.*, p. 231 ; Cf. Jacques DE LANVERSIN, « Le Ministère des participations de l'Etat en Italie », *RDV*, 1962, n° 4, pages 629 à 645.

(481) Cf. Gaetano STAMMATI, « La Empresa Pública en la Teoría Económica y en la Experiencia Italiana », *ICE*, mars 1964, p. 107.

(482) Cf. F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 236.

(483) V. F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention... », *loc. cit.*, pp. 234 et 235.

(484) V. Natalia GAJL, « Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne », *loc. cit.*, page 160.

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

C'est le cas non seulement des pays à régime d'économie planifiée, où ce contrôle s'ajoute à ceux portant sur l'exécution du plan, mais encore des pays à régime capitaliste, bien qu'il n'y ait chez eux ni programme, ni système 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 coordonner l'économie nationale ; cela peut être considéré comme un libéralisme économique, puisque le gouvernement a des pouvoirs directs et indirects sur le volume et la composition du revenu national et qu'il 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 peut-être à cause des nationalisations, l'intervention de l'Etat dans l'économie a été décisive. Donc, si les mécanismes de la planification ne se sont pas développés, il a été prévu néanmoins, des mécanismes de coordination qui représentent certainement un contrôle indirect de 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'autorité du ministre intéressé est partout respecté, on peut trouver plusieurs modalités de la coordination et de la subordination des entreprises nationalisées en Angleterre. Tout d'abord, dans certains cas il est prévu une coordination à deux degrés : le *Coal Industry Nationalisation Act* de 1946, crée le *National Coal Board* qui se voit confier la direction de l'ensemble de l'industrie nationalisée du charbon. Ce conseil est une personne juridique autonome, jouissant de la capacité juridique et du droit d'agir, bien qu'il soit placé sous le contrôle et la direction immédiate du ministre intéressé, qui nomme le président 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 d'orienter l'activité des entreprises nationalisées (486). Par ailleurs, certains systèmes britanniques de coordination se font à trois degrés, surtout quand la nationalisation porte sur un grand nombre d'entreprises, dont l'activité intéresse 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 du ministre compétent, deux instances intermédiaires : la *British Electricity Authority* ou *Central Authority* et l'*Area Board*, formées de conseils d'administration nommés par le minis-

(485) V. Rapport général au XII^e Congrès international des sciences administratives (Vienne, 16-20 juillet 1962), sur le sujet : « *Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico* », cit., p. 12

(486) V. dans K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 369.

tre ; leurs fonctions respectives consistent à coordonner, diriger, et contrôler les entreprises nationalisées, tout en étant hiérarchiquement réparties. Les grandes lignes de l'orientation et de la direction, ainsi que le contact direct avec le ministre intéressé ont été confiés au *British Electricity Board*, alors que la tâche de coordination des règles générales d'orientation et de direction, ainsi que le contact direct avec les entreprises nationalisées sont confiés à l'*Area Board* (487).

Dans tous ces cas, les organes de coordination dépendent hiérarchiquement des ministres respectifs (488) et cependant, étant donné qu'ils possèdent une organisation et une personne distinctes de celles de l'Etat, leur activité est considérée comme constituant un 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 pubblici economici* » du droit italien (489) et principalement « *l'Istituto per la Ricostruzione Industriale* ». En effet, l'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 des participations de l'Etat dans le secteur économique et il se présente comme un très puissant instrument de politique économique dans les mains de l'Etat. L'I.R.I. assure la coordination, le 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 sur plusieurs secteurs essentiels de l'économie italienne (490). Il est nécessaire néanmoins, de préciser que si effectivement l'I.R.I. est un institut financier de droit public et susceptible par conséquent d'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'Istituto Nacional de Industria* », présente aussi les caractéristiques d'un organisme de coordination économique, car si en réalité 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 renaissance des industries espagnoles, plus spécialement celles qui se sont proposées comme but principal de résoudre les problèmes de défense nationale ou qui se consacrent au développement de

(487) V. dans K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 370.

(488) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 369.

(489) Cf. Piero VERRUCOLI, « Consideraciones Jurídico-Mercantiles sobre las Empresas en mano Pública », *loc. cit.*, pp. 160 et 161.

(490) Cf. F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention... », *loc. cit.*, pages 238 et suiv. ; N. GAJL, « Les entreprises d'Etat en France, en Italie, et en Pologne », *loc. cit.*, pp. 160 et 161.

(491) Cf. F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 239.

son autarchie économique, en offrant à l'épargne espagnole un domaine d'investissements sûr et attirant (492).

En France, ont le caractère d'organismes de coordination, par exemple les Charbonnages de France, qui ont été constitués en 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, ce sont les Charbonnages de France qui 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 surtout dans les pays en voie de développement, pour promouvoir l'industrialisation ou le développement d'une branche de l'économie ou d'une région déterminée, bien que leur existence dans cette dernière hypothèse en particulier, soit maintenant considérée comme normale même 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 Venezuela, qui ont respectivement pour objet de promouvoir et favoriser l'industrialisation du pays et le développement de la région de Guayana (495).

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

Si nous avons vu effectivement qu'en URSS, les unités économiques de base sont 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 identique, qui sont appelées à être les organes centraux de direction et de représentation et qui ont une fonction de contrôle (496). Il appartient aux *trusti*, qui se présentent comme des organismes dotés d'une personnalité juridique indépendante de celle 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

(492) Cf. J.L. VILLAR PALASI, « La Actividad Industrial del Estado en el Derecho Administrativo », *loc. cit.*, pp. 85 et 86 ; S. MARTIN-RETORTILLO, « Organización Administrativa... », *loc. cit.*, pages 2 et suiv.

(493) Cf. J. RIVERO, « Le régime des nationalisations », *loc. cit.*, (3^{me} cahier), p. 43.

(494) V. n° 8.

(495) V. note n° 50, V. Rafael Alfonso RAVARD, « La Corporación Venezolana de Guayana », dans BID, *Instituciones Financieras de Desarrollo*, *cit.*, pages 357 et suiv.

(496) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, pp. 316 et 376 ; Rodrigo FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *loc. cit.*, p. 454 ; J.N. HAZARD, « Soviet Government Corporation », *loc. cit.*, pages 853 et suiv.

(497) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 376 ; G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, *cit.*, pp. 15 et 376.

