

Décision sur recours

du 22 septembre 2004

Composition: Bernard Maitre, Ernst Diener, Claude Morvant, juges
Jean-Yves Felley, secrétaire-juriste

En la cause

Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne
(Recourant)
(Recours administratif du 3 mars 2003)

contre

X et Y
(Intimés)
représentés par (...)

Service de l'économie rurale, case postale 131, 2852 Courtételle
(Première instance)

Tribunal cantonal de la République et canton du Jura, Chambre administrative,
2900 Porrentruy 2
(Instance inférieure)
(Décision du 23 janvier 2003)

en matière de

paiements directs / remboursement

Vu les faits suivants:

A. Z exploita durant de nombreuses années un domaine agricole sis sur la commune de A.

Par courrier du 1^{er} mars 1994, le Service de l'économie rurale de la République et canton du Jura (ci-après: le Service de l'économie) l'informa que, à compter du 1^{er} janvier 1994, étaient exclues du droit à la contribution les personnes physiques qui avaient atteint l'âge requis pour toucher la rente AVS le 31 décembre précédent l'année de contributions. Ledit Service lui indiqua que, du fait qu'il était né en 1918, il ne pourrait plus bénéficier des paiements directs complémentaires à compter de l'année 1994 et l'invita dès lors à prendre ses dispositions pour remettre son domaine à un exploitant dont l'âge satisfasse aux prescriptions.

Le 30 septembre 1994, Z informa le Service de l'économie de la reprise du domaine en fermage par ses deux fils X et Y depuis le 1^{er} avril 1994. Il ajoutait: «Pour paiements directs, adresser à la Banque cantonale du Jura à Delémont, n° du Compte Bancaire». Le 5 octobre 1994, le Service de l'économie reçut une «formule de recensement du compte bancaire ou CCP» remplie et signée par X et Y.

Le 20 mai 1999, le Service de l'économie demanda à X et Y de lui faire parvenir divers documents, dans le but de savoir s'ils remplissaient bien les conditions pour l'octroi des paiements directs.

Le 19 novembre 1999, le Service de l'économie fit savoir à X et Y qu'il ressortait des informations fournies qu'ils n'étaient pas inscrits à la Caisse de compensation comme indépendants mais comme salariés. Pour ledit Service, leur père serait dès lors l'exploitant du domaine et non eux-mêmes, comme ils l'avaient annoncé dans les formules de recensement. Partant, les prénommés auraient perçu des paiements directs à tort durant les dernières années. Dite autorité releva par ailleurs que leur mère lui avait indiqué qu'ils envisageaient de reprendre le domaine agricole avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1999, en observant qu'elle n'avait pour l'heure reçu aucune information de leur part allant dans ce sens. Elle pria dès lors X et Y de lui faire parvenir divers documents jusqu'au 30 novembre 1999, en les avertissant que, si ces documents ne lui parvenaient pas dans le délai précité, elle considérerait que leur père est l'exploitant et que, partant, le droit aux contributions serait supprimé compte tenu du dépassement de la limite d'âge.

Par décision du 4 mai 2000, le Service de l'économie refusa d'octroyer les contributions 1999, en réservant la restitution des contributions octroyées les années précédentes. Il considéra que, au vu des éléments en sa possession, l'exploitation avait été gérée en 1999 par Z.

Par décision sur opposition du 8 mars 2001, le Service de l'économie décida de revoir partiellement sa décision du 4 mai 2000. Il considéra que X et Y avaient effectivement exploité le domaine agricole en 1999 et que, dès lors, les contributions 1999 devaient leur être octroyées. Il retint en revanche que Z, qui n'avait plus droit depuis 1994 aux paiements directs complémentaires en raison de son âge, avait exploité seul son domaine entre 1994 et 1998. Pour ledit Service, des contributions ont donc été versées indûment dans cette exploitation. Un montant de 151'320 francs fut ainsi compensé avec

les contributions dues pour les années 1999 et 2000, entraînant un solde en faveur des intimés de 71'289.40 francs.

Par arrêt du 18 septembre 2001, la Chambre administrative du Tribunal cantonal de la République et canton du Jura (ci-après: le Tribunal cantonal) déclara irrecevable le recours formé par les prénommés contre cette décision et le renvoya au Service de l'économie afin qu'il le traite d'abord comme une opposition. Le 25 mars 2002, le Service de l'économie rejeta leur opposition et décida de maintenir sa décision du 8 mars 2001.

Par mémoire du 17 avril 2002, X et Y recoururent contre cette décision auprès du Tribunal cantonal en concluant à son annulation. Ils firent notamment valoir que le droit au remboursement pour les années 1994 à 1998 était prescrit dans la mesure où le Service de l'économie n'avait pas exigé la restitution des contributions dans le délai d'un an à compter du 19 novembre 1999, date à laquelle ledit Service les avait informés que des paiements directs leur avaient été octroyés à tort.

- B. Par arrêt du 23 janvier 2003, notifié le 29 janvier 2003, le Tribunal cantonal admit le recours et annula la décision du Service de l'économie dans la mesure où elle opérait une déduction de 151'320 francs au titre de la restitution des paiements directs 1994 à 1998 sur ceux relatifs aux années 1999 et 2000 revenant aux recourants. Il considéra qu'il était manifeste que le statut de salarié de X et Y était incompatible avec la notion d'exploitant. Ajoutant que le Service de l'économie connaissait ce statut en 1999 et qu'il savait que leur père ne leur avait pas encore remis le domaine à ferme, il estima que le point de départ du délai de prescription pouvait être fixé au 19 novembre 1999. Dès lors, compte tenu du fait que le Service de l'économie n'avait formé clairement sa revendication que dans sa décision sur opposition du 8 mars 2001, le droit à la restitution des paiements directs 1994 à 1998 serait prescrit.
- C. Par mémoire du 3 mars 2003, mis à la poste le même jour, l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après: l'Office fédéral) recourt contre cette décision auprès de la Commission de recours DFE. Il conclut, sous suite de frais et dépens, principalement à l'annulation de la décision attaquée et, subsidiairement, à ce qu'il soit possible de compenser les contributions allouées dans les années 1994 à 1998 avec les paiements directs octroyés en 1999.

A l'appui de ses conclusions, il fait pour l'essentiel valoir que, en matière de paiements directs, il est d'usage de faire en principe confiance aux indications des requérants et que les premiers doutes quant à la qualité d'exploitants des deux frères sont apparus lors du passage à la nouvelle politique agricole. L'Office fédéral ajoute que, au 19 novembre 1999, il n'était aucunement établi si les contributions 1999 seraient versées à X et Y, ni si les contributions pour les années 1994 à 1998 avaient été payées à tort et s'il conviendrait par conséquent d'exiger leur restitution et la compensation avec les paiements ultérieurs. Il reconnaît que les contributions sont en principe versées au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, mais ajoute qu'il est tout à fait usuel d'ajourner le versement et de prendre une décision sujette à recours l'année suivante lorsqu'il y a des points à clarifier. Il soutient que c'est à partir du 31 mai 2000, date à laquelle X et Y ont fait opposition à la décision du Service de l'économie, que ce dernier a su avec

certitude que les prénommés n'étaient pas les exploitants du domaine entre 1994 et 1998. Le délai de prescription n'aurait ainsi commencé à courir que depuis cette date. La prétention du Service de l'économie concernant les paiements directs 1994 à 1998 étant intervenue par décision du 8 mars 2001, leur restitution ne serait pas prescrite.

L'Office fédéral retient par ailleurs que, comme il n'existe pas de dispositions spécifiques de droit public concernant la compensation, il convient d'appliquer les règles générales du Code des obligations. En l'espèce, les conditions mises à la compensation seraient remplies. Il ajoute qu'en droit public s'applique le principe selon lequel la collectivité publique peut toujours compenser. Il relève à cet égard que le Service de l'économie a clairement exprimé dans sa décision du 8 mars 2001 sa volonté de procéder à une compensation. Dans l'hypothèse où l'autorité de recours arriverait à la conclusion que la créance serait prescrite, l'Office fédéral estime subsidiairement qu'une compensation doit tout de même intervenir en ce qui concerne les paiements directs 1994 à 1998 avec ceux octroyés à X et Y pour 1999.

- D. Dans ses observations responsives du 28 avril 2003, le Tribunal cantonal confirme l'argumentation développée dans son arrêt. Il fait pour l'essentiel valoir que l'on ne peut faire application des dispositions du Code des obligations relatives à la compensation pour prolonger le délai de prescription prévu dans la loi fédérale sur les subventions.

Quant au Service de l'économie, il dit dans sa réponse du 28 avril 2003 se rallier entièrement aux conclusions de l'Office fédéral. Il estime que la compensation effectuée sur le décompte des contributions 2000 interrompt la prescription. Il insiste en outre sur le fait que X et Y n'ont fourni des documents qu'à la suite de leur opposition à sa décision du 4 mai 2000. Il estime enfin que la créance relative aux années 1994 à 1998 devrait pouvoir être compensée quelles que soient les conditions liées à la prescription, ajoutant que ce sujet n'a pas été traité par le Tribunal cantonal.

Egalement invités à se prononcer sur le recours, les intimés concluent par courrier du 12 mai 2003 à son rejet et à la confirmation de l'arrêt attaqué. Ils allèguent pour l'essentiel que le Service de l'économie a procédé à la déduction des montants prétendument alloués à tort pour les années 1994 à 1998 sur leurs paiements directs 1999 et 2000 alors qu'aucune décision de révocation n'est entrée en force préalablement s'agissant des contributions premièrement nommées. La compensation telle qu'effectuée par le Service de l'économie violerait ainsi le droit fédéral. Ils soutiennent par ailleurs que ledit Service connaissait au 19 novembre 1999 tous les éléments qu'il jugeait constitutifs de son droit au remboursement des paiements directs 1994 à 1998 et que la décision du 8 mars 2001 de ce même Service constitue la première sommation de paiement interruptive de prescription. Le droit à la restitution serait ainsi prescrit. Les intimés considèrent en outre que le système prévu par le droit public, notamment par la loi fédérale sur les subventions, est cohérent et complet si bien que le recours au droit privé est inutile. De fait, ils constatent qu'il n'existe pas de règle dans la législation de droit public qui permettrait la compensation avec une créance prescrite. Dans l'hypothèse où les règles du Code des obligations sur la compensation s'appliqueraient tout de même par analogie, ils sont d'avis que les créances publiques de l'Etat qui sont prescrites ne peuvent de toute façon pas être compensées.

- E. Le 3 juin 2003, la Commission de recours DFE a indiqué aux intimés qu'elle considérait que l'audience qui avait eu lieu devant la Chambre administrative du Tribunal cantonal du Jura le 20 novembre 2002 avait valu débats publics au sens de l'article 6 CEDH et qu'il ne se justifiait donc pas de procéder à de nouveaux débats. Par réponse du 5 juin 2003, les intimés se sont déclarés d'accord avec cette manière de procéder.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Considérant en droit:

1. L'acte attaqué revêt la qualité juridique d'une décision (art. 5 al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, PA, RS 172.021). Elle est susceptible d'un recours auprès de la Commission de recours DFE (art. 166 al. 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr, RS 910.1]; art. 44 ss et 71 ss PA en rel. avec les art. 20 ss de l'ordonnance du 3 février 1993 concernant l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage, RS 173.31).

