ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
14 juillet 1994 *

Dans l'affaire C-186/93,

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

Unione nazionale tra le associazioni di produttori di olive (Unaprol)

et

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA)

et

Ministero dell'agricoltura e delle foreste,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions communautaires régissant l'octroi des aides communautaires et, en particulier, du règlement (CEE) n° 2959/82 du Conseil, du 4 novembre 1982, arrêtant, pour la campagne 1982/1983, les règles générales relatives à l'aide à la production d'huile d'olive (JO L 309, p. 30), et 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 (JO L 208, p. 3),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias (rapporteur), F. Grévisse et M. Zuleeg, juges,

avocat général: M. W. Van Gerven,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

— pour l'Unione nazionale tra le associazioni di produttori di olive (Unaprol), par M[es] Paolo Mercuri, Giuseppe Castelli Avolio et Andrea Guarino, avocats au barreau de Rome,

— pour le gouvernement italien, par M. le professeur Luigi Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Eugenio de March, conseiller juridique, en qualité d'agent, assisté de M[e] Alexandre Carnelutti, avocat au barreau de Paris,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de l'Unaprol, du gouvernement italien et de la Commission, à l'audience du 21 avril 1994,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 mai 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 27 octobre 1992, parvenue à la Cour le 20 avril 1993, la Corte d'appello di Roma (première chambre civile) a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle sur l'interprétation des dispositions communautaires régissant l'octroi des aides communautaires et, en particulier, du règlement (CEE) n° 2959/82 du Conseil, du 4 novembre 1982, arrêtant, pour la campagne 1982/1983, les règles générales relatives à l'aide à la production d'huile d'olive (JO L 309, p. 30), et 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 (JO L 208, p. 3), en vue de déterminer à qui appartiennent les intérêts produits par les fonds placés sur les comptes des unions d'organisations de producteurs, entre l'attribution des crédits par l'AIMA et leur versement effectif aux bénéficiaires des aides.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant l'Unaprol (Union nationale des associations de producteurs d'olives) à l'AIMA (organisme national d'intervention sur le marché agricole) et au ministère de l'Agriculture et des Forêts. L'Unaprol, reconnue sur la base du règlement (CEE) n° 1360/78 du Conseil, du 19 juin 1978, concernant les groupements de producteurs et leurs unions (JO L 166, p. 1), est associée à la gestion des aides communautaires à la production d'huile d'olive.

3 Par acte signifié le 22 octobre 1986, l'Unaprol a assigné l'AIMA et le ministre de l'Agriculture et des Forêts devant le Tribunale di Roma, auquel elle a demandé de constater l'illégalité des décrets ministériels du 29 décembre 1983 (GURI n° 28 du 28.1.1984) et du 2 janvier 1985 (GURI n° 17 du 21.1.1985), pris en exécution des règlements communautaires n^{os} 2959/82 et 2261/84, précités, qui régissent les marchés de l'huile d'olive.

4 L'Unaprol a soutenu que la réglementation nationale (article 2, quatrième alinéa, du décret ministériel du 29 décembre 1983 et article 17, sixième alinéa, du décret ministériel du 2 janvier 1985) est contraire à la réglementation communautaire, en ce qu'elle attribue à l'AIMA, et non aux producteurs individuels, bénéficiaires effectifs et uniques des aides communautaires, les intérêts bancaires éventuellement produits par les sommes allouées jusqu'à leur versement effectif aux bénéficiaires ou, en cas de retour des chèques pour cause de décès ou d'impossibilité de distribution à l'adresse indiquée dans la demande des bénéficiaires, jusqu'à l'émission de nouveaux titres de paiement.

5 Aux termes des six premiers alinéas de l'article 17 du décret du ministre de l'Agriculture du 2 janvier 1985, qui reprennent pour l'essentiel les dispositions du décret ministériel du 29 décembre 1983, en remplaçant les « organisations de producteurs reconnues » par les « unions de groupements de producteurs reconnues »:

« Les unions de groupements de producteurs reconnues sont tenues d'effectuer, en faveur de leurs associés, le paiement de l'avance et du solde de l'aide par virements bancaires ou chèques circulaires non transférables émis par un institut de crédit choisi par les organisations elles-mêmes, à envoyer par lettre recommandée au domicile des ayants droit.

Les montants de l'avance et du solde visés à l'alinéa précédent sont égaux aux montants correspondants accrédités par l'AIMA sur la base des notes récapitulatives des demandes considérées comme éligibles à l'aide en application de la réglementation communautaire et du présent décret.

Les rapports entre les unions reconnues et l'institut de crédit chargé du service du paiement de l'aide communautaire à la production doivent être régis, aux termes du décret du président de la République n° 532 du 4 juillet 1973, par une convention spéciale prévoyant qu'il est procédé aux paiements en faveur des ayants droit au plus tard dans les dix jours ouvrables à compter de la date à laquelle les opérations de crédit desdites sommes, ordonnées par l'AIMA, les rendent effectivement

disponibles. Dans les cas de membres de coopératives oléicoles adhérant à des groupements de producteurs, la transmission des chèques circulaires non transférables en faveur des différents producteurs peut être effectuée par l'intermédiaire des coopératives elles-mêmes, afin de faciliter les opérations de paiement.

De même, les rapports entre l'AIMA et les unions sont régis par une convention qui doit prévoir que les montants des chèques restitués, pour cause de décès ou pour défaut de remise à l'adresse du bénéficiaire indiquée dans la demande, doivent être versés auprès de l'institut de crédit, chargé du paiement, sur un compte courant spécial bloqué en vue de l'émission des nouveaux titres dûment mis à jour.

Les extraits de compte, indiquant l'augmentation progressive des intérêts bancaires échus du fait du dépôt des sommes, doivent être communiqués chaque semestre à l'AIMA par les unions intéressées.

Les intérêts bancaires échus appartiennent exclusivement à l'AIMA à laquelle ils doivent être crédités par les organisations de producteurs, après déduction des seules retenues du Trésor public, au moyen d'un versement par mandat du Trésor sur le compte courant improductif n° 416 au nom de l'AIMA — Gestion financière ».

6 Par décisions des 28 juin 1989 et 24 janvier 1990, le Tribunale di Roma a déclaré l'action irrecevable, tant à l'encontre du ministre de l'Agriculture et des Forêts qu'à l'encontre de l'AIMA. Par acte notifié le 29 novembre 1990, l'Unaprol a interjeté appel de cette décision devant la Corte d'appello di Roma.

7 Cette juridiction, par arrêt non définitif du 27 octobre 1992, a déclaré l'Unaprol recevable à agir.

8 Toutefois, la Corte d'appello di Roma a estimé nécessaire, avant d'examiner le fond, de résoudre la question préalable de l'interprétation des règlements communautaires régissant le domaine des aides communautaires.

9 Par ordonnance séparée du 27 octobre 1992, elle a en conséquence décidé de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Résulte-t-il des dispositions communautaires qui régissent les aides aux producteurs d'olives et, en particulier, des règlements (CEE) n° 2959/82 et n° 2261/84 du Conseil, respectivement datés du 4 novembre 1982 et du 17 juillet 1984, que l'AIMA (l'organisme national d'intervention) agit simplement à titre d'intermédiaire, au nom et pour le compte de la Communauté économique européenne (sans jamais devenir propriétaire des sommes allouées, ces sommes, ainsi que les intérêts — qui leur sont accessoires — qu'elles produisent pendant la procédure instituée pour leur paiement, appartenant donc aux divers bénéficiaires dès le moment de la décision d'attribution), ou l'AIMA est-elle au contraire le propriétaire exclusif desdites sommes et, partant, des intérêts qu'elles produisent tant qu'elles ne sont pas versées aux bénéficiaires? »

10 L'Unaprol, partie requérante au principal, a soutenu à l'audience que la juridiction nationale n'a pas demandé à qui appartiennent les intérêts produits par les sommes allouées, mais uniquement si l'AIMA a ou non la qualité d'intermédiaire lors du paiement des aides.

11 Il est, certes, exact que la question posée vise le problème de la nature de l'intervention de l'AIMA, à titre de propriétaire ou d'intermédiaire. Néanmoins, il découle de l'ordonnance de renvoi et du libellé même de la question préjudicielle que la juridiction nationale cherche à déterminer à qui appartiennent les intérêts bancaires produits par les sommes versées aux unions d'organisations de producteurs au titre de l'aide à la production d'huile d'olive, question qui se trouve au coeur du litige au principal.

