normal applicable aux échanges intracommunautaires. Ce système ne saurait donc 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.

Ni le règlement n° 569/86 ni les règlements en fixant les modalités d'application ne violent la règle de standstill du traité CEE ou les principes de sécurité juridique, de proportionnalité ou de la préférence communautaire; les mesures qu'ils prévoient sont couvertes par les dispositions pertinentes de l'acte d'adhésion.

2. Le vice de forme que constitue pour un règlement le fait que l'un de ses considérants contienne une mention erronée en fait ne peut conduire à son annulation dès lors que ses autres considérants fournissent une motivation suffisante en elle-même pour l'adoption des mesures qu'il prévoit.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 119/86 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique*

1.1. *Acte d'adhésion*

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, ci-après « acte d'adhésion » (JO L 302 du 15.11.1985, p. 23), a instauré un mécanisme complémentaire applicable aux échanges (« MCE ») entre la Communauté dans sa composition au 31 décembre 1985 (ci-après « Communauté à Dix ») et l'Espagne. Ce mécanisme s'applique, d'une part, aux importations dans la Communauté à Dix de fruits et légumes, de produits du secteur viti-vinicole et de pommes de terre primeurs et, d'autre part, aux importations en Espagne des produits du secteur viti-vinicole et de certains produits relevant des secteurs des céréales, du lait, des fruits et légumes, de la viande bovine et des plants certifiés de pommes de terre. En vertu de l'article 81, paragraphe 1, alinéa 2, de l'acte d'adhésion, les fruits et légumes ne sont, toutefois, soumis au MCE qu'à partir du 1er janvier 1990.

Par l'article 249, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, un MCE a également été instauré pour les échanges entre la Communauté à Dix et le Portugal. Celui-là s'applique aux produits énumérés à l'annexe XXII de l'acte d'adhésion, parmi lesquels figurent les produits transformés à base de fruits et légumes ainsi que les produits du secteur des plantes vivantes et de la floriculture. Par règlement n° 3792/85 du Conseil, du 20 décembre 1985, définissant le régime

* Langue de procédure: l'espagnol.

applicable dans les échanges de produits agricoles entre l'Espagne et le Portugal (JO L 367, p. 7), ce MCE a, en outre, été étendu aux importations au Portugal des produits en provenance d'Espagne qui sont soumis au MCE dans les échanges entre l'Espagne et la Communauté à Dix.

Dans les dispositions de l'acte d'adhésion, le MCE apparaît tout d'abord comme un instrument destiné à déclencher, le cas échéant, l'application de mesures de sauvegarde. Ces dispositions peuvent, en ce qui concerne les échanges entre la Communauté à Dix et l'Espagne, être résumées comme suit. Pour chacun des produits soumis au MCE, l'article 83 prévoit, au début de chaque campagne de commercialisation, l'établissement par la Commission d'un « bilan prévisionnel », en fonction des prévisions de production et de consommation en Espagne ou dans la Communauté à Dix. Sur la base de ce bilan, la Commission doit établir, suivant la procédure du comité de gestion, un « calendrier prévisionnel » concernant le développement des échanges et la fixation d'un « plafond indicatif » d'importation sur le marché concerné. Le paragraphe 2 dudit article précise que « 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 ».

L'article 84 prévoit que le calendrier visé à l'article 83 doit comporter la fixation de quantités « objectif » pour l'année 1986 pour les importations en Espagne de certains produits communautaires soumis au MCE et leur progression pour chacune des trois années suivantes par rapport à l'année précédente.

L'article 85 explicite les mesures de sauvegarde qui peuvent être prises dans le cadre du MCE. Cet article est libellé comme suit:

« 1) ... 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 concerné pour la campagne de commercialisation en cours ou une partie de celle-ci, la Commission, à la demande d'un État membre ou de sa propre initiative, décide selon une procédure d'urgence:

— les mesures conservatoires qui sont nécessaires et qui s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures définitives prévues au paragraphe 3;

— la convocation du comité de gestion du secteur concerné, en vue de l'examen des mesures appropriées.

2) Au cas où la situation visée au paragraphe 1 entraîne une perturbation grave des marchés, un État membre peut demander à la Commission de prendre les mesures conservatoires visées audit paragraphe de manière immédiate. A cet effet, la Commission prend une décision dans les vingt-quatre heures qui suivent la réception de la demande.

