CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 17 novembre 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le règlement n° 136/66 du Conseil, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses, a institué une aide à la production d'huile d'olive. L'article 5, paragraphe 2, de ce règlement, dans sa version du 18 mai 1982 [règlement n° 1413/82 du Conseil (JO L 162 du 12.6.1982, p. 6)] prévoit ce qui suit:

« L'aide est octroyée:

— aux oléiculteurs membres d'une organisation de producteurs reconnue en application du présent règlement, en fonction de la quantité d'huile effectivement produite;

— aux autres oléiculteurs, en fonction du nombre et du potentiel de production des oliviers qu'ils cultivent, etc. ... »

2. L'article 20 quater, paragraphe 1, établit une série de sept critères que doivent remplir les organisations de producteurs pour pouvoir être reconnues. Le premier de ceux-ci prévoit que

« les organisations de producteurs ... doivent être composées d'oléiculteurs individuels et/ou d'organisations de production et de valorisation d'olives et d'huile d'olive groupant uniquement des oléiculteurs ».

3. Si les organisations de producteurs peuvent donc déjà être constituées d'« organisations de production », elles peuvent, de plus, se fédérer dans le cadre d'« unions » susceptibles de faire elles aussi l'objet d'une reconnaissance officielle (voir, notamment, article 5, paragraphe 3, et article 20 quater, paragraphe 2).

4. Le règlement n° 2261/84 du Conseil, du 17 juillet 1984, adopté sur la base du règlement n° 136/66, a arrêté les règles générales relatives à l'octroi de l'aide à la production d'huile d'olive (JO L 208 du 3.8.1984, p. 3). Il prévoit des conditions supplémentaires en ce qui concerne la reconnaissance des organisations de producteurs et de leurs unions et comporte, en son article 20, paragraphe 2, la disposition transitoire suivante:

« Dans le but d'assurer le respect des objectifs visés par le présent règlement et compte tenu des *problèmes spécifiques* qui peuvent se produire dans certains États membres lors de l'application de ces dispositions, les États membres concernés peuvent, après consultation de la Commission, en prenant en considération des *critères supplémentaires*, octroyer, pour une période transitoire de trois campagnes à partir de la campagne 1984/1985, une reconnaissance provisoire aux organisations de producteurs et leurs unions qui en font la demande. »

5. Ni ce règlement ni le règlement n° 2711/84 de la Commission, du 26 septembre 1984, prévoyant certaines modalités d'application du règlement n° 2261/84

* Langue originale: le français.

pour la campagne 1984/1985 en ce qui concerne les organisations de producteurs d'huile d'olive et leurs unions (JO L 258 du 27.9.1984, p. 12), ne stipulent que seules les coopératives pourraient être reconnues comme organisations de producteurs.

6. En application de l'article 20, paragraphe 2, du règlement n° 2261/84, la République hellénique a notifié à la Commission des « critères supplémentaires » par un télex daté du 19 septembre 1984. Ensuite, dès le 25 octobre 1984, le ministre hellénique de l'Agriculture a signé l'arrêté n° 330358, qui subordonne la reconnaissance des organisations de producteurs à ces critères. Le délai qui s'est ainsi écoulé entre la notification des critères et l'adoption de l'arrêté ministériel n'était probablement pas suffisant pour permettre à la Commission d'étudier à fond ces critères et de faire connaître ses observations aux autorités helléniques. Mais la Commission n'a, de toute façon, pris position qu'à la fin du mois de janvier 1985.

7. La République hellénique a raison lorsqu'elle fait valoir que, ce faisant, la Commission n'a pas fait preuve de la diligence nécessaire (au sujet de cette notion, voir notamment, l'arrêt du 11 décembre 1973, affaire 120/73, Lorenz/Allemagne, Rec. p. 1471).

8. Par contre, nous ne partageons pas l'avis de la République hellénique selon lequel le recours serait devenu sans objet au motif que les critères supplémentaires auront cessé d'avoir force légale avant la date à laquelle interviendra l'arrêt de la Cour. Il résulte en effet de la jurisprudence de la Cour que, même au cas où un manquement a été éliminé postérieurement au délai déterminé en vertu de l'alinéa 2 de l'article 169 (le délai fixé par la Commission dans l'avis motivé), la poursuite de l'action conserve un intérêt. Cet intérêt peut notamment consister à établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut encourir à l'égard de ceux qui tirent des droits dudit manquement (voir, notamment, arrêt du 7 février 1973, affaire 39/72, Commission/Italie, Rec. p. 111).

9. Il doit a fortiori en être ainsi lorsque le recours a été introduit, comme en l'espèce, à un moment où la disposition litigieuse était encore en application (15 avril 1987).

10. Venons-en maintenant au fond du litige, qui trouve son origine dans le point 3 de l'arrêté ministériel susmentionné du 25 octobre 1984, rédigé comme suit:

« Les organisations de producteurs visées aux paragraphes 1 et 2 devront être habilitées à effectuer, pour le compte de leurs membres et sous leur responsabilité, toute opération commerciale de collecte, de distribution ou de vente de produits oléicoles. Leurs membres — personnes physiques — participeront à l'organisation ou y seront représentés par l'intermédiaire d'organisations locales constituées au niveau d'une commune ou de communes voisines, dotées de la personnalité juridique et poursuivant des objectifs économiques et sociaux. Ils (les membres) s'engageront à fournir à l'organisation des informations concernant l'ensemble de leurs activités agricoles. Le présent paragraphe est valable pour trois (3) campagnes de commercialisation, à compter de la campagne 1984/1985. »

11. La Commission estime que ces critères additionnels excèdent les limites des pouvoirs conférés aux États membres en vertu de l'article 20, alinéa 2, du règlement n° 2261/84. En outre, la combinaison de ces critères aurait, selon la Commission,

pour effet d'introduire des discriminations arbitraires entre producteurs en violation de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE. Les critères en cause ne se rapporteraient pas réellement à des problèmes spécifiques, mais auraient pour effet de limiter la reconnaissance à des associations de coopératives agricoles (dites coopératives du deuxième degré). Ils excluraient, a priori et d'une manière générale, toutes les autres formes d'organisations de producteurs qui sont susceptibles d'offrir les garanties nécessaires.

12. La République hellénique, de son côté, affirme que « le seul but de l'établissement des critères supplémentaires était la transparence et l'objectivité des activités des huileries, ainsi que de celles des organisations de producteurs » (duplique, point 3, alinéa 3). L'État membre défendeur ne soutient donc pas qu'il aurait existé en Grèce des « problèmes spécifiques » (au sens de l'article 20, alinéa 2, du règlement n° 2261/84) rendant nécessaire de « prendre en considération des critères supplémentaires » ayant pour but ou pour effet d'écarter certaines formes d'organisations de producteurs. Il conteste par ailleurs avoir eu l'intention de ne reconnaître que les coopératives et d'exclure les sociétés commerciales. Il admet par conséquent la thèse de la Commission suivant laquelle le Conseil, lorsqu'il a adopté les textes en question, ne s'est pas préoccupé de la forme juridique des organisations de producteurs, mais uniquement de leur efficacité dans la perspective d'un fonctionnement rigoureux du régime des aides à la production.

13. Dès lors, le litige se réduit au point de savoir si les textes cités par la Commission ont, malgré l'attitude de principe du gouvernement hellénique, pour *effet* d'empêcher la reconnaissance des organisations de producteurs d'huile d'olive revêtant une forme juridique autre que celle de la coopérative.

14. Notons tout d'abord qu'on ne saurait reprocher à la République hellénique d'avoir limité la reconnaissance à des organisations de producteurs « du deuxième degré », c'est-à-dire des organisations composées d'autres organisations. La deuxième phrase du point 3 de l'arrêté ministériel est en effet rédigée comme suit: « Leurs membres — personnes physiques — *participeront* à l'organisation *ou* y seront *représentés* par l'intermédiaire d'organisations locales... ». La juxtaposition des notions de participation et de représentation laisse ouverte la possibilité de la reconnaissance d'organisations auxquelles des personnes physiques adhèrent directement.

15. L'unique problème est donc bien celui de savoir si les organisations de producteurs susceptibles d'être reconnues en Grèce ne peuvent être que des coopératives ou des associations de coopératives.

16. La définition des organisations retenue par le ministre hellénique est la suivante:

« Les organisations de producteurs ... devront être habilitées à effectuer, pour le compte de leurs membres et sous leur responsabilité, toute opération commerciale de collecte, de distribution et de vente de produits oléicoles. »

17. Il est certain que les termes « toute opération commerciale de collecte, de distribution et de vente de produits oléicoles » rappellent fortement ceux de l'article 18, paragraphe 3, de la loi hellénique n° 1541 sur les coopératives agricoles, où nous lisons ce qui suit:

« La coopérative prend en charge la production des associés, qui lui est livrée conformément à l'article 11, paragraphe 3; elle la

distribue et la commercialise selon les décisions de l'association de coopératives agricoles à laquelle elle appartient, et dans le cadre général fixé, pour la commercialisation du produit en cause, par l'association coopérative centrale de la branche correspondante. »

18. Par ailleurs, l'article 49, paragraphe 2, sous b), de la loi prévoit que l'*association* de coopératives

« veille à la distribution, à la publicité et à la commercialisation des produits de ses membres. La disposition de l'article 18, paragraphe 3, s'applique en conséquence ».

19. Cette ressemblance entre le texte de l'arrêté ministériel et celui de la loi ne saurait cependant, à elle seule, constituer l'argument décisif car on voit mal à quoi une organisation de producteurs, quelle qu'en soit la forme juridique, pourrait servir sinon à faire la collecte, la distribution et la vente des produits agricoles cultivés ou récoltés par ses membres.

20. Ce qui nous frappe, par contre, dans le passage cité de l'arrêté ministériel, c'est que l'organisation ne peut agir que sous la responsabilité de ses *membres*. Encore que le texte ne soit pas dénué d'une certaine ambiguïté, nous sommes d'avis que l'expression « sous leur responsabilité » se réfère à « membres », et non à « organisations de producteurs », comme la Commission semble le penser (voir p. 7 du texte français du recours). Cette formule exclut dès lors la reconnaissance de toute organisation revêtant la forme d'une société dans laquelle les actionnaires ne supportent les pertes qu'à concurrence de leur apport à la société (société anonyme de droit hellénique; article 33 de la loi commerciale du 19 avril 1835) ou dans laquelle la société seule répond des dettes sociales par son patrimoine (société à responsabilité limitée; article 1[er], paragraphe 1, de la loi n° 3190/1955).

21. L'article 17 de la loi n° 1541/85 sur les coopératives agricoles, de son côté, prévoit ce qui suit:

« 1) Les membres sont tenus des engagements de la coopérative à l'égard des tiers dans la limite de trois fois la valeur de leur part sociale et pour une part égale de la dette de chacun d'eux. Les statuts peuvent prévoir la possibilité d'augmenter la responsabilité des associés par décision de l'assemblée générale des membres, prise en respectant le quorum spécial et la majorité prévue à l'article 25, paragraphe 2 [1].

2) La responsabilité personnelle des associés à l'égard des créanciers de la coopérative ne prend naissance que dans la mesure où les créanciers ne sont pas dédommagés par les actifs de la coopérative ou des garants et elle existe même pour des dettes contractées avant leur entrée dans la coopérative.

3) L'associé est pareillement responsable même après avoir quitté la coopérative des dettes contractées pendant qu'il était membre de la coopérative. La revendication des tiers à l'égard de l'associé est prescrite un an après sa sortie.

1 — Quorum des deux tiers de l'ensemble des membres, majorité renforcée de deux tiers des membres présents.

4) La responsabilité de l'associé cesse un an après la date de la mise en liquidation de la société, sauf si, dans le courant de l'année, une action a été exercée contre elle.

5) Il n'est pas prononcé de contrainte par corps contre l'associé pour des dettes de la coopérative à l'égard de tiers ou de l'État. »

22. Il est vrai que ce texte ne prévoit pas non plus une responsabilité illimitée des membres des coopératives. La responsabilité de ceux-ci va cependant au-delà de leur apport. La formule figurant à l'arrêté ministériel peut donc être retenue en tant qu'argument venant à l'appui de la thèse de la Commission.

23. Enfin, nous devons constater que l'arrêté ministériel du 10 janvier 1985 qui fixe la liste des organisations et unions d'organisations reconnues pour la campagne oléicole 1984/1985 ne cite, dans son préambule, que la loi sur les coopératives agricoles, et non pas la législation sur les autres types de sociétés. L'objection de la République hellénique consistant à dire qu'il n'était pas nécessaire de citer cette dernière législation puisque, en fait, seules des coopératives figurent sur cette liste ne nous semble pas convaincante. Un tel texte, appelé à se répéter plusieurs fois de suite, devrait, à notre avis, revêtir une forme intemporelle et viser toute la législation pertinente, même si une partie de celle-ci ne trouve pas à s'appliquer au cours d'une année donnée.

24. A l'appui de sa thèse, la Commission invoque d'ailleurs le fait que seules des coopératives ont été effectivement reconnues et que les demandes de toutes les sociétés anonymes ont été rejetées. Le gouvernement hellénique rétorque que les sociétés anonymes en question ne remplissaient pas les conditions des règlements communautaires. Nous estimons pour notre part que la liste des organisations reconnues, qui comporte les noms de 77 associations ou unions de coopératives et aucun nom de société commerciale, constitue un élément de nature à prouver lui aussi que la définition des organisations de producteurs figurant dans la première phrase du point 3 de l'arrêté ministériel n° 330358 du 25 octobre 1984 exclut effectivement certains types d'organisations de producteurs pour le seul motif de leur forme juridique [2], ce qui constitue une restriction indue du champ d'application du règlement n° 2261/84 du Conseil. Une telle restriction est aussi contraire au principe de non-discrimination entre producteurs agricoles énoncé à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE qui s'impose aux États membres lorsque ceux-ci adoptent des mesures relatives à l'organisation commune des marchés agricoles en application d'un règlement communautaire [3].

25. Dans ces conditions, faut-il encore examiner la façon dont le même arrêté ministériel définit les organisations locales par l'intermédiaire desquelles les oléiculteurs individuels peuvent être représentés au sein des organisations de producteurs? Cela ne nous semble pas indispensable étant donné que le problème de la reconnaissance ne concerne que les organisations de producteurs proprement dites, et non les « organisations de production et de valorisation d'olives et d'huile d'olive groupant uniquement des oléiculteurs » dont, selon l'article 20 quater, paragraphe 1, sous a), du règle-

2 — Voir arrêt du 18 décembre 1986, Villa Banfi, affaire 312/85, Rec. p. 4039, et arrêt du 24 février 1988, Groupement de producteurs de coton, affaire 8/87, Rec. p. 1001.

3 — Voir arrêt du 26 avril 1988, Apesco, affaire 207/86, Rec. p. 2151.

ment n° 136/66, les premières peuvent être composées.

26. C'est uniquement pour le cas où vous ne partageriez pas cet avis que nous dirons encore un mot au sujet de ce second aspect.

27. La Commission insiste sur le fait que les termes « organisations locales constituées au niveau d'une commune ou de communes voisines, dotées de la personnalité juridique et poursuivant des objectifs économiques et sociaux », sont, eux aussi, empruntés à différentes dispositions de la loi hellénique sur les coopératives agricoles. L'article 1er de cette loi définit effectivement la coopérative agricole comme étant « une coopérative volontaire d'agriculteurs ayant pour objet le *développement économique, social et culturel* de ses membres au sein d'une entreprise commune, par leur coopération sur un pied d'égalité et leur assistance mutuelle ». L'article 4 prévoit que la coopérative est constituée au niveau local (au niveau d'une commune ou de communes voisines).

28. Nous pensons dès lors qu'on peut admettre, encore qu'un doute subsiste, que les coopératives sont les seules organisations locales aptes à satisfaire au critère figurant dans l'arrêté minitériel.

29. En *conclusion*, nous vous proposons d'accueillir le recours introduit par la Commission et de constater que, en réservant la reconnaissance à des organisations de producteurs d'huile d'olive qui « devront être habilitées à effectuer, pour le compte de leurs membres et sous leur responsabilité, toute opération commerciale de collecte, de distribution ou de vente de produits oléicoles, et dont les membres — personnes physiques — participeront à l'organisation ou y seront représentés par l'intermédiaire d'organisations locales constituées au niveau d'une commune ou de communes voisines, dotées de la personnalité juridique et poursuivant des objectifs économiques et sociaux », la République hellénique a exclu certains types d'organisations de producteurs pour le seul motif de leur forme juridique et a dès lors manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement (CEE) n° 2261/84 du Conseil, du 17 juillet 1984, arrêtant les règles générales relatives à l'octroi de l'aide à la production d'huile d'olive et aux organisations de producteurs, ainsi qu'en vertu de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE.

30. En conséquence, les dépens doivent être mis à charge de la République hellénique.