12 Or, la solution de ce problème ne présuppose pas la qualification juridique de l'intervention de l'organisme national, comme intermédiaire ou propriétaire des sommes allouées.

13 Par conséquent la question préjudicielle doit être reformulée en ce sens qu'elle vise à faire préciser si les dispositions communautaires relatives au financement de la politique agricole commune et, en particulier, les règlements n^{os} 2959/82 et 2261/84 s'opposent à ce qu'une législation nationale décide que les intérêts bancaires éventuellement produits par les sommes allouées jusqu'à leur versement effectif aux bénéficiaires appartiennent à l'organisme national d'intervention.

14 Pour répondre à cette question, il convient de rappeler les dispositions essentielles relatives au financement communautaire des interventions sur les marchés agricoles et, plus particulièrement, sur le marché de l'huile d'olive.

15 Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », finance des restitutions à l'exportation et des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles sur la base, notamment, du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13).

16 Aux termes de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de ce règlement:

« 1. Les États membres désignent les services et organismes qu'ils habilitent à payer, à partir de la mise en application du présent règlement, les dépenses visées aux articles 2 et 3. Ils communiquent à la Commission, le plus tôt possible après

l'entrée en vigueur du présent règlement, les renseignements suivants, relatifs à ces services et organismes:

— leur dénomination et, le cas échéant, leur statut,

— les conditions administratives et comptables selon lesquelles sont effectués les paiements afférents à l'exécution des règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

Ils informent immédiatement la Commission de toute modification intervenue.

2. La Commission met à la disposition des États membres les crédits nécessaires pour que les services et organismes désignés procèdent, conformément aux règles communautaires et aux législations nationales, aux paiements visés au paragraphe 1.

Les États membres veillent à ce que ces crédits soient utilisés sans retard et exclusivement aux fins prévues. »

17 Selon le règlement (CEE) n° 380/78 de la Commission, du 30 janvier 1978, relatif au fonctionnement du système d'avances pour les dépenses financées au titre de la section « garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) (JO L 56, p. 1), et le règlement (CEE) n° 3184/83 de la Commission, du 31 octobre 1983, relatif au système d'avances pour les dépenses financées au titre de la section « garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) (JO L 320, p. 1) — qui a remplacé le règlement n° 380/78, précité —, la Commission met à la disposition des États membres les moyens financiers nécessaires pour le paiement, par les services ou organismes payeurs, des

dépenses financées par la section « garantie » du FEOGA, sur un compte ouvert à cette fin par chaque État membre auprès du Trésor ou d'un autre organisme financier (article 1er, paragraphe 1, de chacun des règlements). Chaque État membre doit assurer la bonne gestion des moyens financiers communautaires et procéder à leur répartition entre les services et organismes payeurs (article 1er, paragraphe 3, de chacun des règlements).

18 Les groupements de producteurs (appelés « organisations de producteurs » dans les règlements nos 2959/82 et 2261/84) et les unions de tels groupements ont été reconnus par le règlement n° 1360/78, précité. Ce règlement institue dans certaines régions communautaires un régime d'encouragement à la formation de groupements de producteurs et de leurs unions, en vue de remédier aux déficiences structurelles au niveau de l'offre et de la mise sur le marché de produits agricoles, caractérisées par l'insuffisant degré d'organisation des producteurs.

19 Le régime d'aide à la production d'huile d'olive a été institué par le règlement n° 136/66/CEE du Conseil, du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO L 172, p. 3025).

20 L'association des groupements de producteurs et de leurs unions à la gestion de l'aide à la production d'huile d'olive a été établie par le règlement n° 1360/78, précité, par le règlement (CEE) n° 1917/80 du Conseil, du 15 juillet 1980, modifiant le règlement n° 136/66/CEE portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses et complétant le règlement (CEE) n° 1360/78 concernant les groupements de producteurs et leurs unions (JO L 186, p. 1), par le règlement (CEE) n° 1413/82 du Conseil, du 18 mai 1982, modifiant le règlement n° 136/66/CEE portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO L 162, p. 6), et par le règlement (CEE) n° 2260/84 du Conseil, du 17 juillet 1984, modifiant le règlement n° 136/66/CEE portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO L 208, p. 1).

21 Enfin, les règlements n^os^ 2959/82 et 2261/84, précités, dont l'interprétation est demandée par la juridiction nationale, définissent les conditions d'octroi de l'aide à la production d'huile d'olive et organisent les modalités de paiement de cette aide aux oléiculteurs, ainsi que les contrôles du droit à l'aide. Les conditions d'octroi et de paiement de l'aide sont différentes selon que l'oléiculteur est ou non membre d'une organisation de producteurs reconnue conformément aux règles communautaires.

22 Plus particulièrement, le règlement n° 2261/84, qui précise les droits et les obligations de toutes les personnes concernées par le régime, prend en considération les unions d'organisations de producteurs d'huile d'olive. Ces unions sont chargées, selon l'article 10 du règlement, de coordonner les activités des organisations qui les composent, de veiller à ce que ces activités soient conformes aux dispositions du règlement, de déposer auprès des autorités compétentes les déclarations de culture et les demandes d'aide transmises par les organisations qui les composent, de recevoir de l'État membre concerné les avances sur l'aide à la production ainsi que le solde des aides, et de procéder sans délai à leur répartition entre les producteurs membres des organisations qui les composent.

23 L'article 11, paragraphe 5, du règlement n^os^ 2261/84 dispose que les États membres producteurs déterminent les modalités d'attribution de l'aide et les délais de paiement aux oléiculteurs. De même, l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 2959/82 prévoit que les États membres concernés déterminent les modalités d'attribution de l'aide ou de l'avance par les organisations de producteurs à leurs adhérents.

24 Il convient de constater que la question de l'attribution des intérêts éventuellement produits, au cours de la procédure d'octroi des aides, par les sommes destinées au paiement desdites aides, n'a pas été expressément réglée par les dispositions sur le marché de l'huile d'olive, précitées.

25 Dans ces conditions, c'est au droit national de chaque État membre qu'il appartient de définir le régime juridique applicable aux éventuels intérêts produits dans les comptes des unions d'organisations de producteurs par les montants des aides avant leur paiement effectif aux bénéficiaires.

26 En effet, en l'absence d'une disposition communautaire relative aux intérêts, ceux-ci relèvent de la compétence de réglementation attribuée aux États membres par les articles 11, paragraphe 5, du règlement n° 2261/84, et 6, paragraphe 2, du règlement n° 2959/82.

27 Cette interprétation est conforme au système de financement de la politique agricole commune, selon lequel la Communauté octroie des aides à la production dans le cadre d'un partage de compétences avec les États membres. Les montants correspondants à ces aides sont mis à la disposition des États membres, qui doivent assurer leur gestion et, notamment, déterminer les conditions de paiement des aides aux bénéficiaires par ses services ou organismes d'intervention.

28 Il convient d'ajouter, comme la Commission l'a relevé à juste titre, qu'une réglementation nationale telle que celle en cause dans l'espèce au principal, n'apparaît pas de nature à porter atteinte à l'application uniforme et à l'efficacité du droit communautaire.

29 Il y a donc lieu de répondre à la question posée que les dispositions communautaires relatives au financement de la politique agricole commune et, en particulier,

les règlements n^{os} 2959/82 et 2261/84 ne s'opposent pas à ce qu'une législation nationale décide que les intérêts bancaires éventuellement produits par les sommes allouées jusqu'à leur versement effectif aux bénéficiaires appartiennent à l'organisme national d'intervention.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par le gouvernement italien et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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 la Corte d'appello di Roma (première chambre civile), par ordonnance du 27 octobre 1992, dit pour droit:

Les dispositions communautaires relatives au financement de la politique agricole commune et, en particulier, les règlements (CEE) n° 2959/82 du Conseil,

du 4 novembre 1982, arrêtant, pour la campagne 1982/1983, les règles générales relatives à l'aide à la production d'huile d'olive, et (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, ne s'opposent pas à ce qu'une législation nationale décide que les intérêts bancaires éventuellement produits par les sommes allouées jusqu'à leur versement effectif aux bénéficiaires appartiennent à l'organisme national d'intervention.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juillet 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida