ARRÊT DE LA COUR
20 octobre 1987 *

Dans l'affaire 119/86,

Royaume d'Espagne, représenté par M. Luís Javier Casanova Fernandez, secrétaire général pour les Communautés européennes, en qualité d'agent, assisté de MM. Fernando Mansito Caballero, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, Jaime Folguera Crespo, sous-directeur général de la coordination communautaire pour les affaires juridiques, Antonio Sainz de Vicuna Barroso, chef du service juridique au ministère des Affaires étrangères, Juan de Miguel Zaragoza, sous-directeur général de la coopération juridique internationale au ministère de la Justice, et de M^e^ Michel Waelbroeck, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais,

partie requérante,

contre

Conseil des Communautés européennes, représenté par MM. Antonio Sacchettini, directeur de son service juridique, Arthur Brautigam, administrateur principal à ce service, et José Elizalde, membre de son secrétariat général, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. J. Käser, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

et

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Jean-Claude Séché, en qualité d'agent, assisté de M. Carlos Palacio, membre de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parties défenderesses,

ayant pour objet l'annulation:

* Langue de procédure: l'espagnol.

— du règlement n° 569/86 du Conseil, du 25 février 1986, déterminant les règles générales d'application du mécanisme complémentaire applicable aux échanges (JO L 55, p. 106),

— du règlement n° 574/86 de la Commission, du 28 février 1986, déterminant les modalités d'application du mécanisme complémentaire applicable aux échanges (JO L 57, p. 1),

— du règlement n° 624/86 de la Commission, du 28 février 1986, portant modalités d'application du mécanisme complémentaire aux échanges pour les pommes de terre primeurs (JO L 60, p. 1),

— du règlement n° 641/86 de la Commission, du 28 février 1986, déterminant les modalités d'application du mécanisme complémentaire aux échanges pour les produits du secteur des produits transformés à base de fruits et légumes importés au Portugal visés à l'annexe XXII de l'acte d'adhésion (JO L 60, p. 34),

— du règlement n° 643/86 de la Commission, du 28 février 1986, déterminant les modalités d'application du mécanisme complémentaire aux échanges pour les produits du secteur des plantes vivantes et de la floriculture importés au Portugal visés à l'annexe XXII de l'acte d'adhésion (JO L 60, p. 39),

— du règlement n° 647/86 de la Commission, du 28 février 1986, déterminant certaines modalités d'application particulières du mécanisme complémentaire aux échanges pour les produits du secteur viti-vinicole (JO L 60, p. 50),

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, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M^me^ B. Pastor, administrateur

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 9 avril 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 16 juin 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 27 mai 1986, le royaume d'Espagne a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à l'annulation des règlements suivants:

— règlement n° 569/86 du Conseil, du 25 février 1986, déterminant les règles générales d'application du mécanisme complémentaire applicable aux échanges (JO L 55, p. 106);

— règlement n° 574/86 de la Commission, du 28 février 1986, déterminant les modalités d'application du mécanisme complémentaire applicable aux échanges (JO L 57, p. 1);

— règlement n° 624/86 de la Commission, du 28 février 1986, portant modalités d'application du mécanisme complémentaire aux échanges pour les pommes de terre primeurs (JO L 60, p. 1);

— règlement n° 641/86 de la Commission, du 28 février 1986, déterminant les modalités d'application du mécanisme complémentaire aux échanges pour les produits du secteur des produits transformés à base de fruits et légumes importés au Portugal visés à l'annexe XXII de l'acte d'adhésion (JO L 60, p. 34);

— règlement n° 643/86 de la Commission, du 28 février 1986, déterminant les modalités d'application du mécanisme complémentaire aux échanges pour les produits du secteur des plantes vivantes et de la floriculture importés au Portugal visés à l'annexe XXII de l'acte d'adhésion (JO L 60, p. 39);

— règlement n° 647/86 de la Commission, du 28 février 1986, déterminant certaines modalités d'application particulières du mécanisme complémentaire aux échanges pour les produits du secteur viti-vinicole (JO L 60, p. 50).

A — L'objet du litige

2 Le recours a pour objet de faire constater que, en adoptant les règles d'application du mécanisme complémentaire applicable aux échanges et en imposant notamment le recours à un système de certificats et de cautions, pour l'exportation de certains produits agricoles de l'Espagne vers les autres États membres de la Communauté, le Conseil et la Commission ont violé les dispositions du traité CEE relatives à la libre circulation des marchandises, la règle de « standstill » (règle qui exclut toute nouvelle mesure restrictive) ainsi que les principes de sécurité juridique, de proportionnalité et de la préférence communautaire.

3 Le mécanisme complémentaire applicable aux échanges entre la Communauté dans sa composition au 31 décembre 1985 et l'Espagne, ci-après « MCE », a été instauré par l'article 81 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO L 302, p. 23; ci-après « acte d'adhésion »). Le MCE est applicable du 1er mars 1986 au 31 décembre 1995; y sont soumis les produits énumérés à l'article 81, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion. En ce qui concerne les importations de l'Espagne dans la Communauté à Dix, il s'agit des produits du secteur viti-vinicole relevant de l'organisation commune des marchés dans ce secteur, des pommes de terre primeurs relevant de la sous-position 07.01 A II du tarif douanier commun et des produits du secteur des fruits et légumes relevant de l'organisation commune des marchés dans ce secteur. La dernière catégorie de produits n'est cependant soumise au MCE qu'à partir du 1er janvier 1990.

4 L'article 83 de l'acte d'adhésion prévoit que, sur la base d'un bilan prévisionnel par campagne et par produit ou groupe de produits, un calendrier prévisionnel est établi concernant le développement des échanges et un « plafond indicatif d'importation » est fixé. Les fixations successives des plafonds indicatifs doivent comporter une certaine progressivité par rapport aux courants d'échanges traditionnels, de façon à assurer une « ouverture harmonieuse et graduelle du marché et la réalisation complète de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté à l'expiration de la période d'application des mesures transitoires » (article 83, paragraphe 2, alinéa 1). A cette fin, un taux de progression annuel des plafonds indicatifs est déterminé.

5 Selon l'article 85 de l'acte d'adhésion, des mesures de sauvegarde peuvent être prises « au cas où l'examen de l'évolution des échanges intracommunautaires fait apparaître un accroissement significatif des importations réalisées ou prévisibles et si cette situation conduit à atteindre ou à dépasser le plafond indicatif d'importation du produit pour la campagne de commercialisation en cours ou une partie de celle-ci ». Quant à la nature des mesures de sauvegarde, l'article 85 fait une distinction entre mesures conservatoires et mesures définitives; ces dernières peuvent notamment comporter soit la révision du plafond indicatif, soit la limitation ou la suspension des importations en cause.

6 Le règlement n° 569/86 du Conseil, premier des règlements attaqués, détermine les règles générales d'application du MCE. Ses considérants indiquent que le MCE a pour but de suivre l'évolution des échanges et d'appliquer les mesures prévues par l'acte d'adhésion que cette évolution nécessiterait. L'article 1er du règlement prévoit que la mise à la consommation des produits soumis au MCE ne peut s'effectuer que sur présentation d'un « certificat MCE » délivré par les autorités espagnoles pour les produits espagnols importés dans la Communauté à Dix. La délivrance du certificat est subordonnée à la constitution d'une caution assurant le respect de l'engagement de mettre le produit à la consommation pendant la durée de validité du certificat; la garantie reste acquise en tout ou en partie si l'opération n'est pas réalisée dans ce délai ou n'est réalisée que partiellement.

7 Les autres règlements attaqués déterminent les modalités d'application du régime institué par le règlement n° 569/86. Parmi eux, le règlement n° 574/86 de la Commission fixe les conditions de délivrance et de validité des certificats MCE; les autres règlements concernent des modalités particulières pour certains produits ou groupes de produits.

8 Pour un plus ample exposé des dispositions de l'acte d'adhésion et des règlements litigieux, ainsi que pour les moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

9 Le requérant invoque six moyens, dont le premier est tiré d'un défaut de motivation du règlement n° 569/86 du Conseil. Il convient d'examiner ce moyen après

les moyens fondés sur l'illégalité alléguée de l'ensemble du régime instauré par le règlement n° 569/86. Ce régime est contesté au motif qu'il serait contraire, respectivement, à la libre circulation des marchandises, aux principes de sécurité juridique et de proportionnalité, aux clauses de « standstill » prévues par le traité CEE ainsi qu'au principe de la préférence communautaire.

B — La libre circulation des marchandises

10 Le requérant rappelle que les dispositions de l'article 30 du traité CEE font partie intégrante des organisations communes des marchés, qu'elles prohibent toute réglementation susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire et que cette interdiction s'applique aux échanges entre l'Espagne et la Communauté à Dix dès le 1er janvier 1986, comme il ressort de l'article 42 de l'acte d'adhésion. S'il est vrai que les dispositions de cet acte relatives aux produits agricoles autorisent, à titre transitoire, certaines restrictions spécifiques, aucune de ces dispositions ne serait applicable en l'espèce.

11 Le requérant soutient, plus particulièrement, que l'acte d'adhésion n'autorise pas l'instauration d'un système généralisé de certificats et de cautions tel que le prévoient les règlements attaqués. Le MCE permettrait aux institutions communautaires de prendre des mesures restrictives — conservatoires ou définitives — lorsque les échanges entre l'Espagne et la Communauté à Dix évoluent de telle sorte que le plafond indicatif d'importation risque d'être atteint ou dépassé; il n'aurait pas pour objet d'imposer des mesures restrictives avant même qu'une telle situation ne se soit présentée.

12 Le requérant souligne, enfin, que le régime instauré par les règlements litigieux revêt notamment un caractère restrictif du fait qu'il exige tant la production du certificat MCE que la constitution de la caution correspondante comme condition pour la mise à la consommation de la marchandise dans l'État membre importateur, qu'il permet de subordonner la délivrance des certificats MCE à un échelonnement durant l'année et qu'il ouvre la possibilité de limiter la délivrance de ces certificats à certains produits d'un secteur avant que le plafond indicatif d'importation pour ce produit n'ait été atteint.

13 Le Conseil et la Commission font valoir que les dispositions de l'acte d'adhésion relatives au MCE constituent une dérogation provisoire aux règles du traité CEE concernant la libre circulation des marchandises. Dans ces conditions, le problème posé ne serait pas de savoir si le système choisi pour la mise en œuvre du MCE restreint ou non les échanges intracommunautaires, mais s'il trouve une base légale dans les dispositions de l'acte d'adhésion.

14 A cet égard, les institutions défenderesses soutiennent que le régime de certificats et de cautions tel qu'il résulte des règlements attaqués fait partie intégrante du MCE, celui-ci ne pouvant fonctionner que sur la base de renseignements fiables et actuels. Il faudrait, par ailleurs, tenir compte du large pouvoir d'appréciation dont les institutions communautaires disposent en matière de politique agricole commune, compte tenu des responsabilités qui leur sont conférées par le traité CEE dans ce domaine.

15 Il y a lieu d'observer que, comme les institutions défenderesses le soutiennent à juste titre, l'examen de la Cour doit d'abord porter sur la question de savoir si le système de certificats et de cautions contesté par le requérant fait partie intégrante des mesures transitoires prévues par l'acte d'adhésion. En effet, si tel est le cas, ce système ne saurait être censuré, dans son principe, comme étant contraire aux dispositions du traité CEE et de l'acte d'adhésion relatives à la libre circulation des marchandises.

16 D'après les dispositions des articles 81, 83 et 85 de l'acte d'adhésion, l'application du MCE comporte trois éléments, à savoir la fixation des plafonds indicatifs d'importation, l'examen de l'évolution des échanges entre les États adhérents et la Communauté à Dix, et l'intervention éventuelle de mesures conservatoires ou définitives portant sur les échanges. Ensemble, ces trois éléments doivent permettre une transition graduelle vers la réalisation complète de la libre circulation à l'expiration de la période d'application du MCE, comme le précise l'article 83, paragraphe 2.

17 Pour que le MCE puisse jouer le rôle qui lui a été assigné par l'acte d'adhésion, l'examen de l'évolution des échanges doit permettre à la Commission d'agir en temps utile et en toute connaissance de cause. Il en résulte que les informations dont cette institution dispose en ce qui concerne le flux des marchandises doivent être fiables et rapides. En effet, les marchés des produits soumis au MCE sont, comme le requérant le reconnaît d'ailleurs, susceptibles de subir des fluctuations soudaines.

18 A cet égard, le Conseil et la Commission ont fait valoir que des données statistiques ne parviennent à la Commission qu'avec un retard sensible et qu'un régime de simples déclarations des importations effectuées ne peut pas, en l'absence de toute garantie d'application, avoir le degré de certitude requis. Selon le Conseil, l'expérience de la Communauté a montré que la seule manière de faire fonctionner sérieusement un système de surveillance fondé sur des certificats consiste à assortir ces certificats de cautions.

19 Ces arguments des institutions défenderesses doivent être accueillis. Il n'a pas été démontré que le régime de cautionnement aurait un autre objectif que celui de garantir la réalité des importations pour lesquelles les certificats sont demandés, réalité dont la connaissance est nécessaire aux autorités communautaires pour qu'elles puissent surveiller l'évolution des échanges sur la base de données fiables et rapides.

20 Il en résulte que le système de certificats et de cautions contesté par le requérant doit être considéré comme faisant partie intégrante des mesures transitoires prévues par l'acte d'adhésion.

21 Cette conclusion n'implique pas que toutes les modalités du système de surveillance fixées par les règlements du Conseil et de la Commission sont nécessairement à l'abri de toute contestation tirée du principe de la libre circulation des marchandises. Sur ce point, le requérant attire en particulier l'attention sur l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 569/86, selon lequel la délivrance des certificats MCE peut être limitée à certains produits d'un secteur ou échelonnée durant l'année. Une telle possibilité limiterait sérieusement la liberté commerciale des opérateurs économiques dans les échanges entre l'Espagne et la Communauté à Dix, même lorsque les plafonds quantitatifs prévus pour les produits en cause n'ont pas encore été atteints.

22 Cette argumentation doit être rejetée. La limitation de la délivrance des certificats à certains produits d'un secteur ne peut pas avoir pour effet de gêner les échanges; au contraire, une telle limitation aurait pour conséquence que les autres produits du secteur en cause peuvent être importés dans la Communauté à Dix sans être couverts par un certificat. En ce qui concerne l'échelonnement de la délivrance des

certificats durant l'année, il y a lieu d'observer que, en vertu de l'article 83, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion, des plafonds correspondant aux différentes périodes de la campagne de commercialisation en cause peuvent être fixés dans le cadre du plafond indicatif global; l'échelonnement de la délivrance des certificats durant l'année peut servir, comme le Conseil l'a indiqué, à assouplir le régime qui en résulte et le requérant n'a pas montré que cette possibilité donnerait lieu à une pratique arbitraire.

23 Par conséquent, le moyen tiré de la violation de la libre circulation des marchandises doit être rejeté.

C — La sécurité juridique

24 Le requérant allègue que le système mis en place par les règlements attaqués crée une situation de profonde incertitude quant à la possibilité, pour les opérateurs économiques, de réaliser des opérations d'exportation projetées. A l'appui de cette thèse, le requérant invoque notamment les circonstances suivantes:

— l'exportateur espagnol serait obligé de compter sur la collaboration diligente de son cocontractant, la garantie n'étant libérée qu'après que l'importateur a retourné l'exemplaire n° 1 du certificat MCE dûment visé par la douane de l'État membre d'importation;

— les droits conférés par le certificat MCE ne seraient pas des droits certains dans la mesure où ils pourraient être retirés discrétionnairement pour un ou plusieurs États membres;

— la conclusion de nombreux contrats serait aléatoire parce que, la délivrance du certificat MCE étant subordonnée à l'écoulement d'un délai d'attente de cinq jours, des opérateurs économiques seraient contraints d'attendre presque une semaine entière avant de pouvoir réaliser la transaction en cause.

25 L'argument tiré de la collaboration obligatoire de l'importateur établi dans un État membre de la Communauté à Dix ne trouve pas de base dans les dispositions applicables. Cette matière est régie par l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 574/86 de la Commission qui prévoit que la preuve de la mise à la consommation est apportée soit par la production de l'exemplaire n° 1 du certificat visé par

la douane, soit par la production du document douanier de mise à la consommation ou de sa copie certifiée conforme soit par le bureau de douane concerné, soit par les services officiels de l'État membre de mise à la consommation.

26 Le grief tiré de la possibilité de retirer le certificat discrétionnairement pour un ou plusieurs États membres concerne l'application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 569/86 du Conseil. Le paragraphe 1 de cet article dispose que la délivrance des certificats MCE peut être limitée ou suspendue lorsque la situation du marché nécessite la limitation ou la suspension des importations sur le marché de l'État membre en cause; l'article 6 du règlement énumère les critères dont il est tenu compte, en particulier pour apprécier la situation du marché d'un État membre où le MCE s'applique. L'article 5, paragraphe 2, prévoit, notamment, que, « dans un tel cas », il peut être prévu que les certificats délivrés ne sont valables que dans un État membre autre que l'État membre concerné par l'application de l'article 5, paragraphe 1. Il s'ensuit que, comme le Conseil l'a fait valoir à juste titre, la limitation ou la suspension des importations n'est pas discrétionnaire, mais soumise à l'existence de conditions spécifiques précisées par les articles 5, paragraphe 1, et 6 du règlement n° 569/86.

27 En ce qui concerne le délai de cinq jours ouvrables prévu pour la délivrance des certificats MCE, il est constant qu'un délai de cinq ou de trois jours a également été prévu dans le cadre d'autres régimes d'importation de marchandises pour lesquelles il est apparu nécessaire de suivre d'une façon particulière l'évolution des importations afin d'apprécier le risque de perturbation ou de menaces de perturbation du marché concerné. L'introduction d'un tel délai entre la demande et la délivrance du certificat poursuit un but légitime, à savoir faciliter l'adoption de mesures appropriées en cas de perturbation ou de menaces de perturbation du marché.

28 Le requérant fait encore valoir que le délai de cinq jours constitue un obstacle particulièrement grave à l'évolution des échanges lorsqu'il s'agit de denrées périssables telles que les fruits et légumes qui doivent souvent être exportés dans les 24 ou 48 heures.

29 A cet égard, il convient de relever que, en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 624/86, le certificat est délivré sans délai pour les pommes de terre primeurs, seul produit périssable auquel s'applique le MCE à l'heure actuelle, étant

donné que les fruits et légumes ne sont soumis au MCE qu'à partir du 1er janvier 1990. Même si le grief du requérant pouvait être justifié en ce qui concerne les denrées périssables, la seule éventualité d'application du délai contesté à de tels produits ne saurait donc entraîner l'illégalité de la disposition en cause. En effet, le délai litigieux, de même que toutes les modalités communes d'application du MCE prévues par le règlement n° 574/86, est établi « sans préjudice de dispositions dérogatoires prévues dans la réglementation communautaire particulière à certains produits » ainsi qu'il ressort de l'article 1er, paragraphe 1, dudit règlement.

30 Dès lors, le moyen tiré de la violation du principe de sécurité juridique ne peut être retenu.

D — Le principe de proportionnalité

31 Le requérant soutient que le système de certificats et de cautions constitue un mécanisme inutile et, en tout cas, disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi. A l'appui de cette thèse, le requérant avance d'abord un certain nombre d'arguments qui sont fondés sur la violation de l'article 30 du traité CEE et sur la nature particulièrement restrictive du cautionnement. Ces arguments ont déjà été examinés ci-dessus.

32 Le requérant souligne encore que le caractère disproportionné du régime instauré par les règlements attaqués résulte d'une comparaison avec d'autres mesures de surveillance intracommunautaires, en particulier celles fondées sur l'article 115 du traité CEE pour les produits originaires des pays tiers mis en libre pratique dans la Communauté. Ces mesures seraient moins rigoureuses en ce qu'elles ne prévoient pas la constitution de cautions.

33 Cette comparaison n'est pas pertinente. L'article 115 du traité n'institue pas un régime de surveillance des échanges, mais il habilite la Commission, dans les circonstances précises qu'il décrit, à autoriser les États membres à prendre des mesures de protection dont la Commission « définit les conditions et modalités ».

34 Le requérant conteste également les dispositions de l'article 2, paragraphes 2 et 5, du règlement n° 574/86, selon lesquelles les droits découlant du certificat MCE sont attribués exclusivement à la personne mentionnée sur les formulaires en tant que titulaire, et ne peuvent faire l'objet que d'une transmission unique, alors que le cessionnaire ne peut rétrocéder son droit. Cette restriction de la possibilité de transférer le certificat constituerait une limitation imposée aux opérateurs économiques qui serait dépourvue de toute justification.

35 Il y a lieu d'observer que les règles contestées par le requérant à cet égard sont de portée générale, en ce sens qu'elles font partie du régime général de gestion de certificats d'importation, comme il ressort en particulier de l'article 9 du règlement n° 3183/80 de la Commission, du 3 décembre 1980, portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles (JO L 338, p. 1). Il apparaît des considérants de ce règlement que la limitation des possibilités de transmission répond à la préoccupation de faciliter une bonne gestion administrative du système de certificats.

36 Dans ce même contexte, le Conseil a encore fait observer que le MCE constitue un mécanisme qui est complexe par ses éléments et important par ses conséquences éventuelles. Ce serait pour cette raison même que les institutions communautaires ont eu recours, pour l'institution d'une surveillance adéquate des échanges, à un système éprouvé et bien connu des opérateurs économiques.

37 Devant ces différents éléments du dossier, la Cour retient que la limitation de la transmissibilité des certificats MCE est inspirée par le souci de garantir dans toute la mesure du possible la fiabilité des données qui en résultent, conformément à un régime qui avait déjà fait ses preuves. Dans ces conditions, ladite limitation ne peut pas être considérée comme disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuivait.

38 Dès lors, les griefs tirés de la violation du principe de proportionnalité doivent être rejetés.

E — L'obligation de « standstill »

39 Le requérant présente, sous ce moyen, une argumentation qui se fonde sur le fait que, pour deux des trois groupes de produits couverts par le MCE, à savoir les fruits et légumes et les pommes de terre primeurs, les règlements attaqués ont institué un système qui serait plus restrictif pour les importations espagnoles dans la Communauté à Dix que le système précédemment applicable. En effet, seuls les produits viti-vinicoles auraient été soumis à un régime de certificats et de cautions avant l'adhésion. En imposant le même régime aux deux autres groupes de marchandises, les institutions défenderesses auraient violé l'obligation de « standstill » énoncée aux articles 31 et 32 du traité CEE.

40 A cet égard, il convient de rappeler que le régime contesté fait partie intégrante d'un mécanisme transitoire expressément prévu par l'acte d'adhésion qui constitue une dérogation au système normal applicable aux échanges intracommunautaires. En vue d'apprécier la légalité des mesures prises pour mettre en œuvre le MCE, il y a lieu d'examiner si celles-ci sont couvertes par les dispositions concernées de l'acte d'adhésion. Or, il résulte de cet examen, qui a déjà fait l'objet des considérations précédentes, que tel est effectivement le cas.

41 En conséquence, le moyen tiré du « standstill » doit, lui aussi, être écarté.

F — La préférence communautaire

42 Selon le requérant, le régime de certificats et de cautions placerait les produits espagnols dans la situation de ceux importés des pays tiers, alors que l'Espagne est membre à part entière de la Communauté depuis le 1er janvier 1986. Le requérant rappelle à nouveau, sous ce moyen, que le dispositif antérieur aurait été moins restrictif pour les fruits et légumes et pour les pommes de terre primeurs. Il en résulterait que le principe de la préférence communautaire aurait été violé.

43 Il convient de préciser d'abord que la préférence communautaire vise, dans le contexte du présent litige, la situation des produits espagnols par rapport à ceux en provenance de pays tiers après l'adhésion. Les arguments du requérant tirés de la

situation existant avant l'adhésion ne sont donc pas pertinents, car la Communauté n'était pas tenue de laisser cette situation inchangée.

44 L'acte d'adhésion assure effectivement la préférence communautaire en disposant, dans son article 85, paragraphe 4, que l'application du MCE ne peut en aucun cas conduire à traiter les produits en provenance des nouveaux États membres qui y sont soumis de manière moins favorable que ceux des pays tiers les plus avantagés.

45 Cette disposition n'a pas été violée par les règlements attaqués. En effet, le système de surveillance des échanges de certains groupes de produits a été étendu aux produits de pays tiers mis en libre pratique dans la Communauté par l'article 3 du règlement n° 569/86. L'article 6 du même règlement fait ressortir que, pour apprécier la situation du marché d'un État membre, il est tenu compte des produits en provenance des pays tiers. Par conséquent, les importations de produits espagnols ne sont pas désavantagées par rapport à celles de produits originaires de pays tiers.

46 En ce qui concerne la situation des pommes de terre primeurs en provenance de pays tiers, particulièrement mise en relief par le requérant, l'argument de celui-ci consiste à soutenir que les importations de ces produits dans la Communauté, si elles peuvent faire l'objet de restrictions quantitatives nationales, ne sont cependant pas soumises au régime de certificats et de cautions. Toutefois, le requérant n'a pas démontré dans quelle mesure les importations des pommes de terre primeurs espagnoles dans la Communauté pourraient encore être soumises, et étaient effectivement soumises, à des restrictions quantitatives nationales à partir du 1er mars 1986, date d'entrée en vigueur du MCE.

47 Le moyen tiré de la méconnaissance de la préférence communautaire ne saurait donc être accueilli.

G — Le défaut de motivation

48 Ce moyen repose sur le considérant du règlement n° 569/86 selon lequel « les orientations complémentaires convenues au sein de la conférence contiennent des indications » sur les modalités de fonctionnement du MCE, indications qui auraient prévu la délivrance de certificats assortis de la constitution d'une caution

garantissant la réalisation des opérations en vue desquelles ces certificats ont été demandés.

49 Le requérant indique que, contrairement à cette affirmation, la conférence de négociation sur le contenu de l'acte d'adhésion n'est pas parvenue à un accord en ce qui concerne la mise en place d'un système de certificats et de cautions, la position de la Communauté sur ce point ayant été rejetée par les négociateurs espagnols. Dans ces conditions, la conférence se serait limitée à insérer une déclaration unilatérale de la délégation communautaire au procès-verbal. Cette déclaration contient les « orientations complémentaires » sur les modalités de fonctionnement du MCE auxquelles le considérant du règlement n° 569/86 fait référence, mais elle n'a pas été « convenue au sein de la conférence », l'Espagne s'étant précisément opposée à l'insertion d'une déclaration commune dans l'acte d'adhésion ou dans le procès-verbal de la conférence.

50 Le Conseil reconnaît que, au cours de la conférence, l'Espagne n'a pas accepté l'instauration d'un système de certificats et de cautions en tant que partie du régime de surveillance du MCE. Il fait cependant valoir que le considérant litigieux se réfère simplement à des « orientations » comportant des « indications », expression à laquelle il ne faudrait pas attribuer une valeur juridique. En outre, le Conseil, tout en reconnaissant que le terme « convenues » pourrait prêter à confusion, dans la mesure où il serait interprété comme reflétant un accord de l'ensemble des parties contractantes, estime néanmoins que les négociations avaient permis d'arriver à certaines orientations concernant le cadre dans lequel l'application du MCE devait avoir lieu, et que l'Espagne n'ignorait pas ces tendances.

51 Il découle de ce débat que le considérant litigieux comporte une mention erronée en fait. Ce vice de forme ne peut cependant pas conduire à l'annulation du règlement n° 569/86, étant donné que les autres considérants de ce règlement fournissent une motivation suffisante en elle-même pour l'instauration du régime de surveillance qui y est prévu.

52 Le moyen tiré d'une erreur de motivation, bien que fondé, ne peut donc pas justifier l'annulation du règlement litigieux.

53 Il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le requérant est condamné aux dépens.

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 octobre 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président f. f.

G. Bosco

président de chambre