ARRÊT DE LA COUR
2 février 1988 *

Dans les affaires jointes 305/85 et 142/86,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. G. Barling et M. B. E. McHenry, Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, Londres, en leur qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 28, boulevard Royal,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. D. Lawrence, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. G. Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation des règlements de la Commission n° 1989/85, du 18 juillet 1985 (affaire 305/85), et n° 728/86, du 11 mars 1986 (affaire 142/86), pour autant que ces règlements concernent le calcul du montant de la prime annuelle payable par brebis pour la région 5 (Grande-Bretagne),

LA COUR,

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, f. f. de président, O. Due et G. C. Rodríguez Iglesias, présidents de chambre, T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. J. L. da Cruz Vilaça
greffier: M^me^ D. Louterman, administrateur

* Langue de procédure: l'anglais.

vu le rapport d'audience complété suite à la procédure orale du 3 juin 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 1er octobre 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par requêtes déposées au greffe de la Cour le 11 octobre 1985 (affaire 305/85) et le 6 juin 1986 (affaire 142/86), le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, deux recours visant, dans l'affaire 305/85, à l'annulation du règlement n° 1989/85 de la Commission, du 18 juillet 1985, déterminant pour les États membres la perte de revenu ainsi que le montant de la prime payable par brebis pour la campagne 1984/1985 (JO L 186, p. 22) et, dans l'affaire 142/86, à l'annulation du règlement n° 728/86 de la Commission, du 11 mars 1986, déterminant, pour les États membres, la perte de revenu ainsi que le montant de la prime payable par brebis pour la campagne 1985 (JO L 69, p. 6), pour autant que ces règlements concernent le calcul du montant de la prime annuelle payable par brebis pour la région 5 (Grande-Bretagne) et du solde devant être versé aux producteurs de cette région qui ont reçu des acomptes sur ce montant.

2 Par ordonnance du 28 janvier 1987, la Cour a joint les deux affaires aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

3 Le règlement n° 1837/80 du Conseil, du 27 juin 1980, portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine (JO L 183, p. 1), tel que modifié notamment par le règlement n° 871/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 35) (ci-après « règlement de base »), a instauré un système de primes à la production. Ce système est composé d'une prime annuelle payable par brebis, destinée à compenser une éventuelle perte de revenu des producteurs de viande ovine dans une ou plusieurs régions au cours d'une campagne de commer-

cialisation, ainsi que, pour la région 5 (Grande-Bretagne) seulement, d'une prime hebdomadaire variable à l'abattage.

4 En ce qui concerne la prime annuelle payable par brebis, l'article 5 du règlement de base dispose que la perte de revenu représente, par 100 kilogrammes, poids carcasse, la différence éventuelle entre le prix de base et la moyenne arithmétique des prix de marché constatés pour la région en cause. Le montant de la prime est ensuite obtenu en affectant cette différence d'un coefficient, exprimant la production moyenne annuelle normale pour la région, de viande d'agneau par brebis, également par 100 kilogrammes, poids carcasse.

5 Pour ce qui est de la prime hebdomadaire variable à l'abattage payable dans la région 5, l'article 9 du règlement de base dispose que cette prime peut être octroyée chaque semaine lorsque les prix constatés sur les marchés représentatifs se situent en dessous d'un « niveau directeur » correspondant à 85 % du prix de base. Le montant de la prime est égal à la différence entre le niveau directeur saisonnalisé et le prix de marché. En cas de paiement de cette prime, un montant équivalent doit être perçu à la sortie éventuelle de la région 5 (le « clawback »).

6 Pour la période en cause, les modalités d'application de la prime variable à l'abattage ont été fixées par la Commission dans son règlement n° 1633/84, du 8 juin 1984 (JO L 154, p. 27). Ce règlement prévoit que la prime peut être versée soit lors de l'abattage, soit lors de la première mise sur le marché en vue de l'abattage. Toutefois, dans ce dernier cas, les animaux doivent être soit abattus dans la région 5, soit expédiés hors de cette région dans un délai de 21 jours après leur mise sur le marché. En outre, le règlement définit les normes de qualité pour les animaux faisant l'objet de la prime, mais laisse au gouvernement du Royaume-Uni le choix parmi les animaux répondant à ces normes.

7 Selon la réglementation britannique, les brebis sont généralement exclues de la prime. Or, pour les brebis destinées à être exportées vivantes ou sous forme de carcasses et qui, lors de leur exportation, seront frappées par le montant équivalent (le « clawback »), la prime est tout de même octroyée sous forme d'une compensation du montant équivalent. Ces dernières brebis font l'objet d'un système de contrôle appelé « Special Export Certification » (ci-après « SEC »).

8 En ce qui concerne les relations entre les primes annuelles par brebis et les primes variables à l'abattage, le règlement de base prescrit en son article 5, paragraphe 6, que, pour la région 5, la perte de revenu qui forme la base de calcul de la prime annuelle est diminuée de « la moyenne pondérée des primes variables effectivement octroyées ». Cette moyenne, également exprimée par 100 kilogrammes, poids carcasse, est obtenue « en divisant le montant total des primes effectivement octroyées par la production des animaux pour lesquels la prime variable peut être versée lors de l'abattage ou, selon le cas, lors de leur première mise sur le marché ».

9 Les règlements attaqués, à savoir les règlements n° 1989/85 et n° 728/86 de la Commission, précités, déterminent pour les États membres, respectivement pour la campagne 1984/1985 et pour 1985, la perte de revenu, le montant de la prime annuelle et le solde devant être versé aux producteurs qui ont reçu des acomptes sur ce montant, le tout calculé selon les règles prévues à l'article 5 du règlement de base. Pour la région 5, ces règlements devaient donc constituer l'application, pour les deux campagnes en cause, de la formule de l'article 5, paragraphe 6, citée ci-dessus. C'est précisément l'application que la Commission a faite de cette formule qui constitue l'objet des présentes affaires.

10 Bien que la méthode de calcul utilisée par la Commission à cet égard ne ressorte expressément ni des textes ni des considérants des deux règlements attaqués, il est constant entre les parties que le dividende (« le montant total des primes effectivement octroyées ») a été calculé en incluant les primes octroyées au titre du système SEC, alors que la Commission a exclu la production y correspondante du calcul du diviseur (« la production des animaux pour lesquels la prime variable peut être versée lors de l'abattage ou, selon les cas, lors de leur première mise sur le marché »).

11 Pour étayer leurs interprétations divergentes de l'article 5, paragraphe 6, du règlement de base, les parties tirent des arguments du libellé et de la genèse de cette disposition ainsi que des finalités du système de primes et du principe d'égalité de traitement.

12 En premier lieu, le gouvernement britannique fait valoir que, pour calculer la prime moyenne, il faut que les données de base du calcul soient cohérentes. Le

dividende et le diviseur devraient donc concerner les mêmes animaux. Pour arriver à une autre méthode de calcul, il faudrait des termes très clairs qui ne se trouveraient nulle part dans les textes applicables.

13 La Commission explique sa méthode de calcul par la différence entre les expressions utilisées par le Conseil pour déterminer, respectivement, le dividende et le diviseur. Dans sa proposition initiale, la Commission aurait défini ce dernier par l'expression « la production ayant donné lieu au versement de ces primes », ce qui aurait abouti à l'interprétation voulue par le gouvernement britannique. Si le Conseil a modifié cette expression, cela signifierait qu'il avait l'intention de différencier les éléments du diviseur de ceux du dividende. La Commission comprend l'expression modifiée comme excluant du diviseur les cas où le versement de la prime est subordonné à d'autres conditions que l'abattage ou la mise sur le marché. Or, selon le système SEC, le versement serait également soumis à la condition que les animaux soient exportés.

14 Le gouvernement britannique rétorque que l'expression retenue pour déterminer le diviseur fait tout simplement mention des deux cas où la prime variable peut être versée, à savoir l'abattage et la première mise sur le marché. D'ailleurs, sous le système SEC, les animaux seraient certifiés de la même manière que tous les autres animaux lors de leur première mise sur le marché en vue de l'abattage, et la condition d'exportation dans un délai déterminé s'appliquerait à tous ces animaux. L'octroi de la prime pour les animaux SEC ne serait soumis à aucune condition supplémentaire. En outre, l'expression initialement proposée par la Commission aurait été modifiée en vue de ne pas exclure du diviseur la production qui n'avait pas donné lieu au versement de la prime pour la seule raison que, au cours de la semaine en cause, les prix de marché avaient dépassé le « niveau directeur », problème qui avait été soulevé par la délégation britannique lors des négociations au sein du Conseil.

15 A cet égard, la Commission soutient que la délégation française avait soulevé un autre point, en demandant l'exclusion des brebis SEC du calcul. Dans sa proposition de modification, qui a été finalement retenue, la Commission aurait essayé de régler les deux problèmes. De son côté, le gouvernement britannique admet que la délégation française avait critiqué le versement de primes pour les brebis SEC, mais il soutient que cette critique concernait la légalité de ce versement en général et qu'elle ne visait pas le mécanisme du dividende et du diviseur en cause.

16 En second lieu, le gouvernement britannique fait valoir que le système de primes instauré par le règlement de base vise à indemniser les producteurs de moutons en leur assurant un revenu correspondant au moins au prix de base. La méthode de calcul de la Commission aboutirait à un revenu inférieur pour les seuls producteurs de la région 5, ce qui serait contraire aux finalités de la politique agricole commune, telles qu'elles ressortent du traité, aux objectifs du règlement de base et au principe d'égalité de traitement.

17 A cet égard, la Commission répond que les modifications de calcul apportées au règlement n° 1837/80, précité, par le règlement n° 871/84, également précité, prises dans leur ensemble, ont été favorables aux producteurs de la région 5. Il faudrait également tenir compte du fait que ces producteurs reçoivent des primes hebdomadaires, à la différence des autres producteurs communautaires qui doivent attendre la fin de la campagne. Si la Commission n'avait pas exclu les animaux SEC du diviseur de la fraction en cause, le résultat total aurait été discriminatoire à l'égard des producteurs des autres régions. Avec cette exclusion, la réglementation a, selon la Commission, placé tous les producteurs communautaires plus ou moins dans la même situation.

18 Pour un plus ample exposé des arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience.

19 En présence de ces arguments, il convient tout d'abord de relever que la formule litigieuse de l'article 5, paragraphe 6, alinéa 2, du règlement de base vise à préciser la méthode de calcul à utiliser pour arriver à « la moyenne pondérée des primes variables effectivement octroyées », notion qui figure à l'alinéa 1 de ce même paragraphe.

20 Or, pour arriver à une moyenne, il faut, en règle générale, que le calcul se base sur des grandeurs commensurables. Tel n'est pas le cas lorsque, comme en l'espèce, le dividende de la fraction inclut des quantités qui sont exclues du diviseur.

21 Il est vrai que l'ajout du mot « pondérée » peut indiquer une dérogation à ce principe. Encore faut-il que l'intention d'introduire une telle dérogation et le sens de celle-ci ressortent clairement des éléments d'interprétation disponibles. Il convient donc d'examiner si de tels éléments peuvent être tirés de l'argumentation des parties.

22 A cet égard, il faut constater que le libellé de la formule n'étaye pas la thèse de la Commission. Ainsi que le gouvernement britannique l'a souligné, ce libellé comporte la mention des deux cas dans lesquels le versement de la prime peut avoir lieu selon le règlement n° 1633/84, précité, et il assure l'inclusion dans le diviseur des quantités de viande pour lesquelles aucune prime n'a été versée, lorsque les prix de marché dépassent, dans la semaine en cause, le « niveau directeur ». Il est vrai que ce dernier objectif aurait pu être atteint par un texte plus simple, mais le libellé retenu ne donne aucune indication claire de ce que les animaux SEC doivent être exclus du diviseur.

23 Une telle indication ne peut pas non plus être tirée de la genèse de la formule litigieuse, les deux parties étant en désaccord sur le déroulement et la signification des négociations au sein du Conseil.

24 De même, le litige ne peut pas être tranché sur la base des finalités du règlement de base et des principes généraux régissant la politique agricole commune. Le calcul en cause fait partie d'un mécanisme de primes, compliqué par la distinction faite entre la région 5 et les autres régions de la Communauté, par le système de « clawback » destiné à éviter des perturbations causées par cette distinction et par la possibilité d'accorder des acomptes sur les primes annuelles par brebis à des producteurs de toutes les régions. Les parties sont en désaccord sur les effets économiques de ces différents éléments du système ainsi que sur les effets des modifications de calcul, autres que celle en cause, qui sont prévues par le règlement n° 871/84, précité. Enfin, les explications fournies par la Commission n'ont pas fait apparaître un raisonnement économique précis motivant l'exclusion des animaux SEC du diviseur de la fraction litigieuse.

25 Dans ces conditions, force est de constater que l'examen des arguments des parties n'a pas fait apparaître des éléments d'interprétation suffisamment clairs pour justifier une dérogation au principe selon lequel une moyenne doit être calculée sur la base de grandeurs commensurables.

26 Il s'ensuit que l'article 5, paragraphe 6, du règlement de base ne peut pas constituer la base légale nécessaire pour la méthode de calcul que la Commission a utilisée dans les deux règlements attaqués et selon laquelle elle a inclus les primes versées aux animaux SEC, mais exclu la production y correspondante.

27 Il convient donc d'annuler ces deux règlements pour autant qu'ils concernent le calcul du montant de la prime annuelle payable par brebis pour la région 5 (Grande-Bretagne). Par voie de conséquence, il faut également annuler le calcul du solde à verser aux producteurs de cette région, qui ont reçu des acomptes sur ce montant.

Sur les dépens

28 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La partie défenderesse ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le règlement n° 1989/85 de la Commission, du 18 juillet 1985, déterminant pour les États membres la perte de revenu ainsi que le montant de la prime payable par brebis pour la campagne 1984/1985, et le règlement n° 728/86 de la Commission, du 11 mars 1986, déterminant pour les États membres la perte**

de revenu ainsi que le montant de la prime payable par brebis pour la campagne 1985, sont annulés pour autant que ces règlements concernent le calcul du montant de la prime annuelle payable par brebis pour la région 5 (Grande-Bretagne) et du solde devant être versé aux producteurs de cette région, qui ont reçu des acomptes sur ce montant.

2) **La Commission est condamnée aux dépens.**

Bosco Due Rodríguez Iglesias

Koopmans Bahlmann Joliet Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 2 février 1988.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart