RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans les affaires jointes 305/85 et 142/86 *

I — Cadre réglementaire

L'organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine a été instaurée par le *règlement n° 1837/80* du Conseil, du 27 juin 1980 (JO L 183, p. 1).

Le règlement de base, qui contenait une subdivision de la Communauté en régions et précisait que le Royaume-Uni était la région 5, a été modifié à plusieurs reprises au cours d'une période transitoire de quatre années, notamment par le *règlement n° 871/84* du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 90, p. 35), selon lequel la région 5 ne comprend que la Grande-Bretagne, alors que l'Irlande du Nord constitue la région 6.

L'organisation commune proposait de rapprocher progressivement les marchés des diverses régions pour aboutir à un marché unique. Selon le règlement n° 1837/80, il était fixé un prix de base saisonnalisé unique pour toute la Communauté, mais un prix de référence distinct pour chacune des cinq régions originaires. Après la modification apportée par le règlement n° 871/84, le prix de référence se confond avec le prix de base unique.

En plus des mécanismes de soutien du marché (aide au stockage privé et achats d'intervention), la réglementation a instauré un système de primes à la production. Deux types de primes sont prévus: une prime annuelle par brebis, destinée à compenser la perte de revenu pouvant résulter de la mise en place de l'organisation commune de marché, et une prime hebdomadaire variable à l'abattage.

A — *La prime annuelle payable par brebis*

L'article 5 du *règlement n° 1837/80, tel que modifié par le règlement n° 871/84,* dispose entre autres que, pour compenser une perte de revenu au cours d'une campagne de commercialisation, une prime annuelle est fixée sans délai après la fin de la campagne en cause. Cette perte de revenu correspond, par 100 kilogrammes, poids carcasse, à la différence éventuelle entre le prix de base et la moyenne arithmétique des prix de marché constatés pour la région. Le montant de la prime payable par brebis est obtenu en affectant la perte de revenu d'un coefficient exprimant, pour la région en cause, la production moyenne annuelle normale de viande d'agneau par brebis, exprimée par 100 kilogrammes, poids carcasse.

Enfin, l'article 5 stipule que c'est la Commission qui fixe, le cas échéant et après la campagne en cause, la prime payable par brebis et par région, mais que, sous certaines conditions, les États membres peuvent verser un acompte au bénéfice des producteurs situés dans des zones agricoles défavorisées.

B — *La prime hebdomadaire variable à l'abattage*

L'article 9 du *règlement n° 1837/80* prévoyait que, pour les régions où des mesures d'intervention (achats d'interven-

* Langue de procédure: l'anglais.

tion) n'étaient pas appliquées, une prime variable à l'abattage pouvait être payée chaque semaine. Le Royaume-Uni est le seul État membre où l'on ait fait usage de cette possibilité. Après la modification apportée par le *règlement n° 871/84,* une telle prime ne peut être octroyée que pour le Royaume-Uni et uniquement dans la nouvelle région 5 (la Grande-Bretagne). La prime peut être octroyée lorsque les prix constatés sur les marchés représentatifs de cette région se situent en dessous d'un « niveau directeur » correspondant à 85 % du prix de base. La prime est égale à la différence entre le niveau directeur saisonnalisé et le prix de marché.

Enfin, il est stipulé qu'en cas de paiement de la prime la Commission arrête les mesures nécessaires pour permettre la perception, à la sortie de ladite région des produits (à savoir de la viande ovine ou des animaux vivants), d'un montant équivalant à celui de la prime effectivement octroyée (le mécanisme de « clawback »).

La Commission a, selon la procédure dite du « comité de gestion », arrêté des modalités d'application de la prime variable à l'abattage des ovins dans le *règlement n° 1633/84,* du 8 juin 1984 (JO L 154, p. 27).

Le règlement dispose, en son article 1er, que la prime peut être octroyée soit à l'abattage, soit déjà lors de la première mise sur le marché, sous condition, dans le dernier cas, d'un contrôle assurant que les animaux soient abattus ou expédiés hors de la région dans un délai de 21 jours.

En outre, le règlement précise que les animaux doivent être nés dans la région 5 ou avoir été élevés dans cette région pendant au moins deux mois.

Le règlement fixe également des normes de qualité, mais laisse au Royaume-Uni le choix, parmi les animaux répondant à ces normes, de ceux auxquels il réserve le droit à la prime.

Le Royaume-Uni exclut généralement les brebis de la prime. Or, pour les brebis destinées à être exportées vivantes ou sous forme de carcasse et qui, lors de leur exportation, seront soumises au montant équivalent (le « clawback »), la prime est néanmoins octroyée sous forme d'une compensation du montant équivalent; ces animaux ou carcasses font l'objet d'un système de contrôle appelé « Special Export Certification » (ci-après « SEC »).

C — *Les relations entre les primes annuelles par brebis et les* primes *variables à l'abattage*

Le *règlement n° 1837/80, tel que modifié par le règlement n° 871/84,* prescrit, en son *article 5, paragraphe 6,* concernant la région 5 (donc la Grande-Bretagne), que 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, 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 ». C'est l'interprétation de cette disposition qui est contestée entre les parties.

D — *Les règlements litigieux*

Le 18 juillet 1985, la Commission a adopté le *règlement n° 1989/85,* 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). Selon l'article 1er du règlement, la Commission constate une perte de revenu pendant la campagne 1984/1985 qui, en ce qui concerne la région 5 (la Grande-Bretagne), est fixée à 47,311 écus par 100 kg. Selon l'article 2, paragraphe 1, du règlement, la prime payable par brebis pour ladite région a été fixée à 7,570 écus. A l'article 2, paragraphe 2, la Commission a fixé à 4,822 écus le solde de la prime annuelle à verser aux producteurs situés dans les zones agricoles défavorisées de cette région, qui ont déjà reçu un acompte sur le versement de la prime annuelle.

Par son *règlement n° 728/86,* 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), la Commission a, d'une part, fixé la perte de revenu pendant cette nouvelle campagne à 73,977 écus pour la région 5 (article 1er) et, d'autre part, fixé pour cette même région la prime annuelle payable par brebis et le solde à 11,836 et 8,442 écus respectivement (article 2).

II — La procédure devant la Cour

Par décision du 28 janvier 1987, l'avocat général entendu, la Cour a décidé, conformément à l'article 43 du règlement de procédure, de joindre les affaires 305/85 et 142/86, étant connexes dans leur objet, aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

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

III — Conclusions des parties

Le *gouvernement du Royaume-Uni* conclut, *dans l'affaire 305/85,* à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer nul le règlement n° 1989/85 de la Commission, en ce qui concerne le calcul du montant de la prime annuelle payable par brebis pour la région 5 (Grande-Bretagne), c'est-à-dire 7,570 écus mentionnés à l'article 2, paragraphe 1, du règlement précité, et en ce qui concerne le calcul en résultant à l'article 2, paragraphe 2, c'est-à-dire 4,822 écus;

— déclarer que la Commission doit recalculer sur une base juste et légale le montant de la prime annuelle pour la campagne 1984/1985 en ce qui concerne la région 5;

— condamner la Commission aux dépens.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* conclut, *dans l'affaire 142/86,* à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer que le règlement n° 728/86 de la Commission est nul dans la mesure où il concerne le calcul du montant de la prime annuelle exigible par brebis pour la région 5 (Grande-Bretagne), soit le montant de 11,836 écus indiqué à l'annexe 2, paragraphe 1, de ce règlement, et le calcul accessoire faisant l'objet de l'article 2, paragraphe 2, soit un montant de 8,442 écus;

— déclarer que la Commission doit recalculer équitablement et légalement le montant de la prime annuelle en ce qui concerne la région 5 pour la campagne 1985/1986;

— condamner la Commission aux dépens.

La *Commission* conclut, dans les deux affaires, à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter les recours comme non fondés;

— condamner la requérante aux dépens de l'instance.

IV — Moyens et arguments des parties

a) *Le libellé de l'article 5, paragraphe 6, du règlement n° 1837/80, tel que modifié par le règlement n° 871/84*

Le *gouvernement du Royaume-Uni* remarque à titre préliminaire que les règlements attaqués ne révèlent ni la méthode effectivement utilisée par la Commission pour calculer la « moyenne pondérée » des primes variables au sens de l'article 5, paragraphe 6, précité, ni le raisonnement qui est à la base de cette méthode. Or, en réalité, la Commission aurait, d'une part, *inclus* les primes octroyées au titre du système SEC lorsqu'elle a calculé le « montant total des primes effectivement octroyées », et, d'autre part, *exclu* la production correspondante lorsqu'elle a calculé 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 ».

Le gouvernement est d'avis que l'approche de la Commission est erronée dans son principe. Pour que le résultat du calcul concernant la prime moyenne variable ait une quelconque signification, il faudrait que les données de base du calcul soient cohérentes.

En incluant, d'une part, le montant des primes auxquelles les dispositions SEC donnaient droit, mais en excluant, d'autre part, la production correspondante de viande, la Commission aurait obtenu un résultat anormal, entraînant une réduction arbitraire de la prime annuelle payable aux fermiers dans la région du Royaume-Uni.

En effet, le résultat de cette façon illogique de procéder serait que la prime variable « moyenne » est plus élevée; étant donné que cette « moyenne » devrait être déduite de la « perte de revenu » qui forme la base de la prime annuelle, la prime annuelle qui en résulte et qui est payable aux producteurs agricoles dans la région britannique serait donc nettement inférieure à ce qu'elle aurait dû être.

Le gouvernement britannique estime que la production soumise au système SEC constitue une production pour laquelle « la prime variable peut être versée lors de l'abattage ou, selon le cas, lors de (la) première mise sur le marché ». Il souligne que l'exportation effective n'est pas une condition préalable à l'octroi d'un certificat au titre des dispositions SEC. Naturellement, au cas où l'exportation n'aurait pas lieu, le certificat SEC serait annulé et le droit d'obtenir une prime variable perdu, mais le droit à la prime variable naîtrait dans tous les cas lors de l'octroi d'un certificat, y compris dans les cas traités au titre des mesures SEC. Dans tous les cas, le paiement pourrait en principe avoir lieu à cette date. En pratique, toutefois, dans les cas non régis par les mesures SEC, le paiement de la prime s'effectuerait normalement quatre semaines après l'octroi du certificat. Dans les cas régis par les mesures SEC, le paiement serait effectué par compensation du clawback imposé à l'exportation.

Même si la législation communautaire devait comprendre un quelconque élément susceptible de fournir un argument à l'appui de

l'approche de la Commission, le gouvernement du Royaume-Uni est d'avis que des termes très clairs seraient nécessaires pour justifier une telle dérogation radicale aux principes fondamentaux de logique et d'arithmétique, en particulier lorsqu'une telle dérogation cause un préjudice important aux intérêts financiers des producteurs individuels dans une partie déterminée de la Communauté.

La *Commission* est d'avis que les critiques du gouvernement du Royaume-Uni concernant le règlement n° 1989/85 ne tiennent pas compte du libellé exact de l'alinéa 2 de l'article 5, paragraphe 6, du règlement n° 1837/80 dans sa version actuelle.

Ledit alinéa expliquerait comment la moyenne pondérée, qu'il convient de déduire de la perte de revenu dans la région 5, doit être calculée. Elle serait composée d'un dividende (« le montant total des primes effectivement octroyées ») et d'un diviseur (« 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 »). Le libellé utilisé par le Conseil pour les deux termes de la fraction serait différent. Pour le diviseur, le Conseil aurait parfaitement pu faire référence au total de la « production des animaux pour lesquels la prime variable peut être versée » ou simplement adopter le libellé utilisé par la Commission dans sa proposition initiale: « la production ayant donné lieu au versement de ces primes ». Dans ces cas, il aurait fallu appliquer la méthode de calcul préconisée par le gouvernement britannique. Or, le Conseil ne l'aurait pas fait et il faudrait donc supposer qu'il avait l'intention de différencier les éléments du diviseur et ceux du dividende. La viande de brebis bénéficiant de la prime variable au titre des mesures SEC ne répondrait pas à la définition du diviseur, selon laquelle le versement ne devrait être subordonné à d'autres conditions que l'abattage ou la mise sur le marché. Selon le système SEC, l'octroi de la prime serait subordonné à une autre condition, à savoir l'exportation. Or, il serait impossible de déterminer au moment de l'abattage et, dans la grande majorité des cas, au moment de la première mise sur le marché si les brebis seront exportées ou non.

b) *La genèse du règlement*

Le *gouvernement du Royaume-Uni* fait valoir que la modification du libellé par rapport au projet initial du règlement n° 871/84 représente le résultat de commentaires formulés par ses représentants. Lors de la discussion au sein du Conseil, la délégation du Royaume-Uni a estimé que, dans la version proposée, les termes définissant le diviseur (« la production ayant donné lieu au versement de ces primes ») pouvaient avoir pour effet de fausser les calculs en question en excluant du diviseur le poids des animaux/viande ayant fait l'objet d'un certificat pendant une semaine donnée au cours de laquelle, le prix moyen du marché au cours de la semaine en question étant supérieur au « niveau directeur », le taux de la prime variable était égal à zéro.

La *Commission* conteste que la modification du libellé de l'article 5, paragraphe 6, soit le résultat des seuls commentaires des représentants du Royaume-Uni sur les propositions de règlement. Le gouvernement du Royaume-Uni aurait soulevé une objection qui portait sur les semaines pendant lesquelles la prime variable était au niveau zéro, tandis que le gouvernement français aurait demandé si les brebis, qui pouvaient bénéficier de l'aide uniquement si elles étaient exportées, devaient également être incluses. La Commission aurait compris cette question comme se référant uniquement à la définition du diviseur. Dans sa

proposition modifiée transmise au Conseil le 22 mars 1984, la Commission aurait donc proposé un nouveau texte qui, à son avis, englobait le problème des semaines pendant lesquelles la prime était au niveau zéro et excluait les brebis exportées au diviseur.

c) *Les principes généraux du droit*

Le *gouvernement du Royaume-Uni* fait valoir que l'approche de la Commission est également contraire aux objectifs du traité et du règlement n° 871/84. La méthode précise utilisée dans le règlement consisterait à maintenir l'indemnisation totale des producteurs de moutons abattus de la CEE à un niveau correspondant ou supérieur à un « prix de base » servant à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole. Alors que le niveau moyen de soutien dans chacune des autres régions correspondrait ou serait supérieur au prix de base, l'approche adoptée par la Commission en ce qui concerne la région 5 entraînerait un niveau de soutien aux producteurs de cette région qui se situe au-dessous du prix de base. D'autre part, si la prime annuelle est calculée en incluant la production des animaux pour lesquels un certificat a été délivré conformément aux dispositions SEC, le niveau de soutien pour la région 5 atteint le prix de base. Dans ce cas, la prime annuelle pour la campagne 1984/1985 aurait été de 8,344 écus au lieu de 7,570 et celle pour la campagne 1985/1986 aurait été de 12,269 écus au lieu de 11,836.

En adoptant une méthode arbitraire de calcul et en réduisant par cette méthode le niveau de soutien possible pour les producteurs uniquement pour ceux de la région 5, la Commission aurait pratiqué une discrimination à l'encontre des producteurs de cette région et violé ainsi le principe d'égalité, à la fois en général et tel qu'il est précisé à l'article 40, paragraphe 3, du traité.

La *Commission* fait valoir que, si l'application correcte du règlement du Conseil aboutit à une violation du principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 3, du traité, c'est le règlement du Conseil qui en est responsable, et le gouvernement du Royaume-Uni aurait donc dû demander l'annulation de ce dernier.

Par ailleurs, la nouvelle méthode de calcul de la prime introduite par le règlement n° 871/84 aurait eu des effets variés sur le niveau de la prime octroyée en 1985 par rapport à celle de 1984, mais ces effets peuvent être expliqués en grande partie par les fluctuations des prix de marché dans les différentes régions. Les producteurs de Grande-Bretagne seraient loin d'avoir subi la perte de revenu la plus importante. La Commission ajoute que, si on appliquait l'ancienne méthode de calcul de la prime payable par brebis à la situation de marché en 1984/1985, tout en tenant compte de la modification générale décidée par le Conseil en adoptant le règlement n° 871/84 et selon laquelle c'est la production totale de viande d'agneau qui est prise en compte au lieu de toutes les viandes ovines, on arriverait, pour la région 5, à une prime annuelle de 6,866 écus, au lieu d'une prime de 7,570 écus selon la nouvelle méthode. Par contre, pour toutes les autres régions, la nouvelle méthode et l'ancienne méthode ainsi modifiée donneraient pratiquement le même résultat.

Au surplus, il faudrait tenir compte du fait que les producteurs de la région du Royaume-Uni reçoivent hebdomadairement les primes variables à l'abattage auxquelles ils ont droit en vertu de l'article 9 du règlement en cause. Tout calcul qui ne tiendrait pas compte de cet avantage serait en réalité trompeur.

O. Due
Juge rapporteur