supportée par la Communauté, c'est l'organisme national d'intervention de l'État membre concerné, auquel incombait l'exécution et le contrôle de l'opération d'aide alimentaire décidée par la Commission, qui peut, seul, être éventuellement déclaré responsable envers l'entreprise cocontractante chargée par lui de la réalisation matérielle de cette opération, des dommages subis par cette dernière à l'occasion de la mise en œuvre de cette opération d'aide alimentaire.

Dans l'affaire 109/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour en application de l'article 177 du traité CEE, par la première chambre civile du tribunale di Milano et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

EURICO SRL,

partie requérante au principal,

et

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

partie défenderesse au principal,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions communautaires en matière d'aide alimentaire aux fins de définir la nature des rapports existant entre la Communauté, les organismes nationaux d'intervention et les opérateurs économiques, lors de l'exécution d'une opération comprise dans le programme communautaire d'aide alimentaire,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. O. Due, président de chambre, C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot et R. Joliet, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

# ARRÊT

## En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice des Communautés européennes peuvent être résumés comme suit:

### I — Faits et procédure

*1. Les faits*

Le 25 mars 1976, le Conseil des Communautés européennes a exprimé son intention d'octroyer, dans le cadre d'une action communautaire, 3 750 tonnes de riz à la république du Niger, au titre de son programme d'aide alimentaire pour 1975 et 1976.

Par décision 76/748 du 10 septembre 1976 (JO L 259, p. 22) dont la République italienne était le destinataire, la Commission a décidé, en application de l'article 1 du règlement n° 696/76 du Conseil, du 25 mars 1976, que l'Ente nazionale risi, organisme d'intervention italien, chargé notamment de l'exécution et du contrôle des opérations effectuées au titre de l'aide alimentaire (ci-après l'ENR), procéderait, par la conclusion d'un marché de gré à gré, à l'achat, sur le marché communautaire, de 3 750 tonnes de riz, le contrat portant sur l'achat et sur la fourniture du produit rendu au lieu de destination.

La société à responsabilité limitée Eurico (ci-après société Eurico) a été choisie comme cocontractante par l'ENR.

Le marché a été exécuté, mais la fourniture a fait l'objet de critiques de la part des autorités du pays destinataire en ce qui concerne la qualité du produit.

Après avoir, dans un premier temps, suspendu le paiement de la facture émise par la société à son encontre, l'ENR n'a procédé au paiement que d'un acompte de 1 500 000 000 de lires alors que le montant total de la facture s'élevait à 1 770 000 000 de lires.

*2. Les procédures devant les juridictions italiennes*

a) Le 23 décembre 1977, la société Eurico a assigné l'ENR devant le tribunale di Milano aux fins de faire condamner cet organisme à lui payer une somme de 270 000 000 de lires, actualisée et majorée des intérêts.

Par un jugement en date du 19 juin 1980, le tribunale di Milano a rejeté cette requête pour défaut de légitimation passive de l'ENR, aux motifs que ce dernier avait agi en qualité de mandataire représentant la Commission et que ce rapport juridique résultait notamment de la circonstance que la Commission était constamment intervenue dans l'exécution du contrat en donnant des ordres et injonctions de faire ou de ne pas faire à l'ENR.

Par suite, ce tribunal a mis l'ENR hors de cause, considérant que l'action de la société Eurico «aurait dû être dirigée diectement contre la Commission de la CEE».

La société Eurico a interjeté appel de ce jugement devant la corte d'appello di Milano, mais, entre-temps, elle a assigné la Commission devant le tribunale di Milano.

b) L'instance opposant la société Eurico à la Commission devant le tribunale di Milano.

Par citation notifiée le 1er novembre 1981, la société Eurico a attrait la Commission devant ce tribunal aux fins de la voir condamnée à payer une somme de 283 000 000 de lires, majorée des intérêts et actualisée.

Dans cette procédure, la Commission a soulevé d'emblée une fin de non-recevoir, tirée du défaut de légitimation passive à ester en justice, en soutenant l'inadmissibilité de la thèse énoncée par le tribunale di Milano dans son jugement précité du 19 juin 1980. Elle a également contesté le bien-fondé de la requête.

La société Eurico, à l'inverse, a soutenu que l'ENR était intervenu en l'espèce en tant que mandataire agissant comme représentant de la Commission et que l'activité de négociation exercée par cet organisme d'intervention était directement imputable à la Commission.

Le tribunale di Milano s'est estimé compétent en vertu des dispositions combinées des articles 215, alinéa 1, et 183 du traité CEE, en considérant, d'une part, que c'est la responsabilité contractuelle de la Communauté qui est invoquée en l'espèce et, d'autre part, que le contrat litigieux est devenu parfait en Italie, en vertu de l'article 4 du Code de procédure civile italien.

Le même tribunal a estimé, cependant, qu'il lui appartenait d'établir si l'ENR était intervenu ou non, lors de la passation du contrat d'achat et de vente du riz destiné à la république du Niger, en tant que mandataire agissant comme représentant de la Commission, et a éprouvé des doutes sur la réponse à apporter à cette question.

*3. La question préjudicielle*

Le tribunale di Milano n'a pas retenu la formulation de la question préjudicielle suggérée par la Commission et qui était, en substance, la suivante:

La réglementation communautaire en matière d'aide alimentaire doit-elle être interprétée en ce sens qu'en cas de litige avec l'adjudicataire, seuls les États membres et les organismes désignés par eux ont la légitimation passive à ester en justice dans les procédures engagées devant les juridictions nationales et non la Commission ou toute autre institution communautaire?

En revanche, par ordonnance du 24 mars 1983, enregistrée au greffe de la Cour, le 14 juin 1983, la première chambre civile du tribunale di Milano a demandé à la Cour de se prononcer, à titre préjudiciel, sur la question suivante:

«La décision de la Commission CEE du 10 septembre 1976, publiée au JOCE du 23. 9. 1976, et les actes normatifs qui y sont mentionnés et/ou qu'elle présuppose, ont-il impliqué l'attribution à l'Ente nazionale risi, organisme italien d'intervention, d'un mandat pour agir comme représentant de la CEE en vue de la conclusion du contrat d'achat de gré à gré de 3 750 tonnes de riz décortiqué à grains longs destiné à la république du Niger?»

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées par la société à responsabilité limitée Eurico, représentée par Me Giordano Rao Torres, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Gianluigi Campogrande, en qualité d'agent, assisté par Mes Giovanni Maria Ubertazzi et Fausto Capelli, avocats au

barreau de Milan, ayant élu domicile chez M. Oreste Montalto, membre du service juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Toutefois, la Cour a décidé d'inviter la Commission à répondre, avant la procédure orale, aux questions suivantes:

a) Sur le fondement juridique de la politique d'aide alimentaire

1. La Commission est invitée à produire la liste de l'ensemble des règlements relatifs à la politique d'aide alimentaire intervenus depuis la conclusion de l'accord sur le blé et de la convention d'aide alimentaire de 1981 jusqu'à ce jour.

2. La Commission considère-t-elle qu'actuellement la politique d'aide alimentaire:

— ne constitue qu'un volet de la politique agricole commune;

— se rattache davantage à la politique commerciale commune;

— représente une nouvelle politique commune étroitement liée à la politique communautaire de coopération avec les pays en voie de développement.

