CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 13 juin 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Les faits

1. Les affaires dans lesquelles nous prenons position aujourd'hui portent sur la question de savoir si les différents régimes de primes institués par l'organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine [1] pour différentes régions de la Communauté sont compatibles avec les principes de non-discrimination, d'égalité de traitement et de libre circulation des marchandises, définis par le traité instituant la Communauté économique européenne.

2. Les demandeurs au principal contestent les décisions de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (Ofival), portant fixation des montants respectifs de leurs primes destinées à compenser leur perte de revenus dans le cadre de la production de viande ovine, en application de l'article 5 du règlement (CEE) n° 1837/80. Ils considèrent que la somme des primes et des recettes ne leur permet pas d'obtenir un revenu correspondant au prix de base saisonnalisé. Ils subiraient, de ce fait, un désavantage par rapport aux producteurs de la région 5, c'est-à-dire la Grande-Bretagne, qui seraient assurés d'atteindre le prix de base saisonnalisé grâce à l'octroi de la prime variable à l'abattage.

3. Pour ces motifs, ils ont sollicité auprès du défendeur au principal l'octroi d'une prime variable à l'abattage ou, à titre subsidiaire, l'octroi d'une prime dont le montant est calculé sur la base de la différence entre la cotation nationale officielle pendant la période de vente de leurs animaux et le prix de base tel que fixé pour la même période.

4. Après que les demandes ont été rejetées par le défendeur au principal, les tribunaux administratifs de Dijon et d'Amiens saisis par les demandeurs au principal ont déféré à la Cour des questions préjudicielles visant à examiner la compatibilité des articles 5 et 9 du règlement n° 1837/80 du Conseil avec les principes précités du traité CEE.

5. Nous aborderons, le cas échéant, dans le cadre de notre analyse, les détails des demandes préjudicielles, des observations des parties à la procédure et de l'organisation des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine qui est litigieuse en l'espèce. Pour le reste, nous renvoyons au contenu du rapport d'audience.

B — Discussion

6. Eu égard à la formulation très large des demandes de décision préjudicielle et à l'ampleur des observations présentées par les

* Langue originale: l'allemand.

1 — Règlement (CEE) 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).

parties, nous croyons utile de délimiter, dès l'abord, l'objet des présentes procédures. Les litiges au principal portent, en effet, sur le point de savoir si les demandeurs peuvent prétendre à l'octroi d'une prime d'un montant supérieur à celui de la prime qui leur a été versée pour compenser leur perte de revenus. En conséquence, il n'y a lieu d'examiner la compatibilité de l'organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine avec les principes du traité CEE que pour autant que cette organisation empêche l'octroi d'une prime plus élevée. Dans la mesure où la validité du règlement n° 1837/80 a soulevé d'autres objections qui ne sont pas connexes aux prétentions des demandeurs au principal, il n'y a pas lieu de les prendre en considération puisqu'il n'appartient pas à la Cour de formuler dans le cadre de la procédure préjudicielle des opinions consultatives sur des questions juridiques qui n'ont pas de rapport avec le litige au principal.

7. Dans le cadre de l'examen auquel il y a lieu de procéder maintenant, on observera, en premier lieu, que dans plusieurs arrêts rendus en séance plénière la Cour a admis la licéité de systèmes de primes qui diffèrent dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine. Nous renvoyons, en particulier, à l'arrêt du 15 septembre 1982 dans l'affaire 106/81 [2] ainsi qu'aux deux arrêts du 2 février 1988 rendus dans l'affaire 61/86 et dans les affaires jointes 305/85 et 142/86 [3].

8. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire 61/86, la Cour a, en particulier, dit pour droit que l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande ovine, instituée par le règlement n° 1837/80, n'a toujours pas réalisé l'intégration complète des différents marchés régionaux et reste caractérisée par son état d'évolution progressive vers un marché unique. Si le règlement (CEE) n° 871/84 [4] a supprimé l'existence de prix de référence pour chacune des six régions que reconnaît cette organisation commune de marché, il n'en reste pas moins qu'il subsiste encore actuellement des différences entre ces différentes régions, dont la plus importante consiste dans le fait que, parmi les mesures de soutien du marché, la prime variable à l'abattage est réservée à une seule région, la région 5, c'est-à-dire la Grande-Bretagne.

9. Certes, force est d'admettre que la principale question qui se posait dans l'affaire 61/86 était celle de savoir non pas s'il est licite de prévoir, dans le cadre d'une organisation commune des marchés, des mesures de soutien du marché distinctes parmi lesquelles une mesure n'est applicable que dans une région déterminée de la Communauté, mais, au contraire, quelles sont les conclusions qui doivent être tirées de l'existence de ce régime divergent. La Cour a néanmoins reconnu incidemment, et au moins pour une certaine période transitoire, qu'une organisation commune des marchés peut comporter des mécanismes de soutien du marché différenciés selon les régions lorsque cela paraît approprié compte tenu des circonstances. A cet égard, la Cour a pu se fonder sur l'arrêt, également précité, du 13 septembre 1982 dans l'affaire 106/81, dans lequel elle a dit pour droit, en se référant à l'article 39, paragraphe 2, du traité CEE, que, loin d'exclure toute progressivité dans la constitution de l'organisation

2 — Arrêt du 15 septembre 1982, Julius Kind KG/Communauté économique européenne (106/81, Rec. p. 2885).

3 — Arrêts du 2 février 1988, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord/Commission (61/86, Rec. p. 431, et 305/85 et 142/86, Rec. p. 467).

4 — Règlement (CEE) n° 871/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant pour la quatrième fois le règlement (CEE) n° 1837/80 portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine et modifiant le règlement (CEE) n° 950/68 relatif au tarif douanier commun (JO L 90, p. 35).

commune des marchés agricoles, le traité CEE dispose que, dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte des disparités structurelles et naturelles [5] entre les diverses régions agricoles, de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns.

10. Avant d'examiner la question de savoir si certains arguments avancés en l'espèce permettraient de conclure, malgré la jurisprudence précitée, à l'invalidité des articles 5 et 9 du règlement n° 1837/80, il convient d'indiquer brièvement les grandes lignes des différentes mesures de soutien des prix.

11. En particulier, l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande ovine prévoit actuellement les mesures de stabilisation suivantes:

— un régime de primes destinées à compenser une perte de revenus des producteurs de viande ovine (article 5);

— des mesures d'intervention sous forme d'aides au stockage privé ou d'achats effectués par les organismes d'intervention pour les viandes ovines fraîches (article 6);

— *en outre, pour la Grande-Bretagne,* l'octroi d'une prime variable à l'abattage des ovins (article 9).

12. La prime variable à l'abattage ne peut être octroyée que lorsqu'en Grande-Bretagne aucune mesure d'intervention n'est prise sous forme d'achats effectués par les organismes d'intervention pour les viandes ovines fraîches et 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 visé à l'article 3, paragraphe 1. Le montant de la prime est égal à la différence entre le niveau directeur saisonnalisé et le prix de marché constaté dans cette région. En outre, l'octroi de la prime variable à l'abattage est pris en considération lors du calcul de la prime compensatrice de perte de revenus puisque la prime pour la perte de revenus est diminuée de la moyenne pondérée des primes variables effectivement octroyées (article 5, paragraphe 6).

13. La perte de revenus représente la différence éventuelle entre le prix de base et la moyenne arithmétique des prix de marché constatés pour chaque région. La prime destinée à compenser la perte de revenus est chaque fois fixée après la fin de la campagne de commercialisation, alors que la prime variable à l'abattage est déjà payée pendant la campagne.

14. D'autre part, si une perte de revenus est estimée au cours de la campagne de commercialisation compte tenu de l'évolution prévisible des prix de marché, les États membres peuvent être autorisés, conformément aux dispositions de l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 1837/80, à procéder au versement d'un acompte au bénéfice des producteurs de viande ovine situés dans les zones agricoles défavorisées. L'acompte est fixé, conformément à l'article 4 du règlement (CEE) n° 3007/84 de la Commission, du 26 octobre 1984 [6], en prin-

5 — Ces disparités sont exposées au point I A de la partie « en fait de l'arrêt« dans l'affaire 106/81.

6 — Règlement (CEE) n° 3007/84 de la Commission, du 26 octobre 1984, portant modalités d'application de la prime au bénéfice des producteurs de viande ovine (JO L 283, p. 28).

cipe, à 30 % du montant estimé de la prime prévisible.

15. Pour la campagne 1986, le règlement (CEE) n° 3728/86 de la Commission, du 15 décembre 1986[7], a toutefois fixé l'acompte, par dérogation à la disposition précitée, à 75 % du montant de la prime estimée. En outre, par décision du 16 décembre 1986, le Conseil a autorisé la République française à octroyer une aide de même montant également pour les éleveurs d'ovins dans les zones non défavorisées[8].

16. Eu égard au système de soutien des marchés que nous venons de décrire, il est clair que le défendeur au principal a rejeté les demandes des parties demanderesses en conformité avec les dispositions des articles 5 et 9 du règlement n° 1837/80: en application de l'article 9, la prime variable à l'abattage ne peut être octroyée que dans la région 5, c'est-à-dire la Grande-Bretagne; le montant de la prime compensatrice de la perte de revenus est calculé conformément à l'article 5, paragraphe 2, sur la base de la différence entre le prix de base et la moyenne arithmétique des prix de marché constatés, sans appliquer, toutefois, le prix de marché tel que fixé au moment de la vente des animaux.

17. Les demandeurs au principal ainsi que la République française voient dans la diversification des régimes de primes une violation du principe d'égalité de traitement, notamment au détriment des demandeurs au principal. La prime variable à l'abattage étant calculée à la semaine et payée dans des délais très rapides permettrait aux producteurs dont la production est « contre-saison » (tels que les demandeurs au principal), d'être compensés de l'écart réel entre prix garantis et prix de marché au moment de la commercialisation de leurs animaux. La prime compensatrice pour la région 2 (France) étant, en revanche, calculée sur la moyenne arithmétique annuelle des cotations hebdomadaires nationales, le producteur français de « contre-saison », qui aurait vendu sa production dans une semaine dont la cotation est très inférieure au prix de base, verrait sa recette finale se situer largement au-dessous du niveau garanti par le prix de base saisonnalisé tel que fixé par les autorités communautaires.

18. En outre, les producteurs britanniques seraient avantagés puisqu'ils perçoivent la prime à l'abattage dans des délais relativement brefs, alors que des producteurs tels que les demandeurs au principal n'ont droit à la prime qu'après la fin de la campagne.

19. Le Conseil, la Commission et le Royaume-Uni considèrent en revanche que la différence des régimes applicables est justifiée.

20. Le marché britannique présenterait des caractéristiques différentes de celles des marchés des autres régions. En effet, comme résultat des importations originaires de pays tiers correspondant aux courants d'échanges traditionnels et effectuées vers la Communauté sur la base d'arrangements qui ont été conclus dans le cadre du GATT, les prix que l'on peut constater sur ce marché seraient moins élevés que dans les autres marchés.

7 — Règlement (CEE) n° 3728/86 de la Commission, du 5 décembre 1986, déterminant, pour les États membres, la perte estimée de revenus ainsi que le montant estimé de la prime payable par brebis et par chèvre pour la campagne 1986 (JO L 344, p. 17).

8 — Décision du Conseil du 16 décembre 1986 relative à l'octroi d'une aide nationale sous forme d'avance sur la prime à la brebis dans le secteur ovin en France (JO L 382, p. 3.

21. Le versement, au cours de la campagne de commercialisation, de la prime variable à l'abattage constituerait, en quelque sorte, un paiement anticipé sur la prime compensatrice de la perte de revenus. Or, les producteurs des zones défavorisées pourraient aussi recevoir un paiement anticipé sous la forme d'un acompte de 75 % de la perte de revenus. En outre, pour la campagne 1985/1986, la France aurait été autorisée à verser le même acompte aux producteurs des zones non défavorisées, jusqu'à la fin de la même campagne, à titre d'aide étatique.

22. En conséquence, il y aurait lieu de constater que les producteurs communautaires de viande ovine reçoivent le même soutien en termes de revenu et que, dès lors, le principe d'égalité de traitement n'aurait pas été violé.

23. Le Conseil a, en outre, soumis à la Cour une analyse chiffrée qui démontre que les recettes globales des demandeurs au principal ne diffèrent que d'une manière négligeable des recettes globales d'un producteur comparable de viande ovine, qui exerce son activité dans la région 5 (Grande-Bretagne).

24. Les demandeurs au principal n'ont pas contesté les données de l'analyse soumise à la Cour, mais ils en ont tiré des conclusions différentes. D'autre part, au cours de la procédure orale, ils ont observé qu'il leur importait non pas de voir garantir un revenu égal aux producteurs communautaires, mais d'avoir, dans les mêmes conditions, le libre accès aux mesures de soutien.

25. Même si en l'espèce la comparaison entre la prime compensatrice de la perte de revenus et la prime variable à l'abattage a été au centre des débats, il y a lieu cependant de souligner que ces deux mécanismes de soutien des marchés ne constituent pas des alternatives en ce sens que l'une serait applicable dans la région 5 (Grande-Bretagne) et l'autre le serait dans les autres régions de la Communauté. On peut, en revanche, considérer comme des alternatives en application de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1837/80 la prime variable à l'abattage pour la région 5, d'une part, et l'intervention sous forme d'achats de viandes ovines fraîches en application de l'article 6, paragraphe 1, sous b), d'autre part. La prime compensatrice pour la perte de revenus peut, au contraire, être octroyée dans toutes les régions de la Communauté; eu égard au mécanisme de compensation prévu à l'article 5, paragraphe 6, du règlement n° 1837/80, l'octroi de la prime variable à l'abattage dans la région 5 constitue uniquement une sorte de paiement anticipé sur la prime compensatrice de la perte de revenus, à payer après la fin de la campagne de commercialisation.

26. L'organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine doit encore aujourd'hui, malgré la suppression des prix de référence différents par région, être considérée davantage comme une enveloppe commune abritant des organisations de marché disparates. Selon les explications fournies par le représentant de la Commission, la prime variable à l'abattage vise à garantir des prix à la consommation peu élevés, alors que le régime d'intervention est destiné à soutenir le niveau des prix à la production. En dépit d'une certaine convergence des prix de marché, comme l'observait le représentant du gouvernement français, une intégration authentique n'a pas eu lieu jusqu'à présent. La Commission aspire à réaliser cette intégration, entre autres, par le démantèlement progressif de

la prime variable à l'abattage, d'ici à la fin de 1992 [9].

27. La disposition spéciale pour la région 5 (Grande-Bretagne) paraît encore justifiable au regard de la jurisprudence précitée de la Cour; elle est fondée sur des critères de nature objective, c'est-à-dire les prix de marché d'un niveau sensiblement plus bas dans cette région, qui sont dus aux importantes importations de viande ovine originaire des pays tiers. Ces importations traditionnelles sont garanties par des engagements contractés dans le cadre du GATT ainsi que par la conclusion d'accords d'autolimitation avec, entre autres, la Nouvelle-Zélande [10]. En outre, on a veillé à ce que seule une partie insignifiante des importations originaires de Nouvelle-Zélande soit commercialisée en France. Sur la quantité maximale de 245 500 tonnes en poids carcasse, fixée en 1980, seules 3 500 tonnes peuvent, en effet, être importées en France depuis 1984, cette quantité pouvant être augmentée de 10 %, pour chacune des années suivantes [11].