En tant qu'autorité fédérale habilitée à recourir en vertu de l'article 166 alinéa 3 LAgr afin d'assurer - dans l'intérêt public - une application correcte et uniforme du droit fédéral, l'Office fédéral de l'agriculture n'a pas à justifier d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 906; Fritz Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2e éd., Berne 1983, p. 164). Il peut ainsi recourir sans avoir à établir l'existence d'un intérêt public spécifique à l'annulation de la décision (ATF 113 Ib 219 consid. 1b).

Reste à examiner si le recours de l'Office fédéral a été déposé dans le délai légal de 30 jours (art. 50 PA). L'arrêt attaqué du 23 janvier 2003 a été notifié au recourant par courrier A le 29 janvier 2003. Le délai pour recourir a ainsi commencé à courir le 31 janvier 2003, soit le lendemain de la communication (art. 20 al. 1 PA). L'échéance arrivait le 1^{er} mars 2003, qui était en l'occurrence un samedi. Or, lorsque le délai échoit un samedi ou un dimanche, son terme est reporté au premier jour utile qui suit, soit en l'espèce le lundi 3 mars 2003, date à laquelle le recours a été déposé par l'Office fédéral (art. 20 al. 3 PA). Le délai de recours est ainsi respecté.

La disposition relative à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 52 al. 1 PA) ainsi que les autres conditions de recevabilité sont par ailleurs observées (art. 46 ss).

Le recours est donc recevable.

2. Aux termes de l'article 70 alinéa 1 LAgr, la Confédération octroie aux exploitants d'entreprises paysannes cultivant le sol des paiements directs généraux et des contributions écologiques s'ils prouvent qu'ils fournissent les prestations écologiques requises. Les contributions peuvent être réduites ou refusées si le requérant viole la loi,

ses dispositions d'exécution ou les décisions qui en découlent. Les contributions sont réduites ou refusées au moins pour les années où le requérant a violé les dispositions (art. 170 LAgr). Si les conditions liées à l'octroi d'une contribution ne sont plus remplies ou que les charges ou les conditions ne sont plus respectées, la restitution totale ou partielle de la contribution est exigée. Les contributions et les avantages pécuniaires indûment obtenus doivent être restitués ou compensés, indépendamment de l'application des dispositions pénales (art. 171 LAgr). Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires, à moins que la loi ne réglemente autrement cette compétence. Il peut déléguer la tâche d'édicter des dispositions dont le caractère est avant tout technique ou administratif au Département fédéral de l'économie ou à ses services et à des offices qui lui sont subordonnés (art. 177 al. 1 et 2 LAgr).

Se fondant sur cette dernière disposition, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD, RS 910.13). Selon cette ordonnance, ont droit aux paiements directs, les exploitants qui gèrent une entreprise et qui ont leur domicile civil en Suisse (art. 2 al. 1 OPD). N'ont en revanche pas droit aux paiements directs les exploitants qui ont atteint l'âge de 65 ans avant le 1^{er} janvier de l'année de contributions (art. 19 al. 1 OPD). Les paiements directs ne sont octroyés que sur demande écrite adressée à l'autorité désignée par le canton de domicile (art. 63 OPD). L'Office fédéral est chargé de l'exécution de l'ordonnance lorsque cette tâche n'incombe pas aux cantons (art. 72 al. 1 OPD). Ces dispositions sont en outre complétées par celles de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu, RS 616.1) qui s'applique à toutes les aides financières et indemnités prévues par le droit fédéral (art. 2 LSu). Cette loi est applicable à la restitution de paiements directs (art. 176 LAgr a contrario). A teneur de l'article 11 LSu, les aides et les indemnités ne sont allouées que sur demande (al. 1); le requérant est tenu de fournir à l'autorité compétente tous les renseignements nécessaires et doit l'autoriser à consulter les dossiers et lui donner accès aux lieux (al. 2); ces obligations subsistent même après l'octroi de l'aide ou de l'indemnité, de manière à ce que l'autorité compétente puisse opérer les contrôles nécessaires et élucider les cas de restitution (al. 3). L'autorité compétente révoque la décision ouvrant le droit à l'aide ou à l'indemnité lorsque la prestation a été allouée indûment en violation de dispositions légales ou sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet (art. 30 al. 1 LSu). Lorsqu'elle révoque la décision, l'autorité exige la restitution des prestations déjà versées (art. 30 al. 3 LSu). Les créances afférentes à des aides ou des indemnités se prescrivent par cinq ans (art. 32 al. 1 LSu).

3. L'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm, RS 910.91) définit les notions essentielles prévues par la législation agricole. Ces définitions s'appliquent aux notions contenues dans la loi sur l'agriculture et ses ordonnances d'application (art. 1^{er} al. 1^{er}).

Selon cette ordonnance, on entend par exploitant une personne physique ou morale, ou une société de personnes, qui gère une exploitation pour son compte et à ses risques et périls (art. 2 al. 1 OTerm). L'ancien droit prévoyait des critères identiques (art. 22 de l'ordonnance du 26 avril 1993 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation, RO 1993 1598). Selon l'ordonnance sur les paiements directs, les exploitants ayant droit aux paiements directs sont ceux qui gèrent une entreprise et qui

ont leur domicile civil en Suisse (art. 2 al. 1 OPD). Sous l'ancien droit, l'ordonnance du 26 avril 1993 instituant des paiements directs complémentaires dans l'agriculture (RO 1993 1574 ss) prévoyait quant à elle que les paiements directs ne sont versés qu'aux exploitants qui gèrent une exploitation d'au moins 3 ha de surface utile imputable, pour leur compte et à leurs risques et périls (art. 3 al. 1).

La Commission de recours DFE a déjà eu l'occasion de souligner que le système des paiements directs a été notamment instauré afin de garantir l'exécution de tâches d'intérêt public. A cette fin, il importe que leur octroi ne dépende pas de l'entreprise mais de l'exploitant agricole au sens de celui qui s'investit personnellement dans l'entreprise en cultivant lui-même les terres et en dirigeant personnellement l'entreprise agricole, même s'il n'effectue pas personnellement tous les travaux. Par exploitant, on entend dès lors celui qui supporte le risque économique de l'exploitation, tient une place prépondérante dans l'entreprise s'agissant de la gestion de celle-ci et de la prise des décisions (direction de l'entreprise) et qui prend une part active et effective aux activités quotidiennes de l'exploitation. A cet égard, les rapports de propriété et de possession n'ont aucune portée propre (voir décisions non publiées de la Commission de recours DFE du 25 septembre 1998 en l'affaire K. consid. 4.3 et les références citées [97/JG-003] et du 11 janvier 2002 en la cause R. consid. 2 ss [JO/2000-2]; arrêt non publié du 22 août 1997 du Tribunal fédéral en la cause X. contre Commission de recours DFE consid. 4a [2A.31/1997]; voir également ATF 94 II 254 consid. 3b p. 259; Claude Paquier-Boinay, Le contrat de bail à ferme agricole: conclusion et droit de préaffermage, thèse Lausanne 1991, p. 156 et 222).

En l'espèce, il ressort du dossier que X et Y ont touché entre 1994 et 1998 un salaire de leur père et que, le 8 juin 1999, ils n'avaient toujours pas repris le domaine familial (voir notamment procès-verbal de l'audience tenue le 20 novembre 2002 devant le Tribunal cantonal et lettre des parents B du 8 juin 1999). Dans ces conditions, on peut admettre, avec le Tribunal cantonal, que X et Y n'étaient pas exploitants du domaine entre 1994 et 1998. Ces derniers se limitent à contester cet état de fait dans leur réponse au recours sans toutefois fournir de preuves de leur qualité d'exploitant. Ils ne produisent en particulier aucun document attestant qu'ils auraient repris le domaine durant les années litigieuses précitées. Il s'ensuit que Z était bel et bien l'exploitant du domaine durant ces années et que X et Y ne remplissaient pas les conditions pour l'octroi des contributions.

Dès lors, conformément à l'article 171 LAgr précité et l'article 30 LSu, la restitution des montants touchés à tort entre 1994 et 1998 devait être exigée.

4. La loi sur les subventions prévoit que le droit au remboursement d'aides ou d'indemnités se prescrit par un an à compter du jour où l'autorité de décision ou l'autorité partie au contrat en a eu connaissance, mais au plus tard dix ans après sa naissance (art. 32 al. 2 LSu). La prescription est interrompue par toute sommation de paiement formulée par écrit (art. 33 LSu).

Il ressort des pièces versées au dossier que le délai absolu de prescription n'est pas encore atteint. Les parties ne formulent d'ailleurs aucune conclusion allant dans ce sens. Reste dès lors à examiner si le délai de prescription d'un an est arrivé à échéance sans avoir été interrompu.

Pour le Tribunal cantonal et les intimés, le droit à la restitution des paiements directs est prescrit. L'Office fédéral et le Service de l'économie sont, quant à eux, d'avis que la prescription n'est pas acquise.

Il s'agit dès lors d'examiner à partir de quand le délai d'un an a commencé à courir (consid. 4.1), si une décision a été prise dans ce délai (consid. 4.2) et si ledit délai a été interrompu (consid. 4.3).

- 4.1. Pour le Tribunal cantonal et les intimés, le délai a commencé à courir le 19 novembre 1999, date à laquelle le Service de l'économie a fait parvenir aux intimés un courrier leur indiquant qu'ils avaient perçu des paiements directs à tort durant les années précitées. Quant à l'Office fédéral, il considère qu'il n'était aucunement établi à cette date si les contributions pour les années 1994 à 1998 avaient été versées à tort. Selon lui, le Service de l'économie n'a su avec certitude que X et Y n'étaient pas exploitants du domaine entre 1994 et 1998 qu'à partir du 31 mai 2000, date à laquelle les prénommés ont fait opposition à la décision du Service de l'économie.

Dans son message du 15 décembre 1986 à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités (FF 1987 I p. 369 ss, p. 419), le Conseil fédéral précise que la réglementation prévue à l'article 32 alinéa 2 LSu reprend le régime comparable du droit privé prévu pour l'enrichissement illégitime (art. 67 du Code des obligations [CO, RS 220]). Il convient dès lors de s'inspirer des règles dégagées par la jurisprudence et la doctrine à propos de cette disposition pour interpréter la notion de «connaissance du droit au remboursement» utilisée à l'article 32 alinéa 2 LSu, qui est déterminante pour fixer le dies a quo du délai d'un an prévu par cette disposition.

Selon la jurisprudence et la doctrine à propos de l'article 67 CO, le délai de prescription commence à courir dès que l'intéressé a une connaissance assez complète et précise de la personne de l'enrichi et de la mesure de l'enrichissement. Autrement dit, l'intéressé doit disposer des éléments matériels suffisants pour ouvrir action, savoir contre qui l'intenter et comment la motiver. Le Tribunal fédéral a souligné que le délai court du jour où le lésé a connu – et non pas aurait dû connaître – à la fois la perte subie et l'enrichi (Pierre Engel, *Traité des obligations en droit suisse*, 2^e édition, Berne 1997, p. 602 et la jurisprudence citée: ATF 86 II 18; 82 II 411, 428; 109 II 433 = Jdt 1984 I p. 314; voir également: Thévenoz/Werro [éditeurs], *Commentaire romand du Code des obligations I*, Bâle 2003, Gilles Petitpierre, ad art. 67 N° 3 p. 456).

En l'espèce, les arguments retenus par le Tribunal cantonal pour considérer que le délai a commencé à courir le 19 novembre 1999 sont pertinents. En effet, dans son courrier adressé ce jour-là à X et Y, le Service de l'agriculture indique clairement, et sans formuler de réserves, que des paiements directs leur ont été octroyés à tort durant les dernières années motif pris qu'ils n'ont pas exploité de manière indépendante le domaine agricole (art. 2 al. 1 OPD). Or il s'agit là de l'élément-clé dont dépend l'octroi des paiements directs. Dans ces circonstances, force est de considérer que le Service de l'économie avait connaissance de la nécessité d'exiger le remboursement des paiements indus. Contrairement à ce qu'allèguent les intimés, les demandes de renseignement contenues dans ce courrier visaient manifestement à clarifier la situation pour l'année 1999 et les années ultérieures.

Il s'ensuit que le délai a commencé à courir le 19 novembre 1999 et qu'il est échu le 19 novembre 2000.

- 4.2. Il convient dès lors d'examiner si l'autorité cantonale a pris une décision de remboursement jusqu'au 19 novembre 2000.

Il ressort du dossier que, par décision du 4 mai 2000, le Service de l'économie jurassien a refusé l'octroi des contributions pour l'année 1999 et a réservé la restitution des contributions versées les années précédentes. Par décompte final du 15 décembre 2000, il a fixé les contributions pour l'année 2000 à 123'381.95 francs, montant duquel a été déduite une somme de 46'293 francs. Par décision sur opposition du 8 mars 2001, il attribua à X et Y des contributions à hauteur de 227'409.40 francs pour les années 1999 et 2000, demanda par ailleurs la restitution des montants indûment perçus entre 1994 et 1998, soit 151'320 francs, et procéda à la compensation entre ces deux montants. Par arrêt du 13 septembre 2001, le Tribunal cantonal déclara irrecevable le recours formé par X et Y contre cette décision et le renvoya au Service de l'économie afin qu'il le traite d'abord comme une opposition. Il a jugé que la réserve pour les années antérieures contenue dans l'acte du 4 mai 2000 ne constituait pas une décision de restitution au sens du droit administratif (voir arrêt du 22 octobre 2003 [2A.227/2003] dans lequel le Tribunal fédéral semble poser, s'agissant de la bonne foi et de la *reformatio in pejus*, des exigences moins élevées dans le cadre de la procédure d'opposition). Cet arrêt, notifié également à l'Office fédéral, n'a pas été attaqué et est entré en force de chose jugée. Il ne peut dès lors plus être remis en cause. Partant, il faut considérer que la réserve précitée ne constitue pas une décision.

Force est dès lors de constater que l'autorité cantonale compétente n'a pas pris de décision de restitution entre le 19 novembre 1999 et le 19 novembre 2000. De fait, ce n'est que le 8 mars 2001, soit après le délai de prescription d'une année prévu à l'article 32 alinéa 2 LSU, que le Service de l'économie jurassien demanda la restitution des contributions allouées à tort entre 1994 et 1998.

- 4.3. Reste à examiner si le délai d'un an prévu à l'article 32 alinéa 2 LSU a été interrompu pendant la période précitée.

La loi sur les subventions prévoit que la prescription est interrompue par toute sommation de paiement formulée par écrit (art. 33 LSU). Cette disposition donne une indication sur la forme, en l'occurrence écrite, que doit revêtir l'acte interruptif de la prescription, mais elle ne dit pas ce que l'on entend par «sommation de paiement». Les travaux préparatoires ne donnent pas non plus d'indications à ce sujet.

Selon la doctrine et la jurisprudence, les conditions d'interruption de la prescription sont en droit public moins exigeantes qu'en droit civil; il n'est notamment pas nécessaire que les formes prévues par l'article 135 CO soient respectées et il suffit que le créancier fasse simplement valoir sa prétention auprès du débiteur d'une manière appropriée; ainsi la seule communication d'une prétention et une sommation sans forme déterminée sont-elles interruptives de la prescription. Dans le domaine

fiscal, tous les actes de recouvrement interrompent le délai de prescription, soit notamment la sommation de remettre une déclaration d'impôt, la réquisition de documents, l'établissement d'un procès-verbal, la notification d'un bordereau provisoire, celle d'une décision sur réclamation ou sur recours, etc. (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, vol. I, Bâle 1986, p. 204; Grisel, op. cit., p. 666 s. et les références citées).

Dans le langage courant, la sommation de paiement est une invitation impérative faite à un débiteur de payer ce qu'il doit (Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue française, Paris 2000).

En matière de bail, le Tribunal fédéral a confirmé une décision du Tribunal cantonal valaisan par laquelle ce dernier a considéré que la sommation de payer du bailleur au sens de l'article 257d al. 1 CO devait être claire et précise, sans qu'il soit cependant nécessaire d'indiquer le montant impayé de manière chiffrée; il suffisait à cet égard que l'objet de la mise en demeure soit déterminable sans discussion (ATF du 14 juin 2000 en la cause S. reproduit et commenté in MRA 2001 p. 47 ss ; RVJ 2000 p. 273 ss). Dans un autre arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que l'interpellation, ou sommation (Mahnung), était une déclaration par laquelle le créancier demande au débiteur que la prestation soit effectuée sans retard. Selon le Tribunal fédéral, la prestation qui doit être fournie doit être décrite de manière à permettre au débiteur de savoir ce que le créancier requiert. S'il s'agit en particulier d'une prestation en argent, le montant doit en règle générale être chiffré sauf s'il n'était pas déterminable au moment de l'exigibilité de la créance (ATF 129 III 535 consid. 3.2.2). Dans le même sens, Becker souligne que la sommation doit être claire et déterminée (Berner Kommentar, Band VI Obligationenrecht, Bern 1941, p. 523 ss).

Or en l'espèce, il faut bien constater que le Service de l'économie n'a fait que réserver dans l'acte du 4 mai 2000 la restitution pour les années antérieures, sans préciser de quelles années il s'agissait et sans indiquer les montants en cause pour chacune des années en question. Au reste, ces éléments ne ressortent pas non plus de l'acte du 19 novembre 1999 dans lequel ledit Service se limite à indiquer que des paiements directs ont été octroyés à tort durant les dernières années. Partant, il faut bien considérer, à l'instar du Tribunal cantonal, que l'acte du 4 mai 2000 ne constitue pas une sommation de paiement au sens précité et que, partant, dit acte n'a pas interrompu la prescription. Il n'existe par ailleurs pas d'autre acte susceptible d'avoir interrompu la prescription.

- 4.4. Il appert de ce qui précède que, faute de décision de restitution dans le délai d'un an et faute d'acte interruptif de la prescription dans le même délai, le droit au remboursement pour les contributions indûment versées entre 1994 et 1998 est prescrit.
5. Reste à examiner si on peut compenser les contributions indûment versées entre 1994 et 1998 avec les versements octroyés à X et Y pour les années 1999 et 2000.

Pour l'Office fédéral, en l'absence de réglementation spécifique de droit public relative à la compensation, il s'agit d'appliquer par analogie les dispositions du Code des obligations. Il estime que, même si la créance est prescrite, la compensation doit pouvoir intervenir entre les paiements directs 1994 à 1998 et ceux octroyés à X et Y pour 1999. Selon lui, les conditions de la compensation sont remplies en l'espèce.

Le Tribunal cantonal n'a quant à lui pas examiné cette question. Toutefois, dans sa réponse au recours du 28 avril 2003, il précise que l'on ne peut faire application des dispositions du CO relatives à la compensation pour prolonger le délai de prescription prévu dans la loi fédérale sur les subventions.

Pour les intimés, il n'existe pas de règle dans la législation de droit public qui permettrait la compensation avec une créance prescrite. Au cas où les règles du CO sur la compensation s'appliqueraient par analogie, ils allèguent que les créances publiques de l'Etat qui sont prescrites ne peuvent de toute façon pas être compensées.

- 5.1. L'article 120 alinéa 1 CO prévoit que lorsque deux personnes sont débitrices l'une envers l'autre de sommes d'argent ou d'autres prestations de même espèce, chacune des parties peut compenser sa dette avec sa créance, si les deux dettes sont exigibles. Par compensation, on entend dès lors l'extinction d'une dette par une contre-créance que le débiteur a contre son créancier. Ainsi, la compensation concerne nécessairement deux personnes: l'auteur de la compensation (le compensant) et le destinataire de la compensation (le compensé). Elle suppose nécessairement deux créances: la créance de l'auteur de la compensation, appelée la créance compensante, et la créance du destinataire de la compensation, appelée la créance compensée ou principale, qui est aussi la dette de l'auteur de la compensation.

En droit privé, la créance repose toujours sur un titre juridique, une cause. Dans sa partie générale, le CO en retient trois: le contrat (CO 1 ss), l'acte illicite (CO 41 ss) et l'enrichissement illégitime (CO 62 ss), la liste n'étant pas exhaustive (Gauch/Schluép/Tercier, Partie générale du droit des obligations, Tome 1, Zurich 1982, p. 12). En droit public, la cause de la créance est soit un contrat de droit administratif, soit une décision au sens de l'article 5 PA.

Dans le cas d'espèce, il ressort de ce qui précède qu'aucune décision n'a été prise dans le délai d'un an à compter du 19 novembre 1999. Il s'ensuit qu'il n'existe pas de créance et que, partant, il ne peut pas être procédé à la compensation.

La question se pose cependant de savoir si la créance, concrétisée par la décision sur opposition du 8 mars 2001, peut aussi naître après l'échéance du délai de prescription. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si le délai de prescription d'un an prévu à l'article 32 alinéa 2 LSu est en réalité un délai de péremption, en ce sens que le droit à la restitution s'éteindrait après le délai d'une année. C'est cette question qu'il convient d'examiner ci-après.

5.2. Par péremption, on entend la perte d'un droit lorsque l'intéressé n'accomplit pas un acte dans le délai imposé par une loi ou une décision. La prescription est, quant à elle, l'institution permettant de paralyser le droit d'action lié à une créance par suite de l'écoulement du temps. La prescription n'a pas à proprement parler pour effet d'éteindre la créance; elle en affaiblit la protection sous l'angle du droit d'action, mais la laisse subsister pour le reste. Le créancier a le droit de poursuivre le débiteur après l'écoulement du temps; le juge doit lui donner raison si l'exception n'est pas soulevée par le débiteur, puisque le juge ne peut pas la relever d'office. Si le débiteur paie, il exécute valablement sa dette et ne pourra donc pas en exiger la restitution. Dans un premier temps, le Tribunal fédéral avait déclaré que la prescription, tout comme la péremption, devait être prise en considération d'office en droit public. Dorénavant, il fait une distinction fondée sur le rôle des parties au procès: d'une part, il ne soulève pas d'office la prescription que l'Etat débiteur n'oppose pas à la demande de l'administré; d'autre part, il laisse la question ouverte dans l'hypothèse inverse, c'est-à-dire lorsque l'administré débiteur ne se prévaut pas de la prescription à l'égard de l'Etat créancier (ATF 111 V 135 consid. 3; Attilio Gadola, *Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht*, AJP/PJA 1/95, p. 47 ss; Rhinow/Krähenmann, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband*, Basel 1990, Nr. 34 VII p. 99; Grisel, *op. cit.*, p. 662 ss et les références citées; Gauch/Schluemp/Tercier, *op. cit.*, Tome 2, N° 2101 p. 154 et 1841 p. 112; Pierre Tercier, *Le droit des obligations*, 2^e édition, Zurich 1999, N° 1229 ss, p. 202; Andrea Braconi, *Prescription et péremption dans l'assurance sociale*, in *Droit privé et assurances sociales*, Fribourg 1990, p. 215 ss ; Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, Berne 2002, p. 82 ss).

Le Tribunal fédéral et la Commission de recours DFE ne se sont pas prononcés sur la nature des délais institués à l'article 32 alinéa 2 LSU (voir arrêts du Tribunal fédéral 2A.301/1991 du 26 novembre 1992 et 2A.499/1999 du 2 mai 2000 [ZBI 2001 p. 335 ss]). Dite Commission a toutefois relevé que l'autorité compétente se devait de prendre une décision dans le délai d'une année prévu par cette disposition, faute de quoi la restitution des contributions déjà versées ne pouvait plus être exigée. Elle a également souligné que l'autorité devait normalement notifier deux décisions séparées lorsque, d'une part, elle demande la restitution de contributions versées à tort et que, d'autre part, elle procède à la compensation entre ces montants et ceux auxquels un contribuable a droit. La Commission de recours DFE souligne néanmoins que, pour des raisons d'économie de procédure, il est possible de réunir ces deux objets dans une seule et même décision, à la condition toutefois que la motivation de la décision permette de les distinguer clairement (JAAC 63.90 consid. 3.3.1; 66.18 consid. 3.1 s.; voir dans le même sens: arrêt du Tribunal fédéral précité du 2 mai 2000, consid. 3c). Dans le cas d'espèce, le Service de l'économie s'est prononcé dans un seul et même acte du 8 mars 2001 sur la restitution des contributions versées à tort entre 1994 et 1998 et sur leur compensation avec les contributions dues pour les années 1999 et 2000. S'agissant de la restitution, il n'a pas examiné si les conditions de la révocation au sens de l'article 30 alinéa 2 LSU étaient remplies.

Le Tribunal fédéral des assurances a pour sa part jugé que, pour déterminer la nature d'un délai, on ne saurait se fonder sur les termes dont use son auteur et qu'il faut bien plutôt analyser la disposition en cause. A ses yeux, les délais dont la loi exclut l'interruption de façon expresse ou implicite sont des délais de péremption (ATF 112 V 6 consid. 4; voir également: ATF 114 V 123; voir aussi: Rhinow/Krähenmann, *op.*

cit., Nr. 34 VII, p. 99; Braconi, op. cit., p. 215 ss). Dans le même sens, Pierre Moor souligne qu'il n'est pas exclu que la loi attache une conséquence péremptoire à un délai qui, par ailleurs, présente les caractéristiques d'une prescription; ainsi, selon cet auteur, si l'on admet avec un arrêt bernois que les créances prescrites ne peuvent pas être compensées (op. cit., vol. II, p. 88, JAB 1986 p. 337).

Braconi souligne par ailleurs que la prescription ne concerne que les créances, alors que la péremption vise principalement les droits formateurs, soit les droits subjectifs qui tendent à la création, la modification ou l'extinction d'un rapport juridique par une manifestation unilatérale de volonté. Il ajoute que la prescription, tout en étant d'intérêt public, vise surtout la protection du débiteur d'une obligation, alors que la péremption affiche un caractère marqué d'ordre public et souligne que, dans bien des cas, la classification de tel ou tel délai dans l'une ou l'autre de ces institutions relève de l'exploit (op. cit., p. 219 ss). Fritz Widmer indique pour sa part que les auteurs ont souvent laissé ouverte la question de savoir de quel délai il s'agit en cas de demande de restitution. Il est d'avis que, dans ce domaine, des motifs d'unité dans l'application du droit commandent de considérer que les délais, décrits comme des délais de prescription, ont un caractère péremptoire (Die Rückertstattung unrechtmässig bezogener Leistungen in den Sozialversicherungen, Basel 1984, p. 186 ss; voir également dans le même sens: Alfred Blunschy, Der Rückerstattungsanspruch im öffentlichen Recht, Einsiedeln 1947, p. 144 ss; Carl Odermatt, Der durch Zeitablauf bedingte Untergang von Ansprüchen im Steuerrecht, Winterthur 1954, p. 48 ss). Quant à Fritz Zweifel, il souligne qu'on est le plus souvent en présence d'un délai péremptoire lorsqu'un droit doit être invoqué dans un certain délai (Zeitablauf als Untergangsgrund öffentlich-rechtlicher Ansprüche, Basel 1960, p. 27; dans le même sens: Rhinow/Krähenmann, op. cit., p. 99).

- 5.3. Il s'agit dès lors d'examiner si, à la lumière des considérations qui précèdent, les délais de l'article 32 alinéa 2 LSu ont ou non un caractère péremptoire.

L'article 33 LSu prévoit que la prescription est interrompue par toute sommation de paiement formulée par écrit. Or, comme relevé ci-dessus (consid. 5.2), jurisprudence et doctrine considèrent qu'un délai de péremption ne peut pas être interrompu. Cependant, cet élément ne saurait remettre à lui seul en question le caractère péremptoire des délais de l'article 32 alinéa 2 LSu dans la mesure où une partie de la doctrine précise que l'affirmation selon laquelle les délais de péremption ne peuvent être ni suspendus ni interrompus n'est valable que sous réserve des exceptions légales, exceptions qui n'infirment d'ailleurs pas la nature du délai en cause (Braconi, op. cit., p. 230 s. et la jurisprudence citée: ATF 102 V 116 consid. 2b).

Comme rappelé ci-dessus, l'article 32 alinéa 2 LSu prévoit que le droit au remboursement d'aides ou d'indemnités se prescrit par un an à compter du jour où l'autorité de décision ou l'autorité partie au contrat en a eu connaissance, mais au plus tard dix ans après sa naissance.

Dans son arrêt 112 V 6 précité, le Tribunal fédéral est revenu sur sa jurisprudence relative à l'ancien article 82 alinéa 1 RAVS qui prévoyait que le droit de la caisse de compensation de demander la réparation du dommage se prescrivait lorsque la caisse ne le faisait pas valoir par une décision de réparation dans l'année après

qu'elle avait eu connaissance du dommage et, en tout cas, à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter du fait dommageable. Il a considéré que cette disposition ne réglait pas, à proprement parler, l'extinction d'une créance mais celle d'un droit d'action, auquel s'applique généralement la péremption et non la prescription. Il en a conclu que les délais prévus par cette disposition avaient un caractère péremptoire, nonobstant le terme de prescription utilisé par le législateur.

Dans le même sens, Braconi souligne que les délais prévus à l'article 16 alinéa 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10) sont péremptoires. Or cette disposition prévoit que le droit à restitution de cotisations versées indûment se prescrit par un an dès que la personne tenue de payer des cotisations a eu connaissance du fait et dans tous les cas par cinq ans à compter de la fin de l'année civile au cours de laquelle le paiement indu a eu lieu (op. cit., p. 225).

Or en l'espèce, il faut bien constater que le texte de l'article 32 alinéa 2 LSU a une teneur très proche de celle des articles 16 alinéa 3 LAVS et 82 alinéa 1 RAVS précités, dans la mesure où il utilise les termes «droit au remboursement» et «se prescrit». De fait, pris à la lettre, l'article 32 alinéa 2 LSU ne semble pas régler l'extinction d'une créance mais l'extinction d'un droit d'action, auquel on appliquerait généralement, selon la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral, la péremption et non la prescription (ATF 112 V 6 consid. 4; Braconi, op. cit., p. 227). Dans ce contexte, il sied de rappeler que, selon les différents auteurs cités ci-dessus, on est en présence d'un délai péremptoire lorsque, comme en l'espèce, un droit à la restitution doit être invoqué dans un certain délai.

- 5.4. In casu, l'autorité dispose d'un intérêt public, fondé sur la loi sur les subventions, à se voir rembourser les contributions versées à tort. A cela s'opposent l'intérêt public à la sécurité juridique, qui commande d'empêcher la remise en cause de situations qui ont duré pendant une assez longue période, et l'intérêt privé des contribuables, qui auraient pris des engagements en se fondant sur les promesses de l'autorité, à se voir protéger dans leur bonne foi.

La doctrine relève que l'intérêt public au maintien de la sécurité du droit commande que le droit à la restitution soit invoqué rapidement, si possible dans un délai d'un an si la législation le permet, et qu'il ne puisse plus être invoqué lorsqu'il est prescrit. On évite notamment de la sorte que le bénéficiaire ait déjà fait usage des contributions octroyées à tort (Luzius Müller, *Die Rückerstattung rechtswidriger Leistungen als Grundsatz des öffentlichen Rechts*, Basel 1978, p. 74 ss).

Au regard de ce qui précède, il y a lieu d'admettre que l'intérêt public à la sécurité juridique et l'intérêt privé précité doivent être considérés comme prépondérants et que les délais de l'article 32 alinéa 2 LSU ont un caractère péremptoire. En effet, un délai péremptoire a pour but - pour reprendre l'expression de Pierre Moor - «de permettre une liquidation rapide et bien informée des affaires» et, partant, de garantir une gestion rationnelle (op. cit., vol. II, p. 87 ss; cet auteur se réfère en particulier à l'ATF 111 V 135 où le Tribunal fédéral considère que le délai de péremption est nécessaire non seulement pour sauvegarder la sécurité juridique mais encore pour

des «considérations de technique administrative»; voir aussi Grisel, op. cit., p. 662 et ATF 113 V 66 consid. 1b).

Au demeurant, le fait d'obliger l'autorité compétente à agir, comme en l'espèce, dans le délai d'un an à compter du jour où elle a eu connaissance du droit au remboursement (art. 32 al. 2 LSU) n'apparaît pas trop contraignant pour elle. En effet, elle peut soit prendre une décision soit, conformément à l'article 33 LSU, adresser une sommation de paiement qui indique les montants à restituer et les années sur lesquelles porte la restitution. A cela s'ajoute que, comme rappelé ci-dessus (consid. 5.2.), le Service de l'économie, qui n'a pas agi dans le délai d'une année précité, n'a en l'espèce pas examiné non plus la question de savoir si les conditions de l'article 30 alinéa 2 LSU permettant de renoncer à la révocation étaient remplies dans la présente occurrence.

6. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours de l'Office fédéral doit être rejeté dès lors qu'il n'y avait plus place pour une compensation dans le cadre de la décision du Service de l'économie du 8 mars 2001.

7. Frais et dépens.

Par ces motifs, la Commission de recours DFE:

1. Rejette le recours.
2. Ne perçoit pas de frais de procédure.
3. Dépens.
4. Voies de droit.
5. Notification.

Le président:
H. Urech

Le secrétaire-juriste:
J.-Y. Felley