Si la décision de la Commission n'intervient pas dans ce délai, l'État membre demandeur peut prendre les mesures conservatoires qui sont immédiatement communiquées à la Commission.

Ces mesures demeurent applicables jusqu'à ce que la Commission ait statué sur la demande visée à l'alinéa 1.

3) Les mesures définitives sont arrêtées dans les meilleurs délais suivant la procédure prévue à l'article 38 du règlement n° 136/66/CEE ou, selon le cas, aux articles correspondants des autres règlements portant organisation commune des marchés agricoles.

Ces mesures peuvent, notamment, comporter:

a) la révision du plafond indicatif, si le marché concerné n'a pas subi de perturbations significatives à la suite du développement des importations;

b) en fonction de la gravité de la situation, appréciée notamment sur la base du développement des prix de marché et des quantités faisant l'objet des échanges, la limitation ou la suspension des importations sur le marché de la Communauté dans sa composition actuelle ou sur le marché espagnol.

Les mesures restrictives visées sous b) ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires pour mettre fin à la perturbation. En ce qui concerne la Communauté dans sa composition actuelle, ces mesures peuvent être limitées aux importations à destination de certaines de ses régions, à condition de comporter des dispositions appropriées permettant d'éviter des détournements de trafic.

4. L'application du MCE ne peut en aucun cas conduire à traiter les produits en provenance d'Espagne ou de la Communauté dans sa composition actuelle de manière moins favorable que ceux, en provenance des pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée, qui sont écoulés dans les régions concernées. »

1.2. *Les règlements contestés*

a) Règlement n° 569/86 du Conseil

Ce règlement, adopté sur la base de l'article 89, paragraphe 1, et de l'article 234, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion — dispositions qui habilitent le Conseil à arrêter les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre le chapitre relatif à l'agriculture visant, respectivement, l'Espagne et le Portugal —, détermine les règles générales d'application du MCE. Se référant, dans le premier considérant du règlement, à l'objectif du MCE, en l'occurrence de « suivre l'évolution des échanges », et, dans son deuxième considérant, « à des orientations complémentaires convenues au sein de la conférence », le Conseil a instauré par ce règlement un système de certificats et de cautions. Les principales caractéristiques de ce système peuvent être décrites comme suit.

L'article 1 du règlement prévoit, dans son paragraphe 1, que la mise à la consommation des produits soumis au MCE ne peut s'effectuer que sur présentation d'un « certificat MCE » qui, en vertu du paragraphe 4, ne peut être délivré pour les produits espagnols que par les autorités hispaniques. Le paragraphe 3 du même article prévoit, en outre, que la délivrance du certificat MCE est subordonnée à la constitution d'une garantie « permettant le respect de l'engagement de mettre à la consommation pendant la durée de validité du certificat MCE, cette garantie restant acquise en tout ou en partie si l'opération n'est pas réalisée dans ce délai ou n'est réalisée que partiellement ».

Afin de suivre l'évolution des importations des pays tiers dans la Communauté de la même manière que l'évolution des importations communautaires, l'article 3 du règlement prévoit que, « lorsque des produits en provenance des pays tiers sont mis en libre pratique dans l'État membre où s'applique le MCE, la mise en libre pratique ne peut être effectuée que sur présentation d'un certificat d'importation MCE. Le certificat d'importation MCE n'est valable que dans l'État membre où s'applique le MCE ».

Il est en outre prévu que la délivrance du certificat MCE et des certificats d'importation MCE peut être limitée à certains produits d'un secteur et échelonnée durant l'année, et qu'il peut être fixé un délai pour la délivrance des certificats (article 4). Lorsque la situation du marché nécessite la limitation ou la suspension des importations sur le marché de l'État membre en cause, la délivrance du certificat MCE peut être limitée ou suspendue (article 5, paragraphe 1).

L'article 7 prévoit que les modalités d'application du règlement seront arrêtées selon la procédure du comité de gestion.

b) Règlement n° 574/86 de la Commission

Par ce règlement, adopté en application de l'article 7 du règlement n° 569/86 du Conseil, la Commission a déterminé les modalités d'application du MCE. Les articles 2 et 6, paragraphe 2, du règlement précisent notamment que le certificat MCE autorise et oblige à vendre la quantité nette du produit désigné durant la période de validité du certificat et que le certificat est délivré normalement le cinquième jour ouvrable suivant le dépôt de la demande.

c) Règlements n^{os} 624, 641, 643 et 647/86 de la Commission

Ces règlements déterminent certaines modalités particulières du MCE respectivement pour les pommes de terre primeurs, 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), les produits du secteur des plantes vivantes et de la floriculture importés au Portugal (également visés à l'annexe précitée) ainsi que pour les produits du secteur viti-vinicole. Ces règlements fixent notamment les plafonds indicatifs, la durée de validité du certificat MCE et son délai de délivrance ainsi que le montant de la garantie pour ces produits.

2. *Procédure*

La requête du royaume d'Espagne a été enregistrée au greffe de la Cour le 27 mai 1986.

Une demande en référé, introduite par le requérant et visant au sursis à l'exécution des règlements n^{os} 569, 574 et 647/86, a été rejetée par ordonnance du président de la Cour du 9 juillet 1986.

La procédure écrite a suivi son cours normal; par lettre du 29 septembre 1986, le royaume d'Espagne a cependant renoncé à la réplique et il a demandé, au titre de l'article 55, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement de procédure, que l'affaire soit déclarée prioritaire aux fins de la fixation de la date pour la procédure orale. Par décision du 3 octobre 1986, le président a rejeté cette demande.

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

II — Conclusions des parties

La *partie requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) annuler dans leur ensemble les règlements n° 569/86 du Conseil et n^{os} 574, 624, 641, 643 et 647/86 de la Commission;

2) condamner les parties défenderesses aux dépens.

Le Conseil des Communautés européennes, *partie défenderesse*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter, du moins en ce qui concerne le règlement n° 569/86 du Conseil, le recours du royaume d'Espagne;

2) condamner le requérant aux dépens.

La Commission des Communautés européennes, *partie défenderesse*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours du royaume d'Espagne;

2) le condamner aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Résumé des moyens présentés

Après quelques observations générales au sujet du MCE, le royaume d'Espagne rappelle d'abord les antécédents de l'adoption des règlements litigieux. Il explique ensuite les raisons pour lesquelles les modalités du MCE, telles qu'elles ont été établies par ces règlements, constitueraient une entrave particulièrement grave aux échanges.

Le requérant invoque ensuite les six moyens suivants.

En premier lieu, le règlement n° 569/86 du Conseil serait entaché d'un défaut de motivation dans la mesure où il se fonde sur la considération que des orientations complémentaires contenant des indications sur les modalités de fonctionnement du MCE auraient été « convenues au sein de la conférence » de négociation du traité d'adhésion.

En second lieu, les règlements attaqués seraient contraires aux dispositions du traité sur la libre circulation des marchandises, l'acte d'adhésion ne comportant aucune mesure permettant de déroger à ces dispositions.

En troisième lieu, les règlements seraient contraires au principe de la sécurité juridique en plaçant les opérateurs économiques désirant exporter des produits soumis au MCE vers la Communauté à Dix dans une situation d'incertitude profonde quant à la possibilité de réaliser leurs transactions.

En quatrième lieu, le système de certificats et de cautions mis en place serait disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

En cinquième lieu, les règlements seraient contraires aux articles 31 et 32 du traité CEE: ils introduiraient, notamment pour les fruits et légumes et pour les pommes de terre primeurs, un régime d'échanges plus restrictif que celui en vigueur avant l'adhésion.

En sixième lieu, les règlements seraient incompatibles avec le principe de préférence communautaire en plaçant l'Espagne, en ce qui concerne les échanges de produits agricoles, dans la situation d'un pays tiers.

1. *Le MCE — Observations générales*

Le *requérant* affirme notamment que les plafonds indicatifs prévus par l'article 83 de l'acte d'adhésion doivent être distingués des

contingents que la Communauté peut fixer dans le cadre de la politique commerciale commune et des quantités « objectives » prévues par l'article 84 de l'acte d'adhésion. Alors qu'un contingent impose des limites maximales aux importations qui ne peuvent être dépassées, le dépassement d'un plafond indicatif serait tout à fait possible. A cet égard, le requérant observe que le fait que le plafond indicatif est atteint ne déclencherait pas automatiquement le mécanisme de sauvegarde; en vertu de l'article 85 de l'acte d'adhésion, ce n'est que si un « accroissement significatif » des importations conduit « à atteindre ou à dépasser le plafond indicatif d'importation du produit » que la Commission convoque le comité de gestion du secteur concerné, en vue de l'examen des mesures appropriées. En outre, la distinction entre contingents, d'une part, et plafonds, d'autre part, ne serait pas propre à l'acte d'adhésion; on la trouverait également dans d'autres domaines de la politique commerciale, et notamment dans le régime des préférences généralisées en faveur des pays en voie de développement. Dans ce cadre, il serait admis que les plafonds peuvent normalement être dépassés étant donné qu'ils constituent une sorte de minimum garanti plutôt qu'une quantité maximale autorisée.

Le *Conseil* fait d'abord valoir que la procédure d'urgence est automatiquement déclenchée aussitôt qu'il y a un risque que le rythme des importations, réalisées ou prévisibles, « conduit à atteindre » le plafond indicatif, même si ce n'est que pour une partie de la campagne.

Ensuite, le Conseil conteste que le dépassement des plafonds indicatifs serait possible et que ceux-ci constitueraient une sorte de minimum garanti. A cet égard, il rappelle, entre autres, en se référant notamment à la publication officielle du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation du royaume d'Espagne, intitulée *Tratado de adhesión España-CEE Agricultura*, parue en 1985, la nature et la finalité du MCE. Cette publication qualifierait le MCE, à juste titre, de « système de surveillance des échanges, entre l'Espagne et la Communauté actuelle, de produits que l'une et l'autre partie considèrent comme sensibles » et ayant pour finalité « d'adapter les échanges aux possibilités réelles des marchés considérés, en empêchant la réalisation d'importations excessives qui pourraient provoquer des dommages irréparables aux secteurs correspondants ». Ce commentaire officiel mettrait en évidence le sens restrictif que les auteurs de l'acte d'adhésion auraient voulu donner au MCE: vu l'existence de certains marchés particulièrement sensibles à l'importation de produits agricoles déterminés et pour assurer une transition progressive et équilibrée, le MCE serait créé pour enrayer le danger d'une augmentation très forte et soudaine des importations.

Le Conseil observe enfin que le système de certificats et de cautions permet à la Commission de disposer des éléments d'information nécessaires pour effectuer la surveillance quotidienne qu'exige le bon fonctionnement du MCE bien avant que les importations n'atteignent le seuil de déclenchement des mesures rigoureuses prévues à l'article 85 de l'acte, et avec des garanties supérieures à celles qu'offrirait la seule communication administrative de déclarations en douane ou de simples statistiques périodiques. Le système de certificats et de cautions aurait ainsi pour effet d'éviter un recours excessif aux mesures de sauvegarde prévues par l'acte d'adhésion.

La *Commission* décrit tout d'abord les mesures transitoires, prévues par l'acte d'adhésion, dans le domaine de l'agriculture, et elle compare les régimes applicables avant et après l'adhésion. Elle explique ensuite la nécessité d'un système de certificats et de cautions pour l'application du MCE. A cet égard, elle remarque que, par rapport aux informations provenant de certificats, des systèmes purement statistiques présentent au moins deux inconvénients qui empêchent de les utiliser pour l'application du MCE: d'une part, ces systèmes sont basés sur des informations provenant d'un grand nombre de postes de douane, alors que la délivrance des certificats par le pays exportateur est centralisée, d'autre part, ils permettent uniquement d'établir des statistiques a posteriori, et avec un retard différent selon les États membres, plutôt que d'assurer le caractère prévisionnel de l'opération à effectuer.

2. *Les effets restrictifs du système de certificats et de cautions*

Selon le *requérant*, le système de certificats et de cautions créerait un obstacle additionnel aux échanges qui produirait ses effets indépendamment de la mise en œuvre de l'article 85 de l'acte d'adhésion. Ce système rendrait plus difficiles et incertaines les exportations des produits soumis au MCE, et cela même lorsque celles-ci n'ont pas encore atteint les niveaux fixés par les plafonds indicatifs. A cet égard, le requérant invoque, notamment, les circonstances suivantes.

a) Le certificat constituerait un préalable imposé à toute importation dans la Communauté à Dix; la présentation du certificat est requise pour pouvoir procéder à la mise à la consommation des produits soumis au MCE, et l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 574/86 de la Commission indique que le certificat autorise et oblige à vendre la quantité nette du produit désigné, pendant la durée de validité du certificat.

Le *Conseil* observe à cet égard que la situation est la même en ce qui concerne la mise à la consommation, en Espagne et au Portugal, des produits exportés par la Communauté à Dix qui sont soumis au MCE. La *Commission* observe que le certificat, qui pourrait être demandé par tout intéressé établi dans la Communauté, et par conséquent aussi par l'acheteur, est uniquement nécessaire pour la mise à la consommation des produits concernés. L'exporteur serait dès lors libre d'exporter sans aucun certificat.

b) L'obligation de constituer une garantie augmenterait les frais et les risques financiers; le certificat MCE n'est délivré que s'il est précédé de la constitution d'une caution. Cette caution n'est libérée que si la preuve est rapportée que le produit a été mis à la consommation dans l'État membre d'importation pendant la durée de validité du certificat (article 1, paragraphe 3, du règlement n° 569/86 et article 8, paragraphe 2, du règlement n° 574/86).

Le *Conseil* et la *Commission* observent que ces conséquences découlent de la nature même d'un système de certificats. Le régime des cautions serait nécessaire pour éviter que certains négociants ne demandent l'ensemble des certificats disponibles à des fins spéculatives, et au détriment d'autres négociants.

c) Pour les exportations espagnoles, le certificat peut uniquement être délivré par les autorités espagnoles, et non par les autorités du pays où les produits sont mis à la

consommation (article 1, paragraphe 4, du règlement n° 569/86).

Le *Conseil* et la *Commission* estiment que cette prescription est à l'avantage du pays exportateur; elle évite que les exportateurs espagnols dépendent des autorités compétentes des États membres d'importation.

d) Le certificat n'est délivré qu'après un délai d'attente de sept jours; au délai de cinq jours prévu par l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 574/86, il conviendrait d'ajouter un minimum de deux jours non ouvrables. Le caractère restrictif du délai de sept jours aurait été reconnu par la Commission dans le cas des pommes de terre primeurs, pour lesquelles la Commission a prévu la délivrance sans délai des certificats (article 2, paragraphe 3, du règlement n° 624/86).

Le *Conseil* et la *Commission* observent, notamment, que les modalités d'application du MCE doivent être assorties de délais minimaux pour que le contrôle des échanges puisse fonctionner.

e) La délivrance des certificats peut être limitée à certains produits d'un secteur et échelonnée sur l'année (article 4, paragraphe 1, du règlement n° 569/86), même si les plafonds quantitatifs prévus pour les produits en cause n'ont pas encore été atteints ou dépassés; cette possibilité limiterait sérieusement la liberté commerciale des opérateurs économiques.

Le *Conseil* observe qu'il résulte de l'article 85 de l'acte d'adhésion que les mesures de sauvegarde peuvent être déclenchées avant même que les plafonds indicatifs ne soient dépassés. Il serait par conséquent logique que l'article 5 du règlement n° 569/86 prévoie que la délivrance des certificats 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. La raison pour laquelle l'article 4 de ce règlement prévoit, en outre, que la délivrance de certificats peut être limitée à certains produits ou échelonnée tiendrait, d'une part, à l'existence de produits qui, à cause de leur qualité inférieure, ne font pas l'objet d'échanges et, d'autre part, aux exigences relatives à la fixation du plafond indicatif; les articles 83 et 251 de l'acte d'adhésion prévoient en effet que « dans le cadre du plafond indicatif global peuvent être fixés des plafonds correspondant aux différentes périodes de la campagne de commercialisation en cause ».

f) Les possibilités de transferts des droits découlant du certificat seraient trop limitées; les droits qui découlent du certificat sont attribués uniquement à la personne mentionnée sur le formulaire en tant que titulaire, et ne peuvent faire l'objet que d'une transmission unique. Les possibilités de transferts successifs des produits exportés entre le moment de la présentation de la demande du certificat et celui de l'envoi du produit au consommateur seraient par conséquent très réduites.

La *Commission* observe que le système mis en place est plus souple que celui prévu à 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), et qui s'applique aux certificats prévus par les organisations de marché.

g) La libération de la garantie pourrait se réaliser uniquement au moyen de la présentation du certificat, avec le visa de la douane du pays d'importation, dans les six mois suivant le dernier jour de validité du certificat (article 8, paragraphe 5, du règlement

n° 574/86). L'exportateur qui a déposé la garantie devrait ainsi se fonder sur un document qui se trouve normalement en possession de l'acquéreur du produit.

La *Commission* estime que cette circonstance ne peut pas être considérée comme une gêne insurmontable.

h) Les droits contenus dans le certificat pourraient être retirés discrétionnairement pour un ou plusieurs États membres (article 5, paragraphe 2, du règlement n° 569/86); l'exportateur se trouverait, par conséquent, dans une situation d'insécurité juridique permanente.

Le *Conseil* rétorque que la limitation ou la suspension des importations est soumise aux conditions bien définies des articles 5, paragraphe 2, et 6, paragraphe 1, du règlement n° 569/86.

La *Commission* ajoute que, en vertu de l'article 85, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion, les États membres peuvent uniquement prendre des mesures conservatoires après une décision de la Commission.

i) Enfin, même si l'exportateur a commis une erreur dans sa demande de délivrance d'un certificat, celle-ci ne pourrait pas faire l'objet d'une révocation.

3. *Antécédents de l'adoption des règlements attaqués*

Le *requérant* fait valoir que l'indication contenue dans le deuxième considérant du règlement n° 569/86 du Conseil, selon lequel des « orientations complémentaires » contenant des indications sur les modalités de fonctionnement du MCE auraient été « convenues au sein de la conférence », est inexacte. A l'occasion de la session ministérielle du 28 mars 1985, au cours de laquelle auraient été convenues les dispositions essentielles du MCE, le gouvernement espagnol aurait pris connaissance pour la première fois d'un projet de déclaration de la Commission relatif aux mesures d'exécution à prendre dans le cadre du MCE. Cette déclaration prévoyait la mise en place d'un système de certificats et de cautions. Ce projet aurait été discuté au cours de la dernière session de la conférence au niveau des suppléants, les 6 et 7 juin 1985. La délégation de la Communauté aurait à cette occasion tenté sans succès d'obtenir l'accord de la délégation espagnole pour inclure cette déclaration, en tant que déclaration commune, dans l'acte d'adhésion. Le gouvernement espagnol aurait estimé que le système de certificats et de cautions rendrait considérablement plus restrictif le mécanisme de fixation de plafonds quantitatifs sur lequel les deux parties étaient tombées d'accord le 28 mars 1985. Pour la même raison, la délégation espagnole aurait refusé d'insérer ladite déclaration dans l'acte d'adhésion en tant que déclaration unilatérale de la Communauté à Dix. La conférence se serait par conséquent limitée à consigner cette déclaration en annexe au procès-verbal de la 32e session des suppléants, manifestant ainsi le défaut d'accord.

4. *Violation de formes substantielles*

Dans la mesure où le règlement n° 569/86 du Conseil se fonde sur le deuxième considérant précité, le *requérant* estime qu'il doit être annulé pour défaut de motivation.

Le *Conseil* admet que l'adjectif « convenues » dans le considérant en question peut prêter à confusion s'il était interprété comme reflétant un accord de l'ensemble des parties contractantes à la négociation d'adhésion. Toutefois, la présence dans un considérant d'un adjectif inapproprié ne suffirait pas à entraîner une violation de formes substantielles dès lors que l'acte est

par ailleurs suffisamment motivé. En outre, le *Conseil* ainsi que la *Commission* font valoir que le règlement n° 569/86 trouverait de toute façon une base juridique suffisante dans l'article 89, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion. Les considérants du règlement rappelleraient à juste titre que c'est l'article 81 de l'acte d'adhésion qui a prévu le MCE et que le MCE « a pour but de suivre l'évolution des échanges et d'appliquer les mesures prévues par l'acte que celle-ci nécessiterait ».

5. *Violation du principe de la libre circulation des marchandises*

Le *requérant* fait valoir que les règlements litigieux sont contraires à l'article 30 du traité:

— en exigeant tant la production d'un certificat que la constitution d'une caution comme condition pour la mise à la consommation dans le pays exportateur;

— en permettant d'échelonner la délivrance des certificats au cours de l'année;

— en permettant de limiter la délivrance des certificats à certains produits d'un secteur, avant même que les plafonds indicatifs n'aient été atteints.

Une jurisprudence constante de la Cour confirmerait que, en dehors des exceptions prévues par le droit communautaire lui-même, les articles 30 et 34 du traité s'opposent à l'application, dans les rapports intracommunautaires, de toute mesure qui maintiendrait l'exigence, même purement formelle, de licences d'importation ou d'exportation, ou tout autre procédé similaire. Le requérant se réfère à cet égard, entre autres, aux arrêts de la Cour du 15 décembre 1971 (International Fruit Company, 51 à 54/71, Rec. p. 1107), du 15 décembre 1976 (Donckerwolcke, 41/76, Rec. p. 1921) et du 11 juin 1985 (Commission/Irlande, 288/83, Rec. p. 1761).

Dans son arrêt du 16 mars 1977 (Commission/France, 68/76, Rec. p. 515), la Cour aurait du reste considéré que, même si des certificats d'exportation sont accordés sans délai, et pour toutes les quantités demandées, et que l'objet de la mesure est effectivement celui de connaître les intentions des exportateurs, la mesure doit être qualifiée de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation au motif que « l'imposition de toute formalité spéciale à l'exportation, par le retard qu'elle entraîne et l'effet dissuasif qu'elle comporte à l'égard des exportateurs, constitue un obstacle aux échanges ».

En ce qui concerne l'obligation de constituer caution, le requérant soutient qu'il ressort tant de la directive 70/50 de la Commission, du 22 décembre 1969, portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité CEE (JO L 13, p. 29), que de la jurisprudence de la Cour qu'une telle obligation constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité. A cet égard, il se réfère, notamment, aux arrêts de la Cour du 9 juin 1982 (Commission/Italie, 95/81, Rec. p. 2187, et Orlandi, 206, 207, 209 et 210/80, Rec. p. 2147).

Le requérant observe ensuite que l'article 30 du traité s'impose non seulement aux États membres, mais également aux institutions communautaires, et qu'aucune atteinte au principe de la libre circulation des marchandises ne pourrait être admise sans une disposition contraignante de l'acte d'adhésion. Or, l'acte d'adhésion n'autoriserait nullement l'instauration d'un système généralisé de certificats et de cautions, l'échelonnement obligatoire au cours de l'année des exportations de produits soumis au MCE ou la limitation de l'importation de ces produits avant même que les plafonds indicatifs applicables ne soient atteints.

Le *Conseil* et la *Commission* font valoir, en premier lieu, que la partie de l'acte d'adhésion relative au MCE constitue, en soi, une dérogation temporaire aux dispositions du traité sur la libre circulation des marchandises. L'article 30 du traité serait par conséquent sans pertinence pour l'appréciation d'un régime de transition tel que celui instauré par l'acte d'adhésion. En outre, le Conseil observe que les articles 89, paragraphe 1, et 234, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion lui attribuent un large pouvoir pour adopter les dispositions d'application du MCE.

Le Conseil et la Commission remarquent ensuite que, dans le domaine de la politique agricole, les institutions disposent d'un large pouvoir discrétionnaire. A cet égard, le Conseil se réfère, notamment, aux arrêts de la Cour du 29 octobre 1980 (Roquette, 168/79, Rec. p. 3333), du 21 février 1979 (Stolting, 138/78, Rec. p. 713) et du 30 septembre 1982 (Amylum, 108/81, Rec. p. 3107).

Le Conseil et la Commission observent enfin que les mesures prises ne s'appliquent qu'aux échanges entre la Communauté à Dix et les deux États adhérents, vu qu'il s'agit là du cadre régi par l'acte d'adhésion et que, selon les dispositions de l'acte, ces mesures sont destinées à assurer « la réalisation complète de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté à l'expiration d'une période d'application des mesures transitoires » (articles 83, paragraphe 2, et 251 de l'acte d'adhésion).