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 — des entreprises-clés ou des entreprises locales — et à les soumettre ainsi à la surveillance et à la direction d'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 M. Rybicky, 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. En matière de planification économique, l'union détermine l'orientation du développement des entreprises groupées, conformément aux principes de la politique de l'Etat, figurant dans les plans économiques à long terme et dans les plans dits de perspective ; elle détermine les indices obligatoires sur lesquels les entreprises se fondent pour élaborer leurs plans, elle élabore les plans économiques d'ensemble de toutes les entreprises groupées dans l'union et elle fournit s'il le faut des directives pour la réalisation des plans économiques des entreprises. Pour ce qui est de la coordination des activités des entreprises, les unions sont notamment compétentes ; pour déterminer le domaine de spécialisation de chacune des entreprises, pour répartir les tâches de production et pour organiser la coopération à l'intérieur de la branche économique en question, pour créer des bureaux d'études et des laboratoires communs et pour prendre d'autres mesures susceptibles de favoriser le progrès technique et économique, pour organiser l'approvisionnement en matières premières et l'écoulement des produits finis et pour organiser les échanges d'informations scientifiques et techniques. Enfin, dans le domaine de la surveillance, l'union contrôle la réalisation des plans et l'accomplissement d'autres obligations acceptées par les entreprises, elle surveille l'état technique et l'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 d'une 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 voïvodie (unions des entreprises locales), de sorte que le ministre et le presidium constituent des organes hiérarchiquement supérieurs par rapport aux unions (501). Cela 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 mentionnées plus haut, sont également institutionnalisées en Tchécoslovaquie, en Hongrie, en Roumanie et en Bulgarie (502).

(498) V. Charles BETTELHEIM, *Problemas Teóricos y Prácticos...*, cit., p. 69.

(499) V. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », loc. cit., pages 271 et suiv.

(500) Cf. Z. RYBICKI, « L'entreprise publique dans le système polonais... », loc. cit., p. 316 ; Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 273.

(501) Cf. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 273.

(502) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, pages 373 à 376.

III. — Le contrôle parlementaire

« Solo por ley, y en conformidad con la ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos.

Los institutos autónomos, así como intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca. »

Artículo 230 de la *Constitución Venezolana* de 23 de enero de 1961.

101 — Directement ou indirectement, selon leur degré d'autonomie et d'indépendance par rapport à l'Etat, sous une forme ou une autre, on reconnaît, en fait ou en droit, un droit de contrôle sur les entreprises économiques de l'Etat aux représentants du peuple ; c'est-à-dire que le Parlement a le pouvoir de contrôler et d'examiner les activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics.

102 — Pour ce qui est des activités industrielles et commerciales exercées directement par les organes de l'administration, elles sont soumises au contrôle parlementaire au même titre que toute autre activité administrative. C'est dans son aspect financier que ce contrôle est peut-être le plus accentué, puisque les organes administratifs qui exercent ces activités sont soumis aux règles budgétaires (503), et ils doivent présenter un budget partiel qui figure au projet de budget général de l'Etat (504). Il s'agit ici d'un contrôle *a priori*. En outre, le Parlement exerce aussi un contrôle *a posteriori*, par la vérification annuelle de la gestion du Ministre, sous la compétence et la direction hiérarchique duquel se trouve le service économique non autonome.

103 — D'autre part, et bien qu'il y ait une personnalité juridique distincte et une autonomie financière, le Parlement exerce aussi un contrôle sur les activités des établissements publics industriels et commerciaux. Tout d'abord, et si ces organismes ne sont pas effectivement soumis aux règles budgétaires, puisqu'ils n'ont pas à présenter leur budget à l'approbation du Parlement mais seulement à celle du ministre de tutelle (505) ; dès que dans le budget de l'Etat, un certain montant de subventions leur est accordé, il faut que le Parlement donne son approbation, ce qui permet d'instituer un contrôle financier indirect préalable (506) ; cependant dans quelques pays, comme l'Italie par exemple, il est exigé, du moins théoriquement, que les budgets mêmes reçoivent l'approbation parlementaire (507). Par ailleurs, dans d'autres pays comme la France, même si en cette matière le Parlement n'a jamais soulevé les problèmes politiques fondamentaux posés par

(503) V. n° 18.

(504) Cf. Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *cit.*, pp. 9 et 10, Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 13.

(505) Cf. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 423.

(506) Cf. A. DELION, *L'Etat et les entreprises publiques*, *cit.*, p. 71.

(507) V.F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat... », *loc. cit.*, pp. 243 et 244.

la gestion des entreprises publiques (508), le plus souvent en raison d'un manque d'information suffisante, il y a un moyen de contrôle *a priori* qui consiste à soumettre au Parlement, en même temps que le projet de loi de finances, la nomenclature des entreprises publiques (509). D'autre part, le Parlement a aussi le pouvoir de suivre et de juger le déroulement des activités des établissements publics industriels et commerciaux, au moyen des commissions parlementaires, fonction qui était assumée par les sous-commissions permanentes du Parlement français avant 1958 (510). Cependant, avec 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 des commissions d'enquête chargées d'examiner tel ou tel aspect particulier des entreprises, mais leurs rapports ne sont pas publiés (511). Une situation semblable se présente au Venezuela, où le Congrès peut désigner des commissions d'investigations pour certaines matières (512).

En ce qui concerne les établissements publics, le Parlement possède en tout cas des moyens de contrôle indirect *a posteriori*, à l'occasion de la reddition des comptes du ministre de tutelle, et il exerce sur les actes relatifs aux établissements publics industriels et commerciaux ; le ministre peut être dans ce cas interpellé et soumis au vote de censure (513). Par ailleurs, dans certains pays, comme nous le verrons (514), le Parlement a un organe de vérification des comptes, dont les compétences s'étendent aux établissements publics ; le résultat de ce contrôle est généralement porté à la connaissance du Parlement. C'est alors un contrôle financier *a posteriori*, tel qu'il existe en Italie et au Venezuela (515).

Enfin en Italie, il y a une forme spéciale de contrôle financier *a posteriori*, exercé par le Parlement sur le bilan des établissements publics industriels et commerciaux qui reçoivent des subventions de l'Etat ; il consiste à constater que les deniers publics ont bien été dépensés en vue de satisfaire l'objectif que l'établissement bénéficiaire se proposait d'atteindre au moyen de ladite subvention (516).

104 — Néanmoins, si le droit comparé nous montre effectivement diverses formes de contrôle s'exerçant sur les entreprises publiques lorsque celles-ci sont le fait de 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

(508) V. P. BAUCHET, « Las Empresas Públicas en Francia », *loc. cit.*, pp. 87 et 88.

(509) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 458 ; André DELION, *L'Etat et les entreprises publiques*, *cit.*, p. 57.

(510) Cf. P. BAUCHET, « Las Empresas Públicas en Francia », *loc. cit.*, p. 88.

(511) Cf. R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 458 ; G. LESCUYER, « Les entreprises nationales... », *loc. cit.*, p. 1166 ; A.G. DELION, *Le statut... cit.*, p. 113.

(512) V. Article 160 de la Constitution vénézuélienne de 1961.

(513) Cf. A. DELION, *Rapport français au IV^e CIEF*, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 155 ; Gerhardt PLOCHL, *Die öffentliche... cit.*, p. 12.

(514) V. n° 106.

(515) V.F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat... », *loc. cit.*, p. 243 ; Articles 234 et suiv. de la Constitution du Venezuela de 1961.

(516) V.F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 251.

le Parlement exerce un contrôle *a priori* par l'approbation des subventions, les pouvoirs dont dispose le Parlement sont insuffisants puisque ces sociétés ne sont pas obligé d'envoyer aux Chambres d'informations, ou de rapport annuel (517). Bien plus, dans certains pays comme la Finlande, il n'a été établi aucun type de contrôle direct sur les sociétés commerciales de l'Etat (518) ; seul est autorisé un contrôle indirect effectué lors de la vérification exercée 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 ; ce contrôle 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 qu'un rapport indirect avec les buts d'intérêt général (520).

105 — Quant au contrôle parlementaire sur les activités industrielles et commerciales de l'Etat, il est nécessaire d'en souligner plus spécialement les particularités à propos des Public et Government Corporations.

En ce qui concerne les Public Corporations britanniques, une de leurs caractéristiques essentielles et fondamentales, est de n'être pas soumises au contrôle parlementaire pour ce qui est de la gestion ordinaire, qui n'est pas sur le même plan que les objectifs généraux (521). Cependant, comme le précise M. W.A. Robson, cela ne veut pas dire que la Public Corporation soit totalement à l'abri de l'intervention politique du Parlement, étant donné qu'elle est soumise à un contrôle ministériel très poussé. Cela implique comme nous l'avons vu, une responsabilité du ministre devant le Parlement, au moins pour ce qui est des matières placées sous le contrôle de tutelle (522). Mais il faut signaler à propos des interpellations parlementaires auxquelles le ministre est susceptible d'être soumis et concernant les Public Corporations, que la question a été très discutée. Dans ce sens, M. W. A. Robson fait encore remarquer que les membres de tous les partis ont demandé à la chambre des communes d'accroître son pouvoir de demander aux ministres des informations relatives aux industries nationalisées ; malgré cela, le Parlement a adopté en substance, l'opinion que M. Herbert Morrison préconisait en 1947, selon lequel ce serait méconnaître l'intention clairement manifestée du Parlement quand il a fondé les Public Corporations et qu'il leur a donné une large indépendance pour ce qui concerne les questions d'administration, que d'exiger des ministres des informations sur le fonctionnement ordinaire, cela pouvant provoquer

(517) Cf. Pella LENOUDIA, « Las Empresas Públicas en Grecia », *loc. cit.*, p. 153.

(518) V. Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *cit.*, pp. 15 et 16.

(519) Cf. Rapport du Valtiontalouden Tarkastusvirasto au IV CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, p. 147.

(520) V. F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat... », *loc. cit.*, p. 251.

(521) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, pp. 65 et 163 ; W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 117.

(522) V. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 65.

une intervention ministérielle excessive qui gênerait la liberté d'action des conseils d'administration (523).

Il est toutefois nécessaire d'indiquer, qu'au cours de chaque session parlementaire, à l'occasion des débats portant sur les rapports et les redditions de comptes annuels des Public Corporations, déposés par le ministre compétent devant le Parlement l'occasion se présente souvent, de critiquer et de réexaminer les industries nationalisées ; et cela va bien au-delà des simples possibilités offertes par la seule 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 questions dites de détail, qui ne font pas partie des questions qui peuvent être posées aux ministres et dont la définition reste vague (525). C'est pourquoi, il a été créé en 1955, comme moyen complémentaire de contrôle parlementaire, un Comité de surveillance (*Select Committee*), qui est une commission permanente chargée du contrôle *a posteriori* des entreprises nationalisées, et aussi de leur surveillance continue. Ce comité peut examiner les rapports et les comptes de gestion des industries nationales et demander sur cette gestion des informations supplémentaires (526). Les pouvoirs de cette commission étant cependant insuffisants, en 1956 une nouvelle commission spéciale a été créée pour examiner les rapports et les comptes des industries nationales ; celles-ci, contrairement à la précédente, n'a pas rencontré d'obstacles ni d'empêchements dans sa tâche (527).

Aux Etats-Unis, comme nous l'avons indiqué (528), les Government Corporations en ce qui concerne leur contrôle, étaient calquées sur le modèle britannique et demeurèrent ainsi jusqu'en 1945 ; date à laquelle le système a été modifié fondamentalement, par le *Government Corporation Control Act*, qui les a transformées, comme le dit M. Pritchett, en agences semblables aux départements ordinaires du gouvernement (529). Nous avons vu que la loi mentionnée a d'abord supprimé la dispense d'inscription des corporations du gouvernement au budget de l'Etat,

(523) V. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 118.

(524) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, pp. 74 et 178 ; W.A. ROBSON, « La Empresa Pública en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 76 ; W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 119 ; G. LESCUYER, *Le Contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 66 ; L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas... », *loc. cit.*, p. 400.

(525) V. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 66 ; Cf. G. LESCUYER, « Les entreprises nationales... », *loc. cit.*, pp. 1158 et suiv. ; W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, pp. 164 et suiv. ; Lord REITH, « Public Enterprises : Necessity to examine their Control and Structure », *Public Administration*, vol. XXXIV, Winter 1956, pp. 351 à 355, v. dans le commentaire bibliographique de F. Rubio Llorente et M. Perez-Olea dans *RAP*, n° 21, 1956, p. 569.

(526) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, pp. 182 et suiv. ; G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, *cit.*, pp. 66 et 135 ; G. LESCUYER, « Les entreprises nationales... », *loc. cit.*, pp. 1163 et 1164.

(527) Cf. S. MARIN-MARIN, *Aspectos de la Administración Pública Autónoma*, *cit.*, pp. 291 et 292 ; W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 187.

(528) V. n° 55.

(529) V. Herman PRITCHETT, « The Government Corporation Control Act of 1945 », *The American Political Science Review*, 1946, p. 495, *cit.*, par J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 5.

et actuellement, par conséquent, leur budget dépend du budget national et doit être soumis tant à l'approbation du bureau du budget qu'à celle du Congrès (530). Cela entraîne donc un contrôle parlementaire *a priori*, qui ne se distingue pas du contrôle inhérent à 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 projet de budget qui leur est soumis doit comprendre les estimations relatives aux conditions financières et aux opérations de la corporation pour l'année fiscale courante à venir, de même qu'un aperçu de la situation actuelle et les résultats complets de la dernière année fiscale (532). De plus, le Congrès dispose du vérificateur général des Etats-Unis, qui lui permet d'être informé chaque année de toutes les opérations financières effectuées (533).

Enfin, et à propos du contrôle parlementaire des Government Corporations aux Etats-Unis, les deux chambres du Congrès peuvent désigner des comités d'enquête paritaires, pour surveiller les activités des industries gouvernementales (534).

(530) Cf. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, cit., p. 63 ; V. n° 55.

(531) Cf. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, cit., p. 64.

(532) Cf. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, cit., pp. 5 et 6.

(533) V. Leonard D. WHITE, *Introducción al Estudio de la Administración Pública, Mexico*, 1964, p. 309.

(534) Cf. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, cit., pp. 13 et 135 ; G. LESCUYER, « Les entreprises nationales... », *loc. cit.*, p. 1161.

IV. — Le contrôle réalisé par les organismes supérieurs de contrôle des finances publiques

« Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución. »

Artículos 234 y 235 de la *Constitución Venezolana* de 23 de enero de 1961.

106 — Il existe une tendance généralisée dans les systèmes financiers existant en droit comparé, qui poussent les Etats, dans le but de développer leurs finances publiques, à créer des organismes spéciaux, presque toujours auxiliaires du Parlement ou à caractère juridictionnel, mais en tout cas séparés du pouvoir exécutif, dont les fonctions spécifiques sont d'exercer un contrôle des finances publiques (535).

Généralement, ces organismes supérieurs de contrôle, dans l'exercice de leurs fonctions spécifiques, exercent un contrôle *a posteriori* sur les activités industrielles et commerciales de l'Etat ; cela entre dans le cadre ordinaire du contrôle fiscal ; donc, sauf de rares exceptions comme en France, il n'est pas prévu d'organismes destinés spécialement à contrôler lesdites activités.

En effet, en Italie par exemple, la Cour des comptes qui est, pour la gestion financière, l'organisme de surveillance du Parlement, s'est vu attribuer, par la constitution, le pouvoir de contrôler la gestion financière des entreprises bénéficiant 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, leurs comptes et budgets, leurs comptes de pertes et profits, les rapports de leurs organes administratifs et de contrôle. La Cour des comptes exerce alors sur les bilans des entreprises subventionnées, un contrôle qui a pour but de préparer la tâche du Parlement. Il s'agit en définitive d'une étude de la gestion financière des entreprises contrôlées par l'examen de leurs bilans et la demande d'informations et de documents dont la communication est jugée nécessaire par la Cour.

Néanmoins, il faut remarquer qu'envers les bilans des établissements et entreprises subventionnés, la Cour des comptes italienne adopte une attitude différente

(535) Pour une étude comparative de ces institutions, voir les travaux présentés aux cinq congrès internationaux des organismes supérieurs de contrôle fiscal, le dernier s'étant tenu en Israël en 1965 ; entre autres, voir les Actes du IV^e Congrès IV^e CIEF (1962), *cit.*, édités à Vienne. De même, voir les travaux présentés aux deux congrès latino-américains des organismes fiscaux, le dernier s'étant tenu au Chili en 1965 ; également voir le Mémoire du I^{er} Congrès à Caracas (1963), publié à Caracas (1965).

(536) V. Rapport de la Cour des comptes italienne au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. 3, pp. 93 et 95.

de celle qui est la sienne en matière de budget de l'Etat. En effet, pour ce dernier, le contrôle de la Cour des comptes s'exerce tout d'abord en cours d'exécution du budget préalablement adopté ; elle examine la régularité des engagements pris et des dépenses effectuées. A ce contrôle financier préalable, succède un autre mis en œuvre par la Cour des comptes au moment où elle compare ses propres écritures avec celles qui figurent au budget lui-même : ce contrôle est clos par une déclaration spéciale d'égalisation, qui vient prendre place, en même temps qu'un résumé des résultats effectué par la Cour des comptes, dans le rapport présenté au Parlement en même temps que le budget. Au contraire, pour les bilans des entreprises subventionnées, la Cour des comptes n'est pas habilitée à appliquer la même procédure que celle qui est en vigueur pour le budget de l'Etat ; et évidemment, elle ne peut pas formuler de déclaration de conformité à ses propres écritures, ni même approuver les bilans (537).

Il est cependant important de souligner que la Cour des comptes, malgré les restrictions mentionnées, peut contrôler les organismes subventionnés par l'Etat, même s'il s'agit de sociétés commerciales auxquelles ce dernier participe ou auxquelles il accorde une subvention. Dans ce sens, nous citerons l'exemple de l'Inspection des finances en Finlande ; cet organisme chargé du contrôle du budget national (538), est également compétent pour contrôler les sociétés commerciales qui bénéficient de la participation de l'Etat (539). Cependant, il ne peut donner ni des instructions, ni des ordres aux organes de la société, comme il le fait pour les organes ou 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 contrôle aux sociétés commerciales à participation de l'Etat, même si dans certains 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 en fait lesdites entreprises ne sont pas directement soumises au contrôle de la Cour des comptes (*Bundesrechnungshof*), c'est elle qui donne les instructions à l'expert technique qu'elle désigne pour procéder au contrôle (544), bien que l'on admette la possibilité d'un contrôle direct par la Cour, si l'Etat accorde une subvention à l'entreprise en question (545).

(537) Cf. F. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention... », *loc. cit.*, p. 255 ; Rapport de la Cour des comptes italienne au IV CIEF, *loc. cit.*, vol. 3, pp. 93 et suiv. ; S. MARIN MARIN, *Aspects de la Administración Pública Autónoma*, *cit.*, pp. 296 et 297.

(538) Cf. Rapport du Valtiontalouden Tarkastusvirasto de Finlande au IV CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, p. 145.

(539) Cf. Tore MODEEN, « Le régime des activités... », *cit.*, pp. 11 et 15.

(540) V. Rapport du Valtiontalouden Tarkastusvirasto de Finlande au IV CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, p. 147.

(541) V. Gerhard PLOCHL, *Die öffentliche... cit.*, p. 16 ; Josef MARSCHALL, Rapport autrichien au IV CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, pp. 239 et 249.

(543) V. Rapport du Tribunal des comptes espagnol au IV CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, p. 271.

(544) Cf. Klaus VOGEL, *Die wirtschaftliche... cit.*, p. 14 ; Rapport du Bundesrechnungshof de la République Fédérale Allemande au IV CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, pp. 137 et 139.

(545) V. Rapport du Bundesrechnungshof de la République Fédérale Allemande au IV CIEF, *loc. cit.*, vol. 3, p. 45.

C'est la même chose en Suède, où les *Riksdagens revisorer*, qui n'examinent pas généralement les affaires des compagnies contrôlées par l'Etat, peuvent cependant le faire si ces compagnies reçoivent une subvention (556).

D'autre part, en Belgique, la Cour des comptes, bien qu'ayant la possibilité de contrôler les activités des établissements publics industriels et commerciaux (547), ne peut étendre son contrôle aux sociétés commerciales bénéficiant de la participation de l'Etat (548). En ce sens, les organismes supérieurs de contrôle des finances publiques, au Brésil (Tribunal des comptes) (549), en Irak (*Comptroller and Auditor General*) (550), aux Pays-Bas (Chambre des Comptes) (551), ne peuvent étendre leur contrôle aux sociétés commerciales auxquelles l'Etat participe.

107 — Quant à l'action que peuvent avoir les organismes de contrôle des finances publiques sur les organismes d'Etat exerçant des activités industrielles et commerciales, il est nécessaire de relever le système français, où la loi du 6 janvier 1948 a créé un organisme annexe à la Cour des comptes, et destiné spécialement à contrôler les comptes des entreprises publiques ; c'est la « 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 celles-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 les 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).

(546) Hakan STROMBERG, « La Empresa Pública en Suecia », *loc. cit.*, p. 149.

(547) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 402 ; Cf. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 122.

(548) V. M.A. FLAMME, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 402 ; Cf. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 122.

(549) V. A. BROCHADO DA ROCHA, Rapport brésilien II au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, p. 123.

(550) V. A.K. SAID, Rapport d'Irak au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, p. 195.

(551) V. Rapport du Algemene Rekenkamer de Hollande au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, p. 229.

(552) V. A. DELION, Rapport français au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, p. 161 ; Cf. R. DRAGO, « Le Régime des Activités... », *loc. cit.*, p. 458.

(553) Cf. F. FABRE et R. MORIN, « A propos d'une décision du Tribunal des conflits. Quelques aspects actuels du contrôle des sociétés d'économie mixte », *RDP*, 1964, n° 4, p. 789 ; A. DELION, Rapport français au IV^e CIEF, *loc. cit.*, vol. 4, p. 163 ; P. DUPONT, *L'Etat industriel*, *cit.*, p. 136 ; A.G. DELION, *Le statut...*, *cit.*, pp. 91 et suiv.

(554) Cf. G. LESCUYER, *Le contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 121 ; A. BAUCHET, « Las Empresas Públicas en Francia », *loc. cit.*, p. 89.

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 de contrôle des dépenses des départements ministériels, procède aussi à l'examen des comptes des entreprises nationalisées, mais ce contrôle s'exerce surtout sur les entreprises qui dépendent économiquement de l'Etat (555).

Aux Etats-Unis, depuis le *Government Corporation Act* de 1945, « les transactions commerciales des corporations qui sont totalement aux mains du gouvernement, sont contrôlées par le *General Accounting Office*, selon les principes et procédés appliqués aux transactions commerciales et les normes et règles édictées par le Contrôleur général des Etats-Unis » (556). Cependant, bien que cette disposition légale paraisse indiquer que le *General Accounting Office* n'exerce qu'un contrôle de type commercial, on ne s'y est jamais tenu. En effet, le Bureau général de comptabilité, non seulement a procédé à la vérification des comptes des corporations, mais encore a voulu les approuver, réviser les dépenses et les engagements non effectués, pour déterminer s'ils avaient été ou non autorisés conformément aux dispositions réglementaires du *General Controller* (557). Ainsi, le Bureau général de comptabilité, peut dans un certain sens, rétroactivement contester la validité des transactions des corporations, ce qui, selon M. A. Abel, est extrêmement préjudiciable aux opérations de l'entreprise (558).

109 — Enfin, il faut signaler que dans les pays d'Europe orientale, l'institution des organismes supérieurs de contrôle des finances publiques, est généralement peu courante, sauf en Pologne cependant, où il existe un chambre de contrôle, directement responsable devant la Diète et qui est indépendante de l'exécutif : elle a pour but de contrôler la légalité des activités des organismes de l'Etat, leurs investissements et leur économie. Cet organisme présente ses observations chaque année à la Diète, à propos de l'exécution du budget et du plan économique national (559), en abordant le domaine des activités exercées par les entreprises de l'Etat.

(555) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada y Propiedad Pública*, cit., p. 190.

(556) V. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, cit., p. 6.

(557) V. Albert S. ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », loc. cit., p. 141.

(558) V. A.S. ABEL, « La Corporación Pública en los Estados Unidos », loc. cit., p. 141 ; Cf. J.N. HAZARD, *Law Regulating...*, cit., p. 6.

(559) V. Rapport général au XII^e Congrès international des sciences administratives (Vienne, 16-20 juillet 1962) sur le sujet « *Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico* », cit., p. 78.

V. — Le contrôle réalisé par des groupements d'intérêts de la collectivité

« La Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica. »

Artículo 109 de la *Constitución Venezolana* de 23 de enero de 1961.

110 — Ainsi que l'a dit M. 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 remplacer la direction capitaliste de l'entreprise par une direction sociale de la collectivité et non de l'Etat directement. Ainsi, le terme de nationalisation doit être identifié à celui de socialisation, en entendant par là, d'après M. Garcia Pelayo, la gestion des entreprises par des groupes concernés par la production : représentants des ouvriers et des techniciens, des consommateurs et de l'Etat (561). La présence de ce dernier est nécessaire, ajoute M. Garcia 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 paritaire, l'autonomie et non l'indépendance par rapport à l'Etat (562).

Cette idée va s'appliquer plus ou moins à quelques processus importants de nationalisation, tant dans les pays occidentaux que dans les pays de l'Est européen, et va permettre l'intervention de certains groupes intéressés de la collectivité, 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 ce soit lui qui supporte les conséquences du mauvais fonctionnement des entreprises d'Etat, soit parce que les 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 durant l'occupation, le 15 mars 1944, par le Conseil national de la Résistance comprenant dix-sept membres représentant les mouvements de résistance, les organisations ouvrières et les partis politiques, demandait « l'instauration d'une véritable démocratie économique et

(560) V. J. RIVERO, *Le régime des nationalisations* (Extrait du Juris-Classeur civil-Annexes), cit., (2^e cahier), p. 1.

(561) V. M. GARCIA PELAYO, « Sobre los Supuestos y Consecuencias de la Socialización », *RAP*, n° 3, 1950, p. 14.

(562) V. M. GARCIA PELAYO, « Sobre los Supuestos y Consecuencias de la Socialización », *loc. cit.*, p. 14.

(563) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 384.

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 sous-sol, 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, 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 directive, l'alinéa 9 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, dispose 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 » ; cette norme est toujours en vigueur en vertu de la Constitution française de 1958.

Or, cette orientation constitutionnelle reposait sur l'idée que les entreprises monopolisées ou qui présentaient les caractéristiques d'un service public, devaient être soustraites à la direction capitaliste, mais ne devaient cependant, pas être transférées à la gestion de l'Etat. En effet, étant donné que l'Etat personnifie la nation qui est considérée comme une somme d'individus semblables et anonymes, l'entreprise va alors être considérée 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 exercer la gestion des entreprises qui doit être confiée aux producteurs et aux consommateurs. Mais ces forces sociales ne seront pas considérées comme des sommes d'individus en ce qui concerne 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 de consommateurs, désigneront eux-mêmes leurs représentants, en nombre égal dans les conseils d'administration (565).

Ainsi, se constituera en France, l'idée d'une 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, banques, assurances, Régie nationale des usines Renault, etc. (566). En tant que mesure de socialisation, le système de représentation des intérêts de la collectivité dans les entreprises publiques françaises, possède des caractéristiques particulières, qui ne se rencontrent 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 Public

(564) V. S. BASTID, « Les nationalisations et la propriété privée », dans *Etudes de droit contemporain*, Paris, 1959, vol. IV, p. 100.

(565) Cf. Maurice ROBIN, « Essai sur la représentation des intérêts dans l'organisation des entreprises publiques », *RDP*, 1957, n° 5, pp. 834 et suiv. ; R. DRAGO, « Le régime des activités... », *loc. cit.*, p. 454 ; P. DUPONT, *L'Etat industriel, cit.*, pp. 86 et suiv.

(566) Cf. M. ROBIN, « Essai sur la représentation des intérêts... », *loc. cit.*, p. 836 ; A. DELION, *L'Etat et les entreprises publiques, cit.*, p. 151 ; B. CHENOT, *Les entreprises nationalisées*, Paris 1963, pp. 106 et suiv.

Corporations anglaises ou américaines ou celles des pays du Commonwealth, ni l'öffentliche Anstalt, la société d'économie mixte ou le Sondervormogen allemands, ni les offices et instituts italiens, ni les entreprises soviétiques, ne connaissent quelque chose de semblable à cette représentation des intérêts. Certes, toutes ces entreprises ont conscience de la nécessité de concilier certains intérêts opposés. Elles ont même souvent organisé une représentation des intérêts, mais cette représentation est extérieure à l'entreprise et ne fait pas partie de son organisation (567).

Néanmoins, 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. 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 améliorée 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 le désir de voir « la

(567) V. M. ROBIN, « Essai sur la représentation des intérêts... », *loc. cit.*, p. 831. V. *asimismo* N^{os} 112 et 113.

Par ailleurs, si la tendance générale en matière de socialisation, est de permettre, dans les pays à structure capitaliste, la participation des ouvriers au sein des entreprises privées, il n'en est pas de même en ce qui concerne les entreprises publiques. Dans ce sens, on peut souligner les exemples suivants, dans le domaine de la législation comparée, à propos de la participation des ouvriers dans les entreprises *privées*. En Europe, la Loi du 11 octobre 1952 de la République Fédérale Allemande établit le régime des conseils d'entreprises et la co-participation administrative; de même la Loi du 27 janvier 1950, établit une situation identique en ce qui concerne l'organisation économique et industrielle des Pays-Bas. Le Décret du 13 juin 1949, sur les conseils d'entreprises, promulgué en Belgique, établit la proportion de la représentation des travailleurs dans la direction des entreprises. En Norvège, en Suède et au Danemark, des comités d'entreprises ont été constitués au moyen d'accords entre les organisations de patrons et de travailleurs; ces accords remontent au 7 décembre 1945 en Norvège, au 30 août 1946 en Suède et au 1^{er} septembre 1947 au Danemark. Les réglementations mentionnées prescrivent que ces organismes doivent être établis dans toutes les entreprises qui emploient plus de 20 travailleurs. Il s'agit d'organismes paritaires et de caractère consultatif. En Suède, le comité d'entreprise possède la faculté de contrôler le bilan, les comptes de pertes et profits, ainsi que les rapports de la direction et des vérificateurs de comptes. Selon la législation italienne et les règles du droit suisse, les conseils d'entreprises où sont représentés les travailleurs, exigent des accords volontaires entre les parties intéressées. Depuis 1958 en Inde, dans certaines entreprises de caractère expérimental et volontaire, il a été établi des comités mixtes d'entreprises, composés d'un nombre égal de représentants de la direction et du personnel. En Israël, selon la législation récente, en plus des comités ouvriers et des conseils mixtes de productivité établis dans différentes entreprises, il s'est formé de nombreuses compagnies avec participation paritaire des travailleurs dans les conseils mixtes de direction.

Ces informations dans *Informe de la Comisión de Asuntos Sociales acerca del Proyecto de ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos y Empresas del Estado* (Primera discusión) Cámara de Diputados de Venezuela, de 31 mars 1966, p. 4.

Au contraire comme le dit le texte, dans les entreprises publiques cette représentation est moins fréquente, et, dans les pays occidentaux, sauf en France et au Venezuela et en partie en Tunisie, suivant l'exemple français et selon la Loi du 14 décembre 1960 et le Décret du 13 janvier 1962, les comités d'entreprise existent dans toutes les activités industrielles, commerciales et agricoles qui bénéficient de la participation de l'Etat.

(568) Cf. R. DRAGO, *The Public Corporation in France*, dans W. FRIEDMAN, *The Public Corporation: A Comparative Symposium*, *cit.*, pages 108 et suiv., *cit.* par G. LANGROD, « L'entreprise publique... », *loc. cit.*, p. 225; T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, « Notas para un Planteamiento de los Problemas Actuales de la Empresa Pública », *loc. cit.*, p. 119.

(569) V. M. ROBIN, « Essai sur la représentation des intérêts... », *loc. cit.*, p. 838.

nomination d'un plus grand nombre d'administrateurs représentant l'Etat ou choisis seulement en raison de leur compétence générale» (570).

112 — Conformément à l'orientation générale en droit comparé, au Venezuela les groupes d'intérêts de la communauté n'étaient pas représentés 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, qui établit définitivement une représentation ouvrière dans toutes les entreprises publiques.

Toutefois, 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 dispose 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 cette loi vaut, non seulement pour les établissements ou entreprises existant au moment de son entrée en vigueur, mais aussi pour ceux qui seront créés par la suite pour la réalisation d'activités économiques et sociales ; la loi qui les organise devant faire une place à ces idées (572).

De plus, la représentation des travailleurs prévue par la loi, se fera par l'intermédiaire de la confédération, de la fédération ou du syndicat les plus qualifiés ou les plus compétents dans la branche industrielle considérée et en cas de doute sur le choix de l'organisme habilité à représenter, le ministère du travail indiquera, par une décision spéciale, quelle confédération ou fédération, ou quel syndicat auront le droit d'assurer les fonctions de représentation (573).

Pour désigner les représentants des travailleurs, l'organe exécutif dont dépend l'institut en question, demandera par l'intermédiaire du ministère du travail, à la confédération, à la fédération ou au syndicat intéressés, de fournir une liste de cinq citoyens, vénézuéliens de naissance ou par naturalisation et majeurs ; c'est parmi ceux-ci que seront choisis un représentant en titre et un suppléant. Cette liste pourra être formée de travailleurs ou d'autres personnes capables jouissant de la confiance des organismes syndicaux concernés (574). Mais la loi donne au chef de l'Etat, le droit de demander la présentation d'une nouvelle liste, s'il lui semble que la première ne réunit pas toutes les conditions exigées par la loi.

(570) V. dans A.G. DELION, *L'Etat et les entreprises publiques*, cit., p. 154.

(571) Parue au « Journal Officiel » de la République du Venezuela, n° spécial 1032 du 18 juillet 1966. V. Allan R. BREWER CARIAS. « La ley sobre representación de los Trabajadores en los Institutos Organismos de Desarrollo económico y Empresas del Estado », *Revista de la Facultad de Derecho, UCAB*, N° 4, Caracas, 1966-1967, pages 199 et suiv.

(572) Article 7 de la loi.

(573) Article 2 de la loi.

(574) Article 3 de la loi. Selon le deuxième alinéa de cet article 3, l'organe exécutif disposera d'un délai maximum de trois mois pour demander ces listes et, la désignation du représentant se fera dans un délai de 30 jours à partir de la date de réception de ladite liste. Bien que la loi ne dit pas à partir de quand ce délai de trois mois commence à courir, on suppose que c'est à partir de la promulgation de celle-ci, étant donné le délai total de 6 mois dont il est question dans les articles 6, 10 et 11.

Le représentant des travailleurs qui sera 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 partiel de direction, des conseils de direction ou d'administration des établissements publics et entreprises dans lesquels existe une représentation des travailleurs, il faudra procéder au changement du représentant des travailleurs (576).

113 — En Angleterre, bien qu'il n'existe pas de représentation des intéressés au sein des Public Corporations, comme dans la « *Port of London Authority* », il a cependant été créé des commissions consultatives de consommateurs, dont le but est de conseiller, de rédiger des plans généraux, de présenter des réclamations et des propositions et de remettre un mémoire annuel au Parlement, pour défendre les intérêts des consommateurs et pour renforcer le contrôle exercé 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 par rapport à d'autres pays (578), bien que les comptes rendus de ces comités ou commissions n'aient pas de force obligatoire pour la corporation et que ces organismes soient dépourvus de personnalité juridique (579).

Par exemple, dans l'industrie du charbon, il existe un comité des utilisateurs de charbon à usage industriel et un comité des utilisateurs de charbon à usage domestique ; ils sont composés tous deux de représentants des utilisateurs et du *National Coal Board*, nommés par le ministre de l'énergie et des combustibles. Ils conseillent le ministre sur les questions relatives à l'approvisionnement en charbon et en combustible et celui-ci peut en conséquence prendre les mesures qu'il juge nécessaires et plus particulièrement il peut donner au conseil d'administration intéressé les instructions indispensables pour remédier aux défauts existants. Chaque comité possède son personnel propre et fournit 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'électricité et ceux du gaz, ont des fonctions du même genre. Chaque conseil de l'électricité et du gaz, est dans l'obligation légale d'informer le comité régional de ses projets et dispositions et celui-ci, en ce qui le concerne, peut envoyer au conseil, des représentations à cet effet (580).

Néanmoins, l'opinion unanime à propos de ces comités consultatifs, est qu'ils n'ont que très partiellement atteint leurs objectifs, et que les résultats sont loins d'être

(575) Article 5 de la loi.

(576) Article 9 de la loi. Cet article dispose en réalité qu'il faut désigner la représentation des travailleurs. Bien entendu cela veut dire qu'il s'agit de renouveler la représentation comme le signalait le projet originel.

(577) Cf. L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 392 ; M. A. FLAMME, « La Empresa Pública... », *loc. cit.*, p. 74.

(578) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 385.

(579) Cf. L. LOPEZ RODO, « Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra », *loc. cit.*, p. 392 ; M. ROBIN, « Essai sur la représentation des intérêts... », *loc. cit.*, p. 839.

(580) Cf. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », *loc. cit.*, p. 127 ; W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, pages 237 et suiv. ; W.A. ROBSON, « Les nationalisations en Grande-Bretagne », *loc. cit.*, pp. 32 et 33.

ceux qui étaient attendus. Ceci peut être dû entre autres choses, 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 on a ainsi institué la méthode de la délibération conjointe (*Joint Consultation*), groupant la direction et les ouvriers ; cela s'est fait conformément aux dispositions légales permettant de créer des organismes pour discuter de sujets d'intérêt commun, y compris de l'efficacité du service de la corporation, de la sécurité, de la salubrité, et du bien-être des employés. Dans l'industrie minière par exemple, il existe un comité consultatif dans la plupart des mines, ainsi qu'un *National Consultative Committee*, 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 d'une façon ou d'une autre, on a prévu la représentation des 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 à l'organisation des entreprises de l'Etat. Cependant, signale M. Katzarov, dans un système socialiste, le contrôle administratif et hiérarchique est total et c'est par cette voie que s'exerce le contrôle de l'utilisateur ; du fait que dans un régime de nationalisation totale, l'intérêt particulier du producteur est éliminé, on espère et on suppose que l'entreprise de l'Etat n'a aucun avantage à nuire aux intérêts du 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 des 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 socio-culturelles (587).

De cette façon, l'autogestion ouvrière est une des formes du développement de la démocratie socialiste. Elle constitue une base permettant de coordonner l'activité des différentes organisations ouvrières fonctionnant 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 de membres du

(581) Cf. W.A. ROBSON, *Industria Nacionalizada...*, cit., p. 250 ; M. ROBIN, « Essai sur la représentation des intérêts dans l'organisation des entreprises publiques », loc. cit., p. 839.

(582) Cf. M. ROBIN, « Essai sur la représentation des intérêts... », loc. cit., p. 840.

(583) Cf. W.A. ROBSON, « La Public Corporation en Gran Bretaña », loc. cit., p. 128.

(584) V. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 384.

(585) Cf. K. KATZAROV, *op. cit.*, p. 388. Il existe une exception en Tchécoslovaquie : V. n° 66.

(586) V. N° 66.

(587) V. Z. RYBICKI, « Le régime des activités... », loc. cit., p. 268.

conseil ouvrier, élus directement par le personnel, de membres du conseil d'établissement, élus par les travailleurs appartenant aux syndicats, et de 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 questions essentielles de l'entreprise, et surtout le contrôle et la surveillance de la direction de l'entreprise et des autres organes de l'autogestion ouvrière (588).

En URSS, par ailleurs, on peut souligner le contrôle exercé par le comité syndical de l'entreprise intéressée qui s'effectue conformément à l'accord collectif de travail et qui a pour objet de surveiller : les dépenses du « fonds du directeur », l'application correcte du barème des salaires, les dispositions du Code du travail relatives 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 exposés les projets à exécuter et dénoncées les irrégularités éventuellement commises par l'administration de l'entreprise (589).

Il faut signaler enfin, que grâce à l'autogestion des producteurs en Yougoslavie (590), la gestion de l'entreprise se trouve matériellement aux mains des ouvriers et des employés qui peuvent par l'intermédiaire des conseils ouvriers, exercer à la fois les fonctions de gestion et de contrôle (591).

(588) Cf. Z. RYBICKI, « L'entreprise publique dans le système polonais de l'économie planifiée », *loc. cit.*, pp. 318 et 319.

(589) Cf. R. FERNANDEZ-CARVAJAL, « Las Empresas Públicas en Rusia », *loc. cit.*, p. 455 ; A. DENISOV et M. KIRICHENKO, *Derecho Constitucional Soviético*, *cit.*, p. 105.

(590) V. n° 72.

(591) Cf. Jovan DJORDJEVICH, *Yugoslavia, Democracia Socialista*, *cit.*, p. 67 ; S. GROZDANIC, « Administrative Management... », *loc. cit.*, pages 47 et suiv. ; Nikola STJEPANOVIC, « Les nationalisations et l'évolution de la gestion de l'économie en Yougoslavie », *loc. cit.*, pages 280 et suiv.

CONCLUSION

« Il ne faut pas avoir peur, lorsque le besoin s'en fait sentir, d'analyser de façon réaliste les données juridiques nouvelles et de constater la naissance de nouvelles catégories juridiques. »

Georges VEDEL, *Le régime des biens des entreprises nationalisées*, dans *Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France* (Travaux du 3^e Colloque des Facultés de droit), Paris, 1956, p. 192.

115 — Après l'analyse comparative sur le régime des activités industrielles et commerciales exercées par les pouvoirs publics, nous pouvons tirer 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 encore dans les régimes de structures capitalistes en comprenant dans cette dernière catégorie aussi bien les pays 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 pas en droit dans le cadre des formes ordinaires de l'activité administrative (police - aide de l'administration aux activités privées et services publics). Donc, plutôt que de déformer l'une d'entre elles en essayant d'y faire figurer l'activité économique de l'Etat, ou d'abandonner les notions classiques au profit d'un droit économique, il serait préférable d'y voir une quatrième forme de l'activité administrative, qui serait la gestion économique, ainsi que l'a proposé la doctrine espagnole (MM. 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, hésitant entre l'application du droit public ou 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 et tentent d'élaborer un régime unique applicable à toutes ces activités et qui ne serait ni entièrement public ni totalement privé, et ne garderait les formes publiques (établissement public) que pour la réalisation d'activités de service public *stricto*

sensu. Dans ce sens, les Public Corporations britanniques et les entreprises d'Etat des pays socialistes, pourraient servir de modèles quitte à y apporter les corrections nécessaires.

E. — De même, il faut réorganiser les trop nombreux et trop épars mécanismes de contrôle, qui ont été institués plutôt pour remédier à une situation juridiquement nouvelle et même anormale, que pour fournir un instrument effectif de contrôle véritable de la part de l'Etat ou éventuellement, de la part des groupes d'intérêts de la collectivité. Actuellement, il n'est pas exagéré d'affirmer comme M. Drago, que si tous les mécanismes de contrôle prévus par les différents systèmes étaient réellement appliqués, l'activité des entreprises publiques serait totalement paralysée.

Caracas, Août 1966.

Dr. ALLAN-RANDOLPH BREWER CARIAS

TABLE DES MATIÈRES

Préface	7
Avant-Propos	9
Abréviations	12

PREMIERE PARTIE

Introduction	13
--------------------	----

DEUXIEME PARTIE

Les formes juridiques des entreprises publiques	29
I. — Introduction	29
II. — Le régime juridique des activités industrielles et commerciales directement exercées par l'Etat	34
III. — Le régime juridique des activités industrielles et commerciales exercées par l'intermédiaire d'organismes doués d'une personnalité propre	39

TROISIEME PARTIE

Le contrôle des entreprises publiques	85
I. — Introduction	85
II. — Le contrôle administratif	87
III. — Le contrôle parlementaire	103
IV. — Le contrôle réalisé par les organismes supérieurs de contrôle des finances publiques	108
V. — Le contrôle réalisé par des groupements d'intérêts de la collectivité	112

QUATRIEME PARTIE

Conclusion	119
------------------	-----

IMPRIMERIE OZANNE & Cie
20, rue des Rosiers — CAEN
Dépôt légal N° 730
1969