3. La réponse à la question précédente aurait-elle été différente au regard de l'état du droit existant le 10 septembre 1976, date de la décision qui est à l'origine du litige au principal? Si oui, préciser les éléments d'évolution intervenus.

b) Sur les modalités de gestion de la politique d'aide alimentaire

4. *En ce qui concerne l'aide en céréales,* en cas d'urgence ou d'indisponibilité sur le marché communautaire, comment était-il procédé à l'acquisition de ces produits à l'époque des faits litigieux?

— La Commission passait-elle directement un contrat à cet effet et, dans cette hypothèse, ce contrat était-il assorti d'une clause attributive de juridiction?

— La Commission s'adressait-elle aux organismes nationaux d'intervention?

— La Commission avait-elle recours généralement ou occasionnellement à des mandataires agissant pour son compte?

En cas de réponse affirmative, la Commission est invitée à produire plusieurs décisions significatives à cet égard.

5. Au cas où la gestion de la politique d'aide alimentaire serait différenciée selon les produits concernés (céréales, produits laitiers, sucre, huiles végétales et autres produits), quels seraient le fondement et la justification d'une telle différenciation?

c) En ce qui concerne les modalités de passation et d'exécution du contrat faisant l'objet du litige au principal

6. La Commission est invitée à produire l'ensemble des correspondances et télex adressés par elle à la République italienne d'une part, et à l'Ente nazionale risi d'autre part, pendant toute les phases de passation, d'exécution et de règlement financier du contrat.

7. La Commission est-elle d'accord avec la description des faits figurant dans la lettre en date du 12 mai 1977 adressée par l'Ente nazionale risi à la société Eurico (annexe 101 aux observations de Eurico).

8. La Commission est invitée à préciser le montage financier de l'opération et à indiquer notamment, dans la mesure où des crédits communautaires étaient affectés à cette opération, si le destinataire en était la République italienne ou l'Ente nazionale risi.

La Cour a également invité le gouvernement de la République italienne à produire la législation italienne relative au statut de l'Ente nazionale risi et la société Eurico à produire le contrat de fourniture de riz conclu entre elle-même et l'Ente nazionale risi, suite à la décision 76/748 de la Commission, du 10 septembre 1976.

## II — La réglementation communautaire en matière d'aide alimentaire telle qu'elle a été exposée par la Commission

Le contentieux dont a à connaître le juge de renvoi trouve sa source dans l'exécution d'un contrat conclu dans le cadre du programme communautaire d'aide alimentaire.

Le fondement juridique de ce programme est constitué, d'une part, par le règlement n° 2681/74 du Conseil, du 21 octobre 1974, relatif au financement communautaire des dépenses résultant de la fourniture de produits agricoles au titre de l'aide alimentaire (JO L 288, p. 1) et, d'autre part, par le règlement n° 2750/75 du Conseil, du 20 octobre 1975, fixant les critères de mobilisation des céréales destinées à l'aide alimentaire (JO L 281, p. 89).

— S'agissant du règlement n° 2681/74, son article 3 fixe, en premier lieu, les règles et conditions relatives aux paiements effectués par les États membres par l'intermédiaire des organismes désignés par eux, pour l'exécution des opérations communautaires de fourniture de produits agricoles au titre de l'aide alimentaire; il détermine, en second lieu, les modalités que doit suivre la Commission pour octroyer les avances appropriées aux États membres, aux fins de couvrir leurs dépenses à ce titre et pour vérifier la comptabilité de ces opérations dans le respect des dispositions du règlement n° 729/70, relatif au financement de la politique agricole commune.

Le règlement n° 249/77 de la Commission, du 2 février 1977 (JO L 34, p. 21), a précisé les modalités d'application de ce règlement.

— En ce qui concerne le règlement n° 2750/75:

- le deuxième considérant de son préambule précise «qu'il convient d'éviter que le marché des céréales soit perturbé par des actions de retrait de céréales destinées à l'aide alimentaire»;

- son article 3 indique quelles sont les priorités à respecter par les organismes d'intervention pour l'acquisition de céréales destinées à l'aide alimentaire;

- son article 4 prévoit que les achats de céréales effectués au titre de l'aide alimentaire sont réalisés par les organismes d'intervention par voie d'adjudication.

  Toutefois, l'article 1er du règlement n° 696/76 du Conseil, du 25 mars 1976 (JO L 83, p. 8), est venu déroger à cette disposition en précisant qu'il est possible, dans des cas exceptionnels,

de recourir à une procédure autre que l'adjudication pour la fourniture et la livraison de produits au titre de l'aide alimentaire.

La décision de la Commission du 10 septembre 1976, relative à la fourniture d'urgence de riz à la république du Niger à titre d'aide, a autorisé le recours à cette dérogation;

- enfin, l'article 7, paragraphe 4, du règlement dispose que «dès que le principe d'une action communautaire d'urgence est arrêté, la Commission décide quel est l'État membre ou quels sont les États membres chargés de l'exécution, fixe la date et détermine le lieu auquel les produits doivent être mis à disposition dans la Communauté ou dans le pays bénéficiaire, selon le cas, ainsi que tous autres éléments nécessaires à la réalisation de cette action».

C'est ainsi que la décision précitée de la Commission du 10 septembre 1976 dispose, en son article 6, que «la République italienne est destinataire de la présente décision» et précise, en ses articles 1 à 5, les modalités concrètes permettant la réalisation de cette action au titre de l'aide communautaire.

## III — Observations écrites déposées devant la Cour

### *A — Observations de la société requérante au principal*

1. Elle fait valoir, tout d'abord, qu'il est clair que la Commission a conféré un mandat à l'ENR.

a) L'existence d'un tel mandat ressortirait à l'évidence du mémoire présenté, le 21 février 1978, par l'ENR au cours de la première procédure opposant ce dernier à la scociété Eurico devant le tribunale di Milano.

Dans ce mémoire, l'ENR a notamment affirmé ne pas être le véritable cocontractant de la société Eurico mais uniquement le mandataire de la Commission, s'être contenté d'exécuter scrupuleusement les instructions et les décisions de la Commission, y compris en matière financière puisque c'est la Commission qui met à sa disposition les moyens de paiement nécessaires.

C'est la raison pour laquelle l'ENR concluait, lui-même, que l'action en justice était mal dirigée et que la société requérante devait assigner en justice la Commission.

b) L'existence d'un tel mandat ressortirait de la rédaction même de la décision de la Commission du 10 septembre 1976.

c) Elle serait, en outre, confirmée par le comportement de la Commission au cours de l'exécution du contrat.

La société requérante au principal soutient que la Commission a entendu répondre directement des effets du contrat en privant l'organisme d'intervention italien de toute liberté d'initiative et de toute responsabilité:

— en intervenant directement par des instructions péremptoires, aussi bien à l'égard des autorités nigériennes que vis-à-vis de la société Eurico;

— en envoyant une propre mission de contrôle sur les lieux de débarquement du riz au Niger, sans aucune participation de l'organisme d'intervention;

— en décidant la suspension de tout paiement à la société Eurico, malgré

diverses demandes en sens contraire de l'ENR;

— en autorisant par la suite le versement d'un acompte sur le prix convenu à la société Eurico;

— en interdisant finalement à l'ENR, sans autre justification, de procéder au paiement du solde du marché;

— en rejetant la demande présentée à cette fin par la société Eurico, tout en précisant que la Commission ferait savoir à l'ENR la suite qui pourrait être réservée à une telle demande.

La société requérante au principal en déduit que la Commission a fait preuve d'une ingérence totale dans toutes les phases du marché et qu'elle a ainsi entendu prendre en charge directement tous les effets du contrat conclu pour son compte par l'ENR.

Il en résulterait, selon la société Eurico, que l'ENR «apparaissant comme étant une partie adverse nécessaire, du moins compte tenu de sa position intermédiaire entre la Commission et la société Eurico», c'est à tort que le juge de renvoi a pu croire qu'il pouvait faire dépendre la solution du litige de la réponse apportée à la question préjudicielle.

En effet, la réponse apportée à cette question serait sans aucune incidence sur le déroulement de l'instance au principal et la question ainsi posée ne relèverait pas de la compétence de la Cour «en ce qu'elle suppose que soient établis et appréciés des faits dont il appartient, de l'avis de la société Eurico, au juge du fond italien de connaître».

d) Cette analyse serait confirmée par l'examen de la décision 76/748/CEE de la Commission, du 10 septembre 1976.

— Selon la société Eurico, c'est à juste titre que le tribunale di Milano a déclaré que «les actions communautaires d'aide alimentaire constituent l'exécution d'obligations qui sont à la charge uniquement de la Communauté économique européenne et que la coopération des organismes nationaux d'intervention est directement réalisée au profit de la CEE».

— En effet, il n'existerait aucune réglementation communautaire empêchant la Commission d'être représentée par l'organisme d'intervention qu'elle a désigné pour la conclusion de contrats particuliers ou, en tout cas, de conférer des mandats de représentation directe.

— En outre, en matière d'aide alimentaire, à tout le moins dans le secteur de l'action communautaire d'urgence, il n'y aurait pas compétence exclusive des États membres.

L'article 215 du traité permettant à la Commission d'engager sa responsabilité contractuelle sur la base de la loi applicable aux contrats litigieux, il n'y aurait aucune raison de refuser à la Commission la légitimation passive dans le litige qui l'oppose à la société Eurico, puisqu'elle a entendu conférer directement à l'ENR le mandat pour la conclusion du contrat litigieux et puisqu'elle a décidé également d'assumer la légitimation active dans la gestion de l'exécution du contrat.

— S'agissant enfin de la circonstance que l'article 6 de la décision de la Commission, précitée, désigne la République italienne comme destinataire de ladite décision, la société Eurico estime qu'il ne s'agit que d'une disposition nécessaire, non pour conférer à d'autres les légitimations issues du contrat qui aurait été conclu avec des tiers, mais pour indiquer grâce à quels mécanismes le paiement du prix aurait dû s'effectuer.

En effet, sur le fondement des règlements n$^{os}$ 2681/74 et 249/77, précités,

l'article 6 de la décision du 10 septembre 1976 aurait eu pour seul objet de conférer à la République italienne la charge d'assurer le financement matériel de l'opération d'acquisition, alors même que la Commission en assurait l'organisation et le contrôle direct et entier.

2. En second lieu, la société requérante est d'avis que l'applicabilité de la loi italienne en matière de mandat et de représentation ne fait aucun doute.

a) Elle estime que la jurisprudence de la Cour citée par la Commission, et notamment l'arrêt du 10 juin 1982 (Cie Interagra SA/Commission, 217/81, Recueil 1982, p. 2248) n'est pas significative, car la Cour n'était pas saisie d'une question relative à un contrat conclu par un mandataire de la Commission, muni ou non du pouvoir de représentation.

De plus, contrairement aux autres arrêts cités par la Commission, le point de droit soulevé par la présente espèce concernerait les effets d'un contrat décidé par la Commission dans un domaine qui relève de sa compétence et non de la compétence exclusive des organismes nationaux.

Pour ces raisons, la société Eurico estime que la Cour ne s'est pas encore prononcée sur le point de droit soulevé par le présent litige.

b) La société Eurico estime qu'il est évident que les principes du droit italien s'appliquent en l'espèce et que, dans ces conditions, il est sans importance d'établir si l'ENR avait ou non, au moment de la conclusion du contrat, le pouvoir de représenter la Commission.

En effet, il serait clair que la Commission a directement pris en charge la gestion de l'exécution du contrat conclu par son mandataire, estimant avoir une légitimation active pour toute action relative au contrôle de l'exécution des prestations convenues réciproquement entre l'organisme d'intervention et la société Eurico.

Dès lors, en admettant même que l'ENR était seulement pourvu d'un mandat, mais sans pouvoir de représentation de la Commission, l'institution de la ratification en droit italien, grâce à laquelle le comportement probant de la Commission tendant à accepter les effets de contrats conclus pour son compte par l'ENR deviendrait décisif, devrait en tout état de cause s'appliquer.

Pour toutes ces raisons, la société Eurico propose de répondre comme suit à la question du juge de renvoi:

«*A titre préjudiciel:*

1. Déclarer et décider que la Cour ne peut se prononcer sur la question dont elle a été saisie par le tribunale de Milano parce que la réponse implique une constatation et une appréciation de fait qui relèvent du juge du fond italien.

*En réponse à la question:*

2. Déclarer et décider que la décision de la Commission de la Communauté économique européenne du 17 septembre 1976 a, en tout cas, comporté l'attribution à l'Ente nazionale risi d'un mandat réel de la Communauté économique européenne en vue de la conclusion du contrat d'achat de gré à gré de 3 750 tonnes de riz décortiqué à grains longs destiné à la république du Niger.

*A titre subsidiaire:*

3. Déclarer et décider qu'en l'espèce, aux fins de se prononcer sur la légitimation passive et sur la responsabilité contractuelle qui en résulte, il n'est pas décisif de savoir si le mandat conféré à l'Ente nazionale risi par la Commission de la CEE était ou non un mandat pour agir comme représentant de la Commission de la CEE.»

*B — Observations de la Commission*

La Commission tient à indiquer liminairement, d'une part, qu'il aurait été préférable que le juge de renvoi formule la question préjudicielle posée à la Cour dans les termes qu'elle avait suggérés et, d'autre part, que c'est vraisemblablement le caractère exceptionnel de l'action litigieuse d'aide alimentaire, reposant sur une procédure d'urgence et, de ce fait, mentionnant formellement l'organisme d'intervention italien, qui explique la conviction erronée du tribunal de renvoi, selon lequel on serait en présence d'un véritable contrat de mandat entre la Commission et l'ENR.

De l'avis de la Commission, l'examen des principes fondamentaux de la réglementation communautaire en matière agricole (1) et l'étude de la répartition des responsabilités au regard du droit communautaire dans le secteur agricole (2) conduisent, dans le cas d'espèce, à retenir une solution conforme au principe de l'ordre juridique communautaire où seule la responsabilité de l'État italien et, en son nom, de son organisme d'intervention, l'ENR, peut être recherchée devant les juridictions italiennes (3).

1. Les principes fondamentaux de la réglementation communautaire en matière agricole

— La réglementation communautaire en cette matière repose sur deux principes fondamentaux: celui de la création d'un marché unique à l'intérieur de la zone communautaire pour les secteurs soumis à une organisation commune de marché et celui de l'attribution d'une compétence normative exclusive aux institutions communautaires pour le fonctionnement des organisations de marchés.

Cette compétence normative, exclusive, exclurait toute compétence concurrente des États membres, le traité prévoyant, en effet, en son article 43, paragraphe 3, que l'organisation européenne de marché se substitue à l'organisation nationale de marché.

— La jurisprudence de la Cour aurait confirmé le caractère exclusif de cette compétence normative (arrêt du 18. 6. 1970, Krohn, 74/69, Recueil 1970, p. 451; arrêt du 18. 2. 1970, Bollmann, 40/69, Recueil 1970, p. 69; arrêt du 30. 1. 1974, Hannoversche Zucker AG, 159/73, Recueil 1974, p. 121). Toutefois, elle aurait affirmé que les États membres restent compétents pour donner exécution à la réglementation communautaire par l'intermédiaire de leurs administrations et, notamment, de leurs organismes d'intervention pour les différents secteurs agricoles.

De cette répartition des compétences, il résulterait une répartition correspondante entre les institutions et les États membres en matière de responsabilité.

2. La répartition des responsabilités au regard du droit communautaire

*a) La responsabilité de la Communauté européenne*

Elle pourrait être engagée dans le cadre de l'exercice de la fonction normative dans les limites précisées par l'arrêt du 25 mai 1978 (HLN/Conseil et Commission,

83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, Recueil 1978, p. 1225). S'agissant des actes d'application, la responsabilité de la Communauté ne pourrait être engagée que dans les rares hypothèses où des dispositions communautaires attribuent aux institutions une compétence particulière, le principe restant qu'il ne saurait y avoir engagement de la responsabilité de la Communauté au stade de l'exécution de la réglementation communautaire par les États membres.

*b) La responsabilité des États membres (et de leurs organismes d'intervention)*

Les États membres étant compétents pour mettre en application, sur leur territoire, la réglementation communautaire en matière agricole, la responsabilité des conséquences éventuelles de l'application de cette réglementation communautaire par les organismes d'intervention incomberait aux États membres, dès lors que ce sont eux qui désignent les organismes d'intervention et arrêtent les modalités selon lesquelles ces derniers appliquent la réglementation agricole communautaire.

Cette responsabilité des États membres serait d'ailleurs reconnue par la Cour (arrêt du 22. 1. 1976, Russo/AIMA, 60/75, Recueil 1976, p. 45; arrêt du 13. 2. 1979, Granaria, 100/78, Recueil 1979, p. 623). La Commission estime que la solution retenue en matière extracontractuelle doit l'être, à fortiori, dans l'hypothèse de rapports contractuels.

*c) La responsabilité de l'État italien et de l'ENR en l'espèce*

La Commission estime qu'il existe un rapport contractuel entre la société Eurico et l'État italien (par l'intermédiaire de l'ENR) et que c'est la responsabilité de ce dernier qui doit être engagée à la suite d'une violation de la réglementation communautaire ou nationale applicable en l'espèce.

De son avis, il résulte de l'examen de la théorie générale du mandat, du droit communautaire et du droit italien qu'en estimant, dans son jugement du 19 juin 1980, que l'ENR avait agi en qualité de mandataire représentant la Commission, le tribunale di Milano est parvenu à une conclusion totalement erronée.

* La théorie générale du mandat

Selon la Commission, le mandat est, à l'origine, une forme de coopération entre deux sujets de droit privé, le mandant et le mandataire, réalisée sur la base d'un accord de volontés. Le mandataire se substitue au mandant pour faire des actes et des opérations que celui-ci peut ou pourrait faire lui-même.

Le mandat aurait fini par s'imposer également dans le domaine du droit public lorsqu'une autorité publique confie à une autre le soin de faire des actes juridiques et des opérations relevant de la compétence de la première.

L'un des traits caractéristiques du mandat résiderait donc dans la circonstance que le mandant a toujours compétence pour faire les actes dont il confie l'exécution au mandataire.

Tel ne serait pas le cas en l'espèce, dès lors que la Commission ne possède pas les pouvoirs que l'ENR a exercés en exécution des dispositions de la décision 76/748, précitée, compte tenu des compétences qui lui ont été conférées par la République italienne.

D'un autre côté, aussi bien en droit privé qu'en droit public, le mandat impliquerait un rapport direct entre le mandant et le mandataire, en vue de réaliser un certain type de coopération. En l'espèce,

ce rapport direct ferait totalement défaut dans les relations existant entre la Commission et l'ENR.

Cette absence de rapport direct serait confirmée par l'examen du droit communautaire et du droit italien.

* Le droit communautaire

La Commission rappelle que l'article 6 de la décision 76/748 prévoit expressément que la République italienne est destinataire de cette décision. Cette désignation du destinataire serait d'autant plus significative que, par nature, la décision pourrait être adressée non seulement aux États membres mais encore à n'importe quel autre sujet de droit, fût-il de droit privé.

C'est ainsi que la Commission aurait pu utiliser l'instrument de la décision pour s'adresser directement à l'Ente risi plutôt qu'à l'État italien. Au lieu de cela, elle n'aurait prévu d'obligation qu'à la charge de l'Italie et, dans ces conditions, une telle décision ne créerait aucun rapport direct entre la Commission et l'organisme d'intervention.

Selon la Commission, si la décision 76/748 indique que les obligations sont à la charge de l'Ente risi, cela tiendrait uniquement à des impératifs techniques.

L'absence de rapport direct et, a fortiori, de rapport de mandant à mandataire se déduirait également clairement de l'impossibilité pour la Commission d'imposer directement à l'ENR le respect des dispositions applicables en la matière.

Ainsi en aurait jugé la Cour dans son arrêt du 27 mars 1980 (Sucrimex SA, 133/79, Recueil 1980, p. 1299) et dans son arrêt du 10 juin 1982 (Cie Interagra, 217/81, précité).

* Le droit italien

La Commission rappelle en premier lieu qu'en vertu des actes juridiques conférant à l'Ente risi la qualité d'organisme d'intervention (arrêté ministériel du 22. 10. 1964 et arrêté ministériel du 27. 10. 1967), l'ENR est chargé d'agir en tant qu'organisme d'intervention pour le compte, dans l'intérêt et sous le contrôle de l'État, en ce qui concerne l'exécution des obligations prévues par le règlement n° 359/67 du Conseil, du 25 juillet 1967. Dans ces conditions, l'ENR ne saurait remplir d'autres fonctions que celles de mandataire du ministère italien de l'Agriculture et non pas de la Commission. Cette dernière ne saurait jouer le rôle de mandant car elle ne serait pas en mesure d'exercer elle-même, sur le territoire italien, les fonctions que remplit l'Ente risi en tant que délégué du gouvernement italien.

En second lieu, il est fait remarquer que la Commission ne saurait être regardée comme le mandant de l'ENR puisqu'en droit italien, le mandant a le pouvoir de donner au mandataire des instructions précises que ce dernier doit suivre scrupuleusement (article 1711, dernier alinéa, du Code civil).

Tel ne serait pas le cas en l'espèce.

En troisième lieu, et contrairement à l'article 1723 du Code civil italien en vertu duquel le mandant peut, en règle générale, révoquer le mandat, une telle révocation serait impossible en l'espèce, puisque la Commission n'aurait pas pu révoquer la mission confiée par l'État italien à l'ENR.

En quatrième lieu, contrairement aux dispositions de l'article 1726 du Code civil italien, selon lesquelles le mandataire peut renoncer au mandat, une telle renonciation n'aurait aucun sens en l'espèce, dès lors qu'un acte de renonciation adressé par l'ENR à la Commission serait sans effet puisque l'ENR n'a

d'obligations qu'à l'égard de la République italienne.

En cinquième lieu, alors que l'article 1719 du Code civil italien fait obligation au mandant de donner au mandataire les moyens nécessaires à l'exécution du mandat, la Commission, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2681/74, précité, accorde directement aux États membres concernés les crédits nécessaires au financement des aides alimentaires, à charge pour ces derniers de pourvoir aux besoins de leurs organismes d'intervention conformément à la réglementation nationale.

De tout ce qui précède, la Commission déduit que les rapports existant entre elle-même et l'Ente risi ne peuvent relever de l'institution du mandat, mais s'inscrivent dans le cadre de la répartition des compétences entre les institutions communautaires et les États membres.

De la même façon, les règlements portant organisation commune de marchés fixent non seulement des règles instituant des droits et devoirs pour les États et leurs ressortissants, mais contiennent également des dispositions en matière d'organisation et définissent les compétences des organismes ainsi visés.

3. La solution du cas d'espèce conforme aux principes de l'ordre juridique communautaire

*a) L'engagement de la responsabilité de l'État selon le droit national*

La Commission est d'avis que seule peut être recherchée en l'espèce la responsabilité de l'État italien et, en son nom, de son organisme d'intervention, selon la législation italienne et devant les juridictions italiennes.

Si des doutes devaient surgir sur l'interprétation des dispositions communautaires applicables en l'espèce, celles-ci pourraient être interprétées à titre préjudiciel, par la Cour, selon la procédure de l'article 177 du traité.

C'est à la juridiction nationale qu'il appartiendrait d'établir les responsabilités éventuelles, au terme d'une procédure judiciaire à laquelle seraient parties, d'une part, les personnes de droit privé (la société Eurico) et, d'autre part, les États membres et leurs organismes internes (la République italienne et l'ENR) agissant sur délégation de pouvoirs explicite.

Une telle thèse trouverait sa confirmation indirecte dans la jurisprudence de la Cour et notamment dans les arrêts du 4 avril 1974 (État belge et Grand-duché de Luxembourg/Mertens et autres, affaires jointes 178, 179 et 180/73, Recueil 1974, p. 383), du 13 juin 1972 (Grands Moulins/Commission, affaires jointes 9 et 11/71, Recueil 1972, p. 391), du 5 mai 1977 (Pretore di Cento/Inconnu, affaire 110/76, Recueil 1977, p. 851) et du 27 mars 1970 (Sucrimex/Commission, affaire 133/79, précitée).

Par analogie avec ces différentes affaires dont la Cour a eu à connaître, la Commission estime que, dans la présente espèce, le seul sujet ayant la légitimation passive à ester en justice est l'ENR en sa qualité d'organisme d'intervention désigné par l'État italien.

*b) Les rapports entre l'État membre (ENR) et la Communauté européenne (Commission)*

La Commission fait remarquer que, même si la responsabilité de l'État membre est engagée devant ses propres juridictions, ce dernier ne doit pas nécessairement en supporter les conséquences.

L'État membre peut, en effet, exciper de son absence de responsabilité envers la

Communauté au moment de l'apurement des comptes au niveau communautaire, c'est-à-dire de la vérification annuelle de l'actif et du passif entre les États membres et la Communauté, dans le cadre des obligations incombant aux États membres en vertu du droit agricole communautaire.

Tel serait le système prévu par l'ordre juridique communautaire pour résoudre, au stade précontentieux, les éventuelles divergences de vues entre les États membres et la Communauté.

En l'absence d'accord, une procédure contentieuse devant la Cour de justice permet de déterminer qui doit supporter les conséquences d'une application imparfaite du droit agricole communautaire.

Conformément à une abondante jurisprudence de la Cour, et notamment à l'arrêt du 14 janvier 1981 (République fédérale d'Allemagne/Commission, 819/79, Recueil 1981, p. 21), les dépenses effectuées par les États membres dans le cadre de la gestion des marchés agricoles, en application de la réglementation communautaire, ne peuvent être mises à la charge de la Communauté (en l'espèce, le FEOGA) que lorsque les opérations de gestion ont été exécutées en conformité avec les dispositions communautaires qui les régissent.

En conclusion, la Commission estime que la procédure engagée par la société Eurico dénote une confusion entre la compétence en matière d'exécution d'une opération d'aide alimentaire et la compétence judiciaire. En effet, le tribunale di Milano est saisi du problème de la responsabilité financière de la Communauté, lequel relève, en réalité, de la compétence exclusive de la Cour de justice, à l'issue de la procédure spécifique prévue à cet effet, c'est-à-dire l'apurement des comptes entre la Communauté et l'État membre concerné.

Pour toutes ces raisons, la Commission propose à la Cour de répondre au juge de renvoi qu'il n'existe aucun rapport de mandant à mandataire entre la Commission et l'Ente nazionale risi.

## IV — Réponses aux questions posées par la Cour

1) La Commission a répondu comme suit aux différentes questions qui ont été posées par la Cour.

*a) Sur le fondement juridique de la politique d'aide alimentaire*

1. La Commission a produit la liste, par produit, des 1 537 règlements relatifs à la politique d'aide alimentaire adoptés depuis 1971.

2. Sur le fondement actuel de la politique d'aide alimentaire:

— la Commission estime qu'il ressort des termes mêmes du règlement n° 3331/82 du Conseil, du 3 décembre 1982 (JO L 352, p. 1), qu'il est exclu qu'aujourd'hui la politique d'aide alimentaire puisse être considérée comme une branche de la politique agricole commune;

— de même, pour la Commission, il est tout aussi clair que la politique d'aide alimentaire ne saurait être considérée comme se rattachant à la politique commerciale commune; le seul lien existant entre ces deux politiques communautaires résiderait dans le fait que la participation de la Communauté à la convention relative à l'aide alimentaire en céréales, de 1980, a été décidée par le Conseil sur la base de l'article 113 du traité CEE;

— selon la Commission, il ressortirait à l'évidence de ce qui précède que la politique d'aide alimentaire représente actuellement une nouvelle poli-

tique commune, étroitement liée à la politique communautaire de coopération avec les pays en voie de développement.

3. Toutefois, la Commission précise que la situation était profondément différente lorsque la décision qui est à l'origine de la présente affaire a été arrêtée (le 10 septembre 1976).

C'est ainsi que, dans les années 1970, le lien existant entre la politique communautaire d'aide alimentaire et la politique agricole commune était beaucoup plus étroit qu'il ne l'est aujourd'hui. Cela résulterait non seulement de la pratique habituelle de la Communauté, mais également des bases juridiques mêmes des actes qui régissaient l'aide alimentaire. A cette date, en effet, les actions d'aide alimentaire les plus fréquentes et les mieux structurées (concernant notamment les céréales et les produits laitiers) étaient régies par les dispositions des règlements de base concernant les organisations communes des marchés agricoles, alors que les actions relatives aux autres produits relevaient de la procédure des comités de gestion prévue dans les différents règlements de base. La Commission remarque que, si l'article 113 du traité a été la base unique choisie pour la participation communautaire à la convention relative à l'aide alimentaire de 1971, cela tient au fait qu'à l'époque, il avait été considéré par erreur que la base juridique pour les aspects extérieurs de la politique agricole commune devait être l'article 113 plutôt que l'article 43 du traité.

*b) Sur les modalités de gestion de la politique d'aide alimentaire*

4. A la question relative aux modalités de mobilisation des céréales aux fins de l'aide alimentaire, à l'époque des faits litigieux, en cas d'urgence ou d'indisponibilité sur le marché communautaire, la Commission a répondu que, jusqu'en 1978, il n'a pas été fait appel au marché mondial pour trouver les céréales nécessaires aux actions d'aide alimentaire.

Les produits étaient mobilisés sur le marché intérieur, en application de règlements ou de décisions de la Commission adoptés suivant la procédure du comité de gestion des céréales et destinés, pour ce qui est des décisions, à l'État membre qui devait procéder à la mobilisation. En cas d'urgence, le fournisseur devait être choisi non plus par adjudication, mais par la procédure de gré à gré.

La Commission n'a donc jamais conclu directement de contrat d'achat et elle ne s'est jamais servie de mandataires agissant pour son compte.

Elle a au contraire respecté de façon systématique le principe de la «séparation des fonctions», selon lequel la décision politique incombe à la Communauté, tandis que la gestion est réservée aux États membres agissant par l'entremise des organismes d'intervention.

Cette construction juridique, en vertu de laquelle les opérateurs économiques et notamment les adjudicataires, ont exclusivement pour interlocuteurs les États membres et, pour le compte de ceux-ci, les organismes d'intervention, serait imposée par la réglementation édictée par le Conseil et, tout particulièrement à l'époque des faits litigieux, par les règlements n° 2052/69 du 17 octobre 1969 (JO L 263, p. 3), n° 1703/72 du 3 août 1972 (JO L 180, p. 1), n° 2681/74 du 21 octobre 1974 (JO L 288, p. 1) — relatifs au financement communautaire des dépenses résultant de la fourniture de produits agricoles au titre de l'aide alimentaire.

Une telle construction juridique s'expliquerait par l'étroite corrélation existant entre les opérations et les dépenses du FEOGA, section «garantie», et celles de l'aide alimentaire, pour lesquelles il serait impensable d'instaurer un système de gestion directe par la Communauté, dont les actions interféreraient systématiquement avec les opérations et la comptabilité des organismes agricoles d'intervention.

5. A la question relative au point de savoir si la gestion de la politique d'aide alimentaire est ou non différenciée selon les produits concernés, la Commission a répondu que le même système de gestion indirecte, c'est-à-dire par l'intermédiaire des États membres, a été systématiquement adopté, dès l'origine, pour les aides en produits laitiers qui trouvent leur justification juridique dans les règlements de base de ce secteur (règlements du Conseil n° 1347/75 du 26. 5. 1975, JO L 138, p. 1, et n° 1541/75 du 16. 6. 1975, JO L 157, p. 4).

Par contre, pour les actions d'aide alimentaire impliquant la mobilisation d'autres produits, qui sont bien moins fréquentes dans la pratique communautaire, la réglementation de base du Conseil et la réglementation d'application de la Commission étaient moins élaborées, mais respectaient dans leurs grandes lignes le principe de l'attribution de la gestion aux États membres et aux organismes d'intervention. Ce n'est qu'en ce qui concerne le sucre que la Commission, lorsque les achats devaient être effectués sur le marché mondial, se considérait autorisée à agir directement, parce que les États membres, et pour leur compte les organismes d'intervention, n'étaient pas techniquement en mesure d'assurer la gestion de l'aide.

*c) En ce qui concerne les modalités de passation et d'exécution du contrat faisant l'objet du litige au principal*

6. La Commission a produit l'ensemble des pièces qui avaient été demandées.

7. La Commission exprime son accord avec l'exposé des faits figurant dans la lettre du 12 mai 1977 adressée par l'Ente nazionale risi à la société Eurico, pour la partie qui concerne la correspondance échangée entre l'Ente risi et la Commission.

8. A la question relative au montage financier de l'opération, la Commission a répondu comme suit:

Le mode de financement de l'opération d'aide alimentaire qui fait l'objet du litige au principal a été celui qui était prévu par la réglementation en vigueur à l'époque des faits et qui est toujours en vigueur sous réserve de certaines modifications de détail. A l'instar de ce qui est prévu par le régime instauré pour les dépenses du FEOGA, section «garantie», la République italienne a transmis à la Commission, avant le 20 de chaque mois, une demande d'avance concernant les besoins financiers des services et des organismes habilités à payer les opérations. La Commission a versé les avances mensuelles à la République italienne.

Cette dernière a alors communiqué à la Commission les dépenses effectuées pour qu'elles fassent l'objet d'un engagement de dépense et d'une imputation sur les lignes budgétaires correspondantes et elle a inscrit ces dépenses dans les comptes annuels destinés à la liquidation par la Commission.

Conformément à la réglementation en vigueur, le destinataire des fonds communautaires ne pouvait être que la République italienne et la Commission s'est conformée à cette réglementation.

2) Le gouvernement de la République italienne et la société Eurico ont produit les documents demandés par la Cour.

V — Procédure orale

A l'audience du 15 mai 1984, la société Eurico srl, représentée par M. G. Rao Torres, avocat, et la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. G. L. Campogrande et F. Capelli, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations.

La société Eurico a déposé à l'audience un certain nombre de documents au nombre desquels figurent trois télex adressés par l'ENR à la Commission des Communautés européennes, ainsi que des conclusions déposées devant la cour d'appel de Milan, le 5 mai 1984, dans le cadre de l'appel interjeté par la société Eurico contre le jugement du tribunale di Milano en date du 19 juin 1980.

La Commission a tenu à préciser pour sa part que les faits de l'espèce sont régis, plus particulièrement en ce qui concerne les critères de mobilisation, par les règlement nos 2750/75 et 696/76 du Conseil et, en ce qui concerne les financements, par le règlement n° 1732/72, auquel a été substitué, en février 1977, le réglement n° 249/77 de la Commission, qui s'applique par conséquent aux opérations relatives aux financements, dont il est question dans la présente affaire, postérieurs à février 1977.

L'examen de l'ensemble de ces règlements confirmerait qu'ils prévoient un schéma et un régime de gestion absolument identiques en matière de politique d'aide alimentaire à ceux qui sont prévus pour les interventions sur les marchés agricoles. Ce sont les États membres et, de ce fait, les organismes d'intervention qui ont compétence pour agir et pour assumer les obligations à l'égard des opérateurs économiques.

C'est ainsi qu'admettre un rapport contractuel direct entre la société Eurico et la Commission reviendrait à fausser cette structure institutionnelle et financière.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 4 juillet 1984.

## En droit

1 Par ordonnance du 24 mars 1983, parvenue à la Cour le 14 juin 1983, le tribunale di Milano a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation des dispositions du droit communautaire relatives à la politique d'aide alimentaire.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige qui a opposé d'abord la société Eurico à l'Ente nazionale risi, puis la societé Eurico à la Commission des Communautés européennes, devant le tribunale di Milano, la société requérante au principal souhaitant obtenir le versement du solde du prix d'un marché public qu'elle a conclu avec l'Ente nationale risi.

3 Par décision 76/748 du 10 septembre 1976 (JO L 259, p. 22), dont la République italienne était le destinataire, la Commission a décidé que l'Ente nazionale risi, organisme d'intervention italien, chargé notamment de l'exécution et du contrôle des opérations effectuées au titre de l'aide alimentaire (ci-après l'ENR), procéderait, par la conclusion d'un marché de gré à gré, à l'achat, sur le marché communautaire, de 3 750 tonnes de riz, le contrat portant sur l'achat et sur la fourniture du produit à la république du Niger.

4 La société Eurico ayant été choisie comme co-contractante par l'ENR, le marché a été exécuté par elle, mais la fourniture a fait l'objet de critiques de la part des autorités du pays destinataire en ce qui concerne la qualité du produit livré. C'est la raison pour laquelle, se conformant à des télex reçus de la Commission, l'ENR, après avoir, dans un premier temps, suspendu le paiement de la facture émise par la société Eurico à son encontre, n'a procédé qu'au paiement d'un acompte de 1 500 000 000 de lires, alors que le montant total de la facture s'élevait à 1 770 000 000 de lires. Le litige au principal porte précisément sur la récupération par la société Eurico de ce solde de 270 millions de lires.

5 A cette fin, en décembre 1977, la société Eurico a assigné l'ENR devant le tribunale di Milano, qui a rejeté sa requête par un jugement du 19 juin 1980, pour défaut de «légitimation passive» de l'ENR, aux motifs que ce dernier avait agi en qualité de mandataire représentant la Commission et que l'action de la société Eurico aurait dû être dirigée directement contre la Commission des Communautés européennes.

6 Aussi la société Eurico a-t-elle attrait la Commission devant ce même tribunal afin de voir cette dernière condamnée à payer une somme de 283 millions de lires, majorée des intérêts et actualisée. La Commission a excipé liminairement de son défaut de «légitimation passive» à ester en justice, en contestant tout à la fois le bien-fondé de la thèse retenue par le tribunal dans son premier jugement précité et le bien-fondé de la requête.

7 Le tribunale di Milano, s'estimant compétent pour connaître du litige sur le fondement des dispositions combinées des articles 215, alinéa 1, et 183 du traité CEE, a estimé qu'il lui appartenait d'établir si l'ENR était intervenue ou non dans l'opération d'aide alimentaire litigieuse, en tant que mandataire agissant comme représentant de la Commission. En effet, selon lui, «c'est uniquement en cas de réponse affirmative que la Commission et par consé-

quent, conformément à l'article 211 du traité, la Communauté économique européenne, seraient tenues de remplir les obligations qui leur incombent en qualité de parties contractantes». Afin de lever les doutes qu'il éprouvait sur la réponse à apporter à cette question, il a sursis à statuer et posé la question préjudicielle suivante:

«La décision de la Commission CEE du 10 septembre 1976, publiée au JOCE du 23. 9. 1976, et les actes normatifs qui y sont mentionnés et/ou qu'elle présuppose, ont-il impliqué l'attribution à l'Ente nazionale risi, organisme italien d'intervention, d'un mandat pour agir comme représentant de la CEE en vue de la conclusion du contrat d'achat de gré à gré de 3 750 tonnes de riz décortiqué à grains longs destiné à la République du Niger.»

8 Il résulte des faits de l'espèce tels qu'ils viennent d'être exposés et de la motivation même de l'ordonnance de renvoi, que la question ainsi posée par la juridiction nationale tend, en réalité, à savoir qui, de la Commission ou de l'organisme national d'intervention, devait, sous l'empire des textes communautaires relatifs à l'aide alimentaire en vigueur à la date de la décision de la Commission du 10 septembre 1976, être éventuellement tenu pour responsable vis-à-vis d'une entreprise cocontractante choisie par l'organisme national d'intervention, et chargée par ce dernier de la réalisation matérielle d'une opération d'aide alimentaire décidée par la Commission.

## Sur la compétence de la Cour pour connaître de la question préjudicielle

9 Selon la requérante au principal, une telle question préjudicielle ne saurait relever de la compétence de la Cour de justice, dès lors que la réponse à ladite question impliquerait, pour la Cour, de rechercher si l'ENR doit être regardé comme mandataire de la Commission au regard du Code civil italien et d'apprécier des faits dont il appartiendrait au seul juge du fond italien de connaître.

10 Il ressort de l'examen de l'objet même de la question préjudicielle, tel qu'il vient d'être précisé, que, contrairement à ce que soutient la société requérante au principal, cette question préjudicielle n'est pas de nature à conduire la Cour de justice à porter une appréciation sur la qualification des rapports

juridiques entre l'ENR et la Commission au regard du Code civil italien, non plus que sur des faits dont il appartiendrait au seul juge italien de connaître. L'aide alimentaire constituant une intervention de la Communauté, une analyse du droit communautaire est seule pertinente pour répondre à une telle question.

## Sur la réponse à apporter à la question préjudicielle

11 La société requérante au principal estime qu'en concluant un tel contrat, l'Ente nazionale risi agit, en qualité de mandataire, pour le compte de la Commission. Elle invoque à l'appui de cette thèse les arguments suivants:

— en droit, l'existence d'un tel mandat ressortirait, d'une part, de la rédaction même de la décision de la Commission du 10 septembre 1976 dont l'article 1er imposerait directement une obligation à l'ENR et, d'autre part, de l'examen de la réglementation communautaire duquel il résulterait que les actions communautaires d'aide alimentaire constituent l'exécution d'obligations qui sont à la charge uniquement de la Communauté économique européenne et que la coopération des organismes nationaux d'intervention est, en cette matière, directement réalisée au profit de la CEE. Pour cette raison, les principes relatifs à la répartition des compétences et des responsabilités entre la Communauté et les États membres ou leurs organismes d'intervention, et dégagés en matière de mise en œuvre de la politique agricole commune, ne sauraient être transposés au domaine de l'aide alimentaire;

— en fait, l'existence de ce mandat serait confirmée par le comportement de la Commission au cours de l'exécution du contrat, celle-ci ayant fait preuve d'une «ingérence totale» dans toutes les phases du marché et ayant ainsi entendu prendre en charge directement tous les effets du contrat conclu pour son compte par l'ENR.

12 Il est exact que l'aide alimentaire constitue une action communautaire, financée par des fonds communautaires, et que, de ce point de vue, les interventions des États membres et de leurs organismes, pour assurer l'exécution d'une opération d'aide alimentaire, contribuent à la réalisation d'objectifs communautaires. Cette constatation très générale est cependant insuffisante

pour apporter une réponse utile à la question posée: il convient encore d'examiner de quelle manière les textes communautaires pertinents assurent l'organisation et le financement de l'aide alimentaire, afin de déterminer le rôle et la compétence propres des organismes nationaux d'intervention en la matière.

13 Il convient de relever en premier lieu, comme le souligne la Commission, qu'à l'époque des faits faisant l'objet du litige au principal, les règles gouvernant l'octroi de l'aide alimentaire étaient étroitement calquées sur celles de la politique agricole commune.

14 En effet, s'agissant du cadre général dans lequel s'inscrivent les opérations d'aide alimentaire, ce sont les règlements n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 281, p. 1), et n° 1418/76 du Conseil, du 21 juin 1976, portant organisation commune du marché du riz (JO L 166, p. 1), qui prévoient, respectivement en leurs articles 28 et 25, les conditions d'exécution des obligations découlant des conventions relatives à l'aide alimentaire et les conditions dans lesquelles seront déterminés les critères de mobilisation des produits destinés à l'aide alimentaire.

15 En ce qui concerne plus précisément les modalités d'exécution des actions d'aide alimentaire en matière de céréales, le règlement n° 2750/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, fixant les critères de mobilisation des céréales destinées à l'aide alimentaire (JO L 281, p. 89), établit un lien étroit entre la politique agricole commune et l'aide alimentaire, notamment en confiant aux organismes d'intervention institués dans le cadre de la politique agricole commune le soin de procéder à la mobilisation des produits destinés à l'aide alimentaire et en posant le principe d'une coordination entre la gestion des marchés des céréales et les actions de retrait de céréales destinées à l'aide alimentaire.

16 Il est essentiel de souligner, en second lieu, et comme le fait encore remarquer la Commission, qu'à l'époque des faits faisant l'objet du litige au principal, les textes applicables en matière de financement de la politique d'aide alimentaire, notamment le règlement n° 2681/74 du Conseil, du 21 octobre 1974, relatif au financement communautaire des dépenses résultant de la fourniture de produits agricoles au titre de l'aide alimentaire (JO L 288,

p. 1), prévoyaient un mécanisme et un régime de gestion pratiquement identiques à ceux élaborés pour les interventions sur les marchés agricoles.

17 Il résulte de cette analyse des textes communautaires que la réglementation en vigueur à l'époque des faits faisant l'objet du litige au principal organisait, en matière d'aide alimentaire, une répartition des compétences entre la Communauté et les États membres identique à celle prévue en matière de mise en œuvre de la politique agricole commune.

18 Or, s'agissant de la politique agricole commune, la Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la portée des textes applicables en ce qui concerne la compétence et la responsabilité extracontractuelle des États membres et de leurs organismes d'intervention à l'égard des tiers. Selon une jurisprudence constante (arrêt du 22. 1. 1976, Carmine Russo, 60/75, Recueil 1976, p. 45; arrêt du 13. 2. 1979, Granaria BV, 101/78, Recueil 1979, p. 623; arrêt du 10. 6. 1982, Cie Interagra SA/Commission, 217/81, Recueil 1982, p. 2233), la réparation des dommages causés aux personnes privées par les organismes et les agents des États membres, soit du fait d'une violation du droit communautaire, soit par un acte ou une omission contraire au droit national à l'occasion de l'application du droit communautaire, incombe exclusivement à l'État membre ou à l'organisme national agissant pour son compte, et doit être appréciée en fonction du droit national de l'État membre concerné et par les juridictions nationales, sans préjudice de la possibilité pour celles-ci de poser des questions préjudicielles à la Cour en vertu de l'article 177 du traité CEE.

19 Il convient d'appliquer les mêmes principes en matière de responsabilité contractuelle, lorsque les organismes d'intervention des États membres sont amenés à conclure des contrats aux fins d'assurer la mise en œuvre du droit communautaire en matière d'aide alimentaire. Par suite, sous l'empire des textes en vigueur à l'époque faisant l'objet du litige au principal, c'est l'organisme d'intervention de l'État membre concerné, chargé de l'exécution de la décision de la Commission, dont la responsabilité peut seule être engagée à l'égard des opérateurs économiques privés avec lesquels il contracte, même si la charge financière de l'opération d'aide alimentaire doit en définitive être supportée par la Communauté.

20 Dans ce contexte, la circonstance que la Commission aurait fait preuve d'une intervention très active au cours de l'exécution du marché en cause est sans incidence sur la répartition des compétences et des responsabilités entre la Communauté et l'organisme d'intervention italien. En effet, les lettres et télex adressés par la Commission à la République italienne ou à son organisme d'intervention, en admettant même qu'ils aient excédé la mission de contrôle impartie à la Commission par l'article 4 du règlement précité n° 2681/74 du Conseil et, quelque ambiguë qu'ait pu être leur rédaction, ne liaient pas les autorités nationales et n'avaient d'autre portée juridique que d'exprimer l'opinion de la Commission. Ainsi que la Cour l'a plusieurs fois jugé (arrêt du 27. 3. 1980, Sucrimex/Commission, 133/79, Recueil 1980, p. 1299; arrêt du 10. 6. 1982, Cie Interagra SA/Commission, 217/81, précité), la manifestation de ces opinions s'inscrit dans le cadre de la coopération interne entre la Commission et les organismes nationaux chargés d'appliquer la réglementation communautaire dans ce domaine, coopération qui ne saurait engager la responsabilité de la Communauté envers le particuliers.

21 Par ailleurs, il convient de relever que la décision de la Commission du 10 septembre 1976 avait bien pour destinataire la République italienne, comme le prescrivaient les textes ci-dessus rappelés relatifs à la mise en œuvre de l'aide alimentaire. Si l'organisme d'intervention italien y était nommément désigné, cette circonstance s'explique par des impératifs techniques tenant notamment à l'urgence qui s'attachait, en l'espèce, à la réalisation de l'opération d'aide alimentaire et ne saurait, non plus, avoir une incidence quelconque sur la répartition des compétences et des responsabilités entre la Communauté et l'organisme national d'intervention.

22 Il y a donc lieu de répondre à la question du juge national que les dispositions du droit communautaire en matière d'aide alimentaire, en vigueur à la date de la décision de la Commission du 10 septembre 1976, impliquent que c'est l'organisme national d'intervention de l'État membre concerné, auquel incombaient l'exécution et le contrôle de l'opération d'aide alimentaire décidée par la Commission, qui peut, seul, être éventuellement déclaré responsable envers l'entreprise cocontractante chargée par lui de la réalisation matérielle de cette opération des dommages subis par cette dernière à l'occasion de la mise en œuvre de cette opération d'aide alimentaire.

Sur les dépens

23 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le tribunale di Milano, par ordonnance du 24 mars 1983, dit pour droit:

**Les dispositions du droit communautaire en matière d'aide alimentaire, en vigueur à la date de la décision de la Commission du 10 septembre 1976, impliquent que c'est l'organisme national d'intervention de l'État membre concerné, auquel incombaient l'exécution et le contrôle de l'opération d'aide alimentaire décidée par la Commission, qui peut, seul, être éventuellement déclaré responsable, envers l'entreprise cocontractante chargée par lui de la réalisation matérielle de cette opération, des dommages subis par cette dernière à l'occasion de la mise en œuvre de cette opération d'aide alimentaire.**

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 octobre 1984.

Le greffier
par ordre

D. Louterman
administrateur

Le président de la cinquième chambre

O. Due