28. Il est certes exact qu'une partie de la prime compensatrice de la perte de revenus est déjà versée aux producteurs de la région 5 (Grande-Bretagne) au cours de la campagne de commercialisation sous la forme de la prime variable à l'abattage, alors que les producteurs dans les autres régions de la Communauté ne perçoivent la prime qu'après la fin de la campagne. Il reste toutefois que, en raison du niveau plus élevé du prix de marché pour leurs ventes sur le marché, les producteurs dans les autres régions de la Communauté réalisent également déjà au cours de la campagne un revenu plus élevé sur le marché. Cela relativise déjà considérablement l'avantage dont bénéficient les producteurs dans la région 5 (Grande-Bretagne). En outre, la prime variable à l'abattage garantit aux producteurs de la région 5 (Grande-Bretagne) non pas des recettes s'élevant au niveau du prix de base saisonnalisé, ainsi que les demandeurs au principal l'ont d'abord affirmé, mais uniquement des recettes d'un montant équivalant à un niveau directeur, qui correspond à 85 % dudit prix de base. D'autre part, il y a lieu de noter qu'au moins dans les zones de la Communauté considérées comme défavorisées des acomptes peuvent être versés avant même la fin de la campagne; en 1986, ces acomptes se sont élevés à 75 % du montant prévisible de la prime.

29. Enfin, puisque, en application de l'article 5 du règlement n° 1837/80, le revenu global résultant des recettes moyennes réalisées sur le marché et des primes respectives pour les producteurs communautaires de viande ovine est, somme toute, identique par unité de poids, la diversification par région de mécanismes de soutien des marchés, dans le cadre d'une organisation des marchés qui n'a toujours pas réalisé son intégration définitive, ne saurait être considérée comme une différence de traitement importante entre les différents producteurs. Toutefois, lorsque des différences de résultat se produisent, cela tient au fait que, en application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1837/80, la perte de revenus est calculée sur la base de la moyenne arithmétique des

9 — Voir la proposition de règlement (CEE) du Conseil (présentée le 21 octobre 1988) portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine (JO 1988, C 319, p. 36).

10 — Voir décision du Conseil du 14 octobre 1980 concernant la conclusion d'accords d'autolimitation avec l'Argentine, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Uruguay dans le secteur des viandes ovine et caprine (JO L 275, p. 13).

11 — Décision du Conseil du 12 juillet 1984 concernant la conclusion de l'échange de lettres complétant l'accord entre la Communauté économique européenne et la Nouvelle-Zélande sur le commerce des viandes de mouton, d'agneau et de chèvre, et constituant un arrangement relatif au premier alinéa de la clause 2 de cet accord (JO L 187, p. 75).

prix de marché constatés pour chaque région. Si des producteurs de « contre-saison » devaient, par conséquent, subir une perte de revenus non compensée, il y a lieu de considérer que cela peut toucher les producteurs dans toutes les régions de la Communauté et pas seulement ceux en France.

30. Les demandeurs ne sauraient, toutefois, tirer du traité CEE un droit à des prix de marché plus élevés et à des primes égales de soutien du marché, comme ils l'ont fait valoir au cours de la procédure orale devant la Cour.

31. Puisque les procédures au principal ne fournissent aucun indice qui permette de conclure que les demandeurs concernés en l'espèce ont participé aux échanges intra-communautaires de viande ovine ou aux échanges avec des pays tiers ni qu'ils avaient envisagé d'exercer une telle activité, nous considérons qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les questions relatives à la libre circulation des marchandises en ce qui concerne la viande ovine et au régime du commerce extérieur. Une réponse à ces questions ne paraît pas nécessaire à la solution des litiges au principal.

32. En résumé, nous parvenons à la conclusion que la présente procédure n'a révélé aucun élément qui, contrairement à la jurisprudence antérieure de la Cour, serait à présent de nature à mettre en cause la validité du règlement n° 1837/80.

Toutefois, si la chambre de céans devait incliner à tirer des conclusions différentes, nous recommandons de soumettre la question à la Cour plénière.

C — Conclusion

33. En conséquence, nous vous suggérons de dire pour droit:

« L'examen de la question préjudicielle n'a révélé aucun élément de nature à mettre en cause la validité du règlement n° 1837/80 du Conseil tel que modifié par le règlement n° 871/84 du Conseil. »