Urteilskopf

83 I 212

28. Extrait de l'arrêt du 21 juin 1957 dans la cause Confédération suisse contre Schenk SA
Regeste (de):
Klage auf Rückerstattung von Bundesbeiträgen.

1. Zuständigkeit des Bundesgerichtes, Art. 110 OG (Erw. 1-3).

2. Rechtliche Natur der Klage. Öffentlichrechtliche oder privatrechtliche Klage? (Erw. 3).

3. Verjährung der Klage (Erw. 5, 6).

4. Voraussetzungen der Klage. Ist sie an allgemeine Voraussetzungen geknüpft? (Erw. 9).

Regeste (fr):
Action en restitution de subsides.

1. Compétence du Tribunal fédéral, art. 110 OJ (consid. 1 à 3).

2. Nature juridique de l'action, action de droit public ou action de droit privé? (consid. 3).

3. Prescription de l'action (consid. 5 et 6).

4. Conditions de l'action, existence de prétendues conditions générales de l'action de droit public tendant à la restitution de subsides? (consid. 9).

Regesto (it):
Azione tendente alla restituzione di sussidi.

1. Competenza del Tribunale federale, Art. 110 OG (consid. 1-3).

2. Natura giuridica dell'azione. Azione di diritto pubblico o di diritto privato? (consid. 3).

3. Prescrizione dell'azione (consid. 5 e 6).

4. Presupposti dell'azione. Esistono presupposti di natura generale? (consid. 9).

Sachverhalt ab Seite 213

BGE 83 I 212 S. 213

A.- A la fin de 1947, le marché des vins était presque paralysé. Les encaveurs et les négociants détenaient en effet d'importants stocks de vins blancs, qui formaient un véritable "bouchon" et qui étaient constitués par les vins indigènes de 1946, des vins coupés et des vins étrangers. L'existence de ces stocks empêchait les ache-

teurs d'acquérir la récolte indigène de 1947 et posait la question du logement de celle de 1948. Une action de prise en charge fut décidée.

B.- Le 6 juillet 1948, après des travaux préliminaires assez longs, le Conseil fédéral adopta un arrêté "sur la prise en charge de vins blancs". Selon son préambule, cet arrêté (ci-après ACF) est fondé sur "l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger, dans sa teneur du 22 juin 1939, prorogé pour la dernière fois par l'arrêté fédéral du 17 juin 1948". Il prévoit notamment que les importateurs, qui désirent obtenir des permis d'importation, doivent prendre en charge, c'est-à-dire acheter une certaine quantité des vins se trouvant dans le pays et que, pour leur faciliter cette opération, la Confédération leur remboursera, sous forme de contributions, une partie du prix qu'ils verseront à ceux qui leur vendront ce vin. L'art. 5 al. 3 dispose: "Les contributions perçues indûment devront être remboursées."

C.- Au cours de l'exécution de la prise en charge, qui avait été confiée en particulier à la Coopérative d'achat des vins indigènes (ci-après CAVI), diverses fraudes furent commises. C'est ainsi que la société Schenk SA mit en charge d'une part des vins blancs coupés contenant une proportion excessive de vin étranger, d'autre part certains vins du pays dans une quantité dépassant les normes admises par la Confédération. Elle reçut néanmoins des contributions pour la totalité des vins mis en charge et qu'elle prit elle-même en charge. Ces fraudes ayant été découvertes, la Confédération décida de lui demander le remboursement des contributions qu'elle avait versées à

tort et dont la dernière tranche avait été payée le 8 avril 1949. Le 5 février 1953, elle lui réclama par lettre la somme de 600 361 fr. 45. Le 21 février 1953, Schenk SA contesta la devoir. Le 1er mai 1953, la Confédération lui fit notifier un commandement de payer ce montant. Schenk fit opposition totale.

D.- Le 24 juillet 1953, la Confédération introduisit devant le Tribunal fédéral contre Schenk SA la présente action, qu'elle définit notamment comme l'action en restitution de subsides prévue par l'art. 5 al. 3 ACF. Schenk SA fit valoir entre autres que le Tribunal fédéral était incompétent, que la prescription était acquise et que les conditions de l'action qui lui était intentée n'étaient pas réunies. Ces moyens ont été rejetés.

Erwägungen

Extrait des motifs:

I. - Compétence du Tribunal fédéral.

1. La Confédération entend fonder la compétence du Tribunal fédéral sur l'art. 110 al. 1 OJ. Cette disposition est applicable lorsque l'action est de nature pécuniaire, qu'elle dérive de la législation fédérale, qu'elle est formée par ou contre la Confédération et qu'elle a sa source dans le droit public. Il n'y a pas de doute que les trois premières conditions sont réalisées. On peut se demander en revanche si l'action introduite par la Confédération relève du droit public ou du droit privé. Cette question est litigieuse entre parties et c'est de sa solution que dépend en définitive la compétence du Tribunal fédéral.

2. Pour déterminer si l'action de la Confédération contre la société Schenk SA relève du droit public ou du droit privé, il faut d'abord en définir la nature. La Confédération affirme, à titre principal, que son action est

celle prévue par l'art. 5 al. 3 ACF. Les contributions qui font l'objet de cette disposition constituent des subsides. L'action de la Confédération ne pourra être caractérisée comme l'action en restitution de subsides de l'art. 5 al. 3 ACF que si le litige roule en

BGE 83 I 212 S. 215

réalité sur des contributions au sens de cette disposition, si la demanderesse prétend qu'elle a payé ces contributions à Schenk SA et qu'elle ne les devait pas et si elle en réclame le remboursement. Il n'y a pas de doute que le litige a pour objet les contributions prévues par l'art. 5 ACF. Cela résulte de plusieurs allégués de la demanderesse. La défenderesse non seulement ne le conteste pas, mais admet au contraire qu'elle a reçu des contributions de cette nature. Il ressort également des allégués de la demande que la Confédération prétend avoir versé ces contributions à Schenk SA sans les lui devoir. Enfin, les conclusions prises en procédure montrent clairement que la Confédération réclame le remboursement de ces sommes. Dans ces conditions, l'action de la demanderesse doit être définie comme l'action en restitution de subsides au sens de l'art. 5 al. 3 ACF. Schenk SA objecte, il est vrai, que l'art. 5 al. 3 ACF ne permet pas à lui seul de définir la nature de l'action intentée par la Confédération; à son avis, il faut faire rentrer cette action dans le cadre plus général de l'action en répétition de l'indu en droit public; or, dit-elle, une action de ce genre ne peut être intentée en l'espèce, car les conditions n'en sont manifestement pas réunies. Toutefois, ce moyen concerne le fond et il sera examiné à ce propos (consid. 9 ci-dessous). Du point de vue de la recevabilité, il suffit de constater que le procès a pour objet les contributions de l'art. 5 ACF et que la Confédération fonde son action sur l'art. 5 al. 3 ACF. Schenk SA soutient également qu'il faut distinguer suivant qu'elle a agi comme metteur en charge ou comme preneur en charge; à son avis, les contributions de l'art. 5 ACF sont versées uniquement au preneur en charge; or en cette qualité, dit-elle, elle n'a commis aucune irrégularité, de telle sorte qu'elle n'a pas bénéficié d'un paiement indu. Cependant, elle méconnaît qu'elle a pris elle-même en charge tous les vins qu'elle avait mis en charge. De plus, dans la mesure où il tend à montrer que les contributions

BGE 83 I 212 S. 216

étaient dues, l'argument ainsi invoqué relève non de la recevabilité mais du fond et sera examiné à ce sujet.

3. La question de savoir si une action ressortit au droit public ou au droit privé dépend de la nature du droit déduit en justice. En l'espèce, l'action a pour objet un droit à la restitution de certains montants prétendument remis à tort. Un droit à la restitution d'une somme versée est, en règle générale, soumis aux règles du droit public lorsque le paiement lui-même est intervenu en vertu du droit public. En conséquence, il sera possible de dire que la présente action en restitution de subsides est formée en vertu du droit public (art. 110 OJ) si les subsides ou les contributions au remboursement desquels elle tend relèvent eux-mêmes du droit public. Ce qui est décisif à cet égard, c'est de savoir si l'Etat a effectué le paiement en accomplissant une des tâches publiques qui lui sont propres ou au contraire simplement en administrant son patrimoine fiscal. Lorsque l'Etat fait certains actes relatifs à l'administration de son patrimoine fiscal, il agit comme un simple particulier et les rapports de droit qui naissent de ces actes sont soumis au droit privé. En revanche, lorsqu'il agit comme titulaire de la puissance publique, qu'il ne traite pas avec les particuliers sur pied d'égalité mais exécute dans l'intérêt général une de ses tâches propres, les rapports de droit qui en découlent sont en principe soumis au droit public, lors même qu'ils ne naîtraient qu'avec le consentement des personnes privées avec lesquelles l'Etat entre en relation ou qu'ils revêtiraient la forme d'un contrat. Il n'y a d'exception que lorsque l'Etat se soumet au droit

privé ou que l'application du droit privé est prescrite par la loi (arrêts non publiés du 10 juin 1948 dans la cause canton des Grisons c. communes de Coire et d'Arosa, et du 8 octobre 1948 dans la cause Confédération c. Parcofil-Textilmaschinenbau AG). En l'espèce, la Confédération a décrété la prise en charge des vins blancs indigènes de 1946 et 1947 en exécution de l'une de ses tâches propres, qui est d'assurer une certaine

stabilité économique à l'intérieur du pays. L'ACF est du reste fondée sur l'AF du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger, qui autorise le Conseil fédéral à prendre les mesures nécessaires notamment pour "sauvegarder la production nationale, là où ses intérêts vitaux sont menacés". Il s'agit là manifestement d'une tâche que la Confédération a entreprise dans l'intérêt général. En imposant certaines obligations aux importateurs désireux d'obtenir un permis d'importation et en leur assurant le paiement de certaines contributions, la Confédération a agi à leur égard comme puissance publique. Les rapports de droit nés de ses actes sont soumis dès lors au droit public. Ainsi en va-t-il du paiement des contributions et, partant, de leur remboursement. Il résulte de ce qui précède que, dans la mesure où l'action de la Confédération se caractérise comme une action en restitution de subsides au sens de l'art. 5 al. 3 ACF, elle est formée en vertu du droit public. Le droit public fédéral connaît du reste d'autres actions du même genre (cf. art. 47 LAVS, 35 LF du 22 juin 1951 sur l'assurance chômage, 11 LF du 20 juin 1952 fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, 20 LF du 25 septembre 1952 sur les allocations aux militaires pour perte de gain, 105 LF du 3 octobre 1951 sur l'agriculture). Certains textes le montrent clairement, qui soumettent expressément l'action à la compétence exclusive du Tribunal fédéral en vertu de l'art. 110 OJ (cf. art. 40/41 AF du 19 juin 1953 concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables; art. 27 al. 3 LF du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique; message du Conseil fédéral à l'appui du projet précité, FF 1955, p. 841). Schenk SA allègue toutefois que l'ACF est anticonstitutionnel parce qu'il excède le cadre de l'AF du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger; elle en conclut que la prise en charge ordonnée

en 1948 est un pur accord contractuel. Il est évident cependant que l'ACF ne sort pas du cadre de l'AF de 1933. Il a été pris pour assurer l'écoulement de la récolte indigène de 1946 et 1947, dont la mévente était de nature à porter un préjudice grave à la viticulture suisse. Or il s'agit bien là d'une mesure destinée, comme le dit l'art. 1er de l'AF de 1933, à "sauvegarder la production nationale là où ses intérêts vitaux sont menacés". Quant aux obligations prévues par l'ACF du 1er septembre 1936 tendant à protéger la production vinicole suisse et à promouvoir le placement des vins indigènes, il importe peu qu'elles soient différentes de celles découlant de l'ACF de 1948. Ces deux arrêtés sont en effet sur le même pied. Pris tous deux en application de l'AF de 1933, ils peuvent ordonner des mesures différentes sans qu'il y ait rien là de critiquable. D'ailleurs, supposé même que l'ACF de 1948 soit inconstitutionnel, cela ne signifierait pas nécessairement que la prise en charge est purement contractuelle. Il n'en resterait pas moins en effet que la Confédération a agi dans l'intérêt général et qu'elle a traité avec les particuliers comme puissance publique. Dans ces conditions, il faut admettre que l'action de la Confédération contre Schenk SA, intentée sur la base de l'art. 5 al. 3 ACF et tendant à la restitution de subsides, est formée en vertu du droit public. Les autres conditions de l'art. 110 OJ étant réunies (cf. consid. 1 ci-dessus), elle est recevable...

II. - Prescription.

5. La défenderesse soulève l'exception de prescription. Il résulte du considérant 3 ci-dessus que l'action intentée à Schenk SA relève du droit public, tend à la restitution de subsides et a son fondement dans l'art. 5 al. 3 ACF. Il n'existe aucune disposition indiquant comment se prescrit une action de cette nature. Il convient dès lors de statuer en s'inspirant des règles existant dans des hypothèses voisines et dans d'autres domaines du droit, et en distinguant deux questions: celle du point de

BGE 83 I 212 S. 219

départ du délai de prescription tout d'abord, puis celle de la durée du délai de prescription, la solution de chacune d'elles dépendant d'ailleurs dans une certaine mesure de la réponse donnée à l'autre.

6. - Selon la règle générale de l'art. 130 al. 1 CO, le droit civil fixe le point de départ du délai de prescription au jour de l'exigibilité de la créance. Dans l'action en répétition de l'indu des art. 62 ss. CO, qui est, dans le domaine du droit civil, la voie de droit la plus proche de l'action en restitution de subsides de l'art. 5 al. 3 ACF, le point de départ du délai de prescription peut aussi être le jour de l'exigibilité de la créance. Cependant, il est en principe fixé au jour où le lésé a eu connaissance de son droit de répétition (art. 67 CO). Le droit public, qui connaît d'autres actions analogues à celle de l'art. 5 al. 3 ACF, prévoit souvent dans ces hypothèses que la prescription commence à courir déjà à la date du paiement indu (art. 125 al. 2 LF du 1er octobre 1925 sur les douanes; art. 69 LF du 21 juin 1932 sur l'alcool; art. 35 LF du 22 juin 1951 sur l'assurance chômage; art. 126 AIN). Dans d'autres cas, il combine le point de départ à la date du paiement avec un point de départ fixé à la date de la connaissance du caractère indu du paiement (art. 99 LAMA, qui renvoie à l'art. 67 CO; art. 47 LAVS; art. 48 LAM; art. 20 LF du 25 septembre 1952 sur les allocations aux militaires pour perte de gain; art. 11 LF du 20 juin 1952 fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne). On ne saurait appliquer à la présente action en répétition un délai courant du jour de la connaissance du caractère indu du paiement. En effet, lorsque le point de départ est ainsi fixé, le délai lui-même est en général bref, le plus souvent d'un an seulement, car il est de l'intérêt des parties que celui qui connaît son droit le fasse valoir sans tarder. Toutefois, un délai aussi court ne peut être imposé qu'autant qu'il résulte d'une disposition claire de la loi. Sinon

BGE 83 I 212 S. 220

il serait excessif d'exiger des parties qu'elles s'attendent à une prescription si rapide. Or en l'espèce, il n'existe aucune disposition à cet égard. Il est donc préférable de fixer le point de départ du délai au jour du paiement. Quant à la durée du délai, il convient de rappeler que le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de se prononcer, en l'absence de toute disposition légale, au sujet du temps dans lequel se prescrivent certaines réclamations de droit public. Il a jugé ainsi que le délai de prescription doit être de 10 ans dès le paiement lorsque l'action tend au remboursement d'impôts non périodiques (in casu droit de timbre fédéral, RO 71 I 209) et de 5 ans lorsqu'elle vise à la restitution de contributions périodiques (en l'espèce impôts cantonaux ordinaires, RO 78 I 191/192). S'agissant de la répétition d'une indemnité versée par l'administration militaire pour les dommages causés à un hôtel, le Tribunal fédéral a fixé à 5 ans le délai de prescription (RO 78 I 90). Ces précédents peuvent servir de base à la décision à prendre en l'espèce. Ainsi qu'on l'a déjà dit, l'absence de toute disposition légale relative à la prescription permet d'affirmer qu'un délai d'un an partant du jour du paiement serait trop court. La

Confédération n'était pas tenue d'admettre qu'elle devait agir aussi rapidement. D'un autre côté, un délai de 10 ans serait trop long. Déjà avant l'expiration de 10 ans, la sécurité du droit exige que le paiement d'un subside accordé par la Confédération ne soit plus remis en discussion. C'est pourquoi un délai - de 5 ans dès le paiement est celui qui convient le mieux à la prescription de l'action dérivant de l'art. 5 al. 3 ACF. Il tient compte à la fois des intérêts de la Confédération et de ceux des bénéficiaires des contributions, en donnant à la première le temps d'agir sans précipitation et aux seconds la certitude qu'après l'écoulement d'un délai convenable, les subventions touchées leur sont définitivement acquises. Etant donné ce délai, l'action en restitution de subsides intentée à Schenk SA n'est pas prescrite. En effet, la

Confédération a fait son dernier paiement à Schenk SA le 8 avril 1949. Or elle lui a fait notifier un commandement de payer du montant de 600 361 fr. 45 le 1er mai 1953 et a introduit action le 24 juillet 1953. Ces deux opérations sont donc intervenues avant l'expiration du délai de 5 ans, qui venait à échéance le 8 avril 1954...

IV. - Les conditions de l'action en restitution de subsides.

9. - Selon la défenderesse, l'action en restitution de subsides ne dépend pas seulement des conditions... de l'art. 5 ACF; elle doit être définie à la lumière d'une notion plus générale de l'action de droit public tendant à la restitution de subsides, laquelle suppose la réunion de conditions plus nombreuses. Il importe de souligner d'emblée qu'il ne saurait être question d'affirmer l'existence d'un type unique d'action en répétition de droit public. Un principe de ce genre se heurterait à l'extrême diversité des situations créées par le droit public et à la très grande variété des conditions dans lesquelles doit se faire la comparaison des intérêts publics et des intérêts privés en présence. De fait, le droit positif ne s'est pas arrêté à une seule notion de l'action en répétition de droit public, en particulier dans les cas où l'action est intentée par l'Etat ou par l'un de ses organes. Tantôt il subordonne l'action en répétition à la simple condition du caractère indu de la prestation, tout en réservant parfois le cas du défendeur de bonne foi, que la restitution mettrait dans une situation difficile. Tantôt il la fait dépendre de l'enrichissement du bénéficiaire, sauf par exemple le cas de dol. Tantôt enfin il prévoit que l'action en répétition n'est ouverte que si le bénéficiaire a commis un acte dolosif ou une négligence grave (cf. art. 105 LF sur l'agriculture; art. 20 LF sur les allocations militaires; art. 35 LF sur l'assurance chômage; art. 11 LF sur les allocation familiales aux travailleurs agricoles; art. 47 LAVS; art. 27 LF sur la préparation de la défense nationale économique; art. 48 LF sur l'assurance militaire).

Du moment que le droit public suisse ne connaît pas une notion unique de l'action en répétition de l'indu, la question des conditions auxquelles est soumise l'action de l'art. 5 al. 3 ACF doit être résolue pour elle-même. A cet égard, il y a lieu d'observer tout d'abord que les contributions versées à Schenk SA ont été payées en vertu d'une décision administrative (ou d'un complexe de décisions administratives) prise par CAVI, organe de la Confédération, et admettant que le vin annoncé par Schenk SA était du vin d'action, qu'il avait été coupé, que ce coupage avait été certifié à temps et qu'ainsi Schenk SA, qui s'était conformée aux instructions reçues, remplissait toutes les conditions nécessaires pour recevoir le subside du fonds vinicole. Or la présente action en restitution a été introduite après cette décision administrative et, si elle était admise, elle aurait pour effet de la modifier, puisque la Chambre de céans constaterait alors qu'une ou plusieurs des conditions auxquelles le versement de la contribution était soumis n'étaient pas réunies. Il s'agit donc d'examiner si la décision adminis-

trative de CAVI peut être modifiée par la voie de l'action en restitution et dans quelles conditions. Ainsi qu'on va le voir, la solution de cette question dépend du rôle de l'action en répétition dans le système de l'arrêté. Il est clair qu'au moment de rédiger cet arrêté, le législateur, qui connaissait déjà les quantités de vin annoncées à l'action, s'est rendu compte que les décisions en vertu desquelles les contributions seraient versées auraient pour la Confédération une portée financière considérable. Il savait en effet que la prise en charge porterait sur des millions de litres de vin et que le fonds vinicole aurait à payer de ce fait des sommes très importantes. Il n'ignorait pas non plus que CAVI - collectivité professionnelle privée - serait chargée, comme organe de la Confédération, de l'exécution de la prise en charge et qu'elle devrait jouir à cet égard d'une certaine liberté d'appréciation.

Ainsi, les décisions de CAVI présentaient incontestablement un plus grand risque d'inexactitude que celles d'un organe officiel de la Confédération, sur lequel un contrôle peut être exercé plus aisément. Le problème posé au législateur était dès lors celui de savoir comment protéger le fonds vinicole, qui allait être mis à contribution dans une mesure importante, contre les risques inhérents au système de la prise en charge. Il aurait été possible de prévoir à ce sujet que les décisions de CAVI seraient susceptibles d'un recours hiérarchique ou d'un recours de droit administratif. Il faut convenir qu'à l'époque un système de ce genre ne devait guère paraître opportun. Il s'agissait en effet de débarrasser les producteurs de leur récolte de 1947 afin notamment qu'ils puissent loger la récolte de 1948. Il importait donc d'agir rapidement, ce que l'existence d'une voie de recours ordinaire aurait risqué d'empêcher. Du reste, on ne voit guère qui aurait pu agir en qualité de recourant. Au système d'un recours hiérarchique ou de droit administratif, le législateur a donc préféré le système de l'action judiciaire prévue par l'art. 5 al. 3 ACF. Mais cette action n'est évidemment destinée qu'à remplacer le recours ordinaire. Sans doute, cela a-t-il pour conséquence que la décision administrative de CAVI ne devient définitive qu'après l'expiration du délai de prescription de l'action ou, quand un procès a été introduit, après le rejet de la demande. Toutefois, si cela constitue un inconvénient pour le bénéficiaire, qui demeure un certain temps dans l'incertitude quant à son droit aux subsides touchés, le législateur y a paré en confiant au juge le soin de revoir la décision administrative. Du moment que l'action de l'art. 5 al. 3 ACF ne constitue en fait qu'une voie de recours contre une décision qui n'est pas devenue définitive, elle doit être admise dès qu'est établi le caractère indu de la prestation, c'est-à-dire dès qu'il est démontré que l'une ou l'autre des

exigences auxquelles l'arrêté subordonne le paiement du subside n'était pas satisfaite. En d'autres termes, le mérite de l'action ne dépend d'aucune autre condition que de celles fixées par l'art. 5 ACF...