6. Violation du principe de la sécurité juridique

Selon le *requérant*, le système de certificats et de cautions mettrait les opérateurs économiques dans une incertitude profonde quant à la possibilité de réaliser leurs exportations projetées. Il renvoie, à cet égard, aux circonstances signalées ci-dessus au point 2, et en particulier celles mentionnées sous d), e), g) et h). Cette incertitude constituerait une violation du principe de la sécurité juridique.

Le *Conseil* et la *Commission* rappellent qu'ils contestent la présentation des faits du requérant. D'ailleurs, l'on ne saurait attribuer la création d'incertitudes à un mécanisme aussi classique et bien connu des opérateurs économiques que celui des certificats et des cautions.

7. Violation du principe de la proportionnalité

A cet égard, le *requérant* fait valoir, en premier lieu, que l'objet des modalités du MCE ne peut viser que l'établissement d'un système de surveillance et d'évaluation des échanges, et non pas l'instauration d'un mécanisme de contrôle supplémentaire à celui du MCE lui-même. Or, le système de certificats et de cautions litigieux constituerait un contrôle quantitatif, supplémentaire au MCE, et inutile pour protéger la Communauté à Dix contre l'importation de produits espagnols.

Le *Conseil* et la *Commission* expliquent que les modalités d'application du MCE ne peuvent être appréciées sans prendre en considération le contenu du MCE lui-même. A cet égard, le Conseil remarque que, dans la mesure où ce mécanisme prévoit des mesures qui peuvent aller jusqu'à l'instauration de mesures limitant les importations à destination de certaines régions de la Communauté à Dix, il est indispensable de disposer de données précises sur les courants d'échanges.

En second lieu, le *requérant* fait valoir qu'il ressortirait de l'arrêt de la Cour du 16 mars 1977 (Commission/France, 68/76, Rec. p. 515) que, même si les mesures critiquées ont uniquement pour but de suivre les échanges, cet objectif ne justifie pas une infraction à l'article 30 du traité.

La *Commission* rétorque que la question n'est pas de savoir si les mesures prises pour l'application de l'article 81 de l'acte d'adhésion sont contraires à l'article 30 du traité, mais de démontrer en quoi elles violeraient le principe de proportionnalité.

Le *requérant* observe, en troisième lieu, que l'instauration d'un mécanisme particulier visant à suivre l'évolution des échanges est inutile, dès lors que la Commission et les administrations nationales compétentes disposent déjà par les simples déclarations en douane d'une vue d'ensemble précise du niveau des échanges qui leur permet d'adopter, le cas échéant, les mesures prévues par l'article 85 de l'acte d'adhésion. Ainsi, pour les fruits et légumes, le règlement n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO L 118, p. 11), n'aurait jamais introduit un système de certificats et de cautions pour les importations des pays tiers, alors que l'article 29 de ce règlement prévoit également des mesures de sauvegarde destinées à pallier des perturbations causées par ces importations.

Le *Conseil* et la *Commission* rappellent qu'ils ont déjà indiqué que les simples déclarations en douane sont insuffisamment fiables pour suivre l'évolution des échanges des produits sensibles soumis au MCE, compte tenu de la nature des mesures prévues par l'article 85 de l'acte d'adhésion. Le Conseil remarque, en outre, que la Cour a considéré dans son arrêt du 17 décembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125) qu'un système de communication de simples déclarations en douane ne saurait procurer aux autorités compétentes des données certaines sur l'évolution des mouvements de marchandises.

Le *requérant* fait valoir, ensuite, que le système de certificats et de cautions est de toute façon trop rigoureux. A cet égard, il invoque notamment le caractère plus souple que présentent les mesures de surveillance intracommunautaires, prévues sur la base de l'article 115 du traité, pour les produits originaires des pays tiers mis en pratique dans la Communauté. Cela serait également valable pour les mesures de surveillance prévues par le règlement n° 288/82 du Conseil, du 5 février 1982, relatif au régime commun applicable aux importations (JO L 35, p. 1). Ce règlement prévoit en effet la délivrance de certificats, mais sans frais ni caution.

Le *Conseil* et la *Commission* expliquent que l'on ne saurait établir un parallélisme entre les mesures que la Commission peut autoriser en vertu de l'article 115 du traité et celles prévues par les règlements litigieux. Le Conseil rappelle le caractère spécifique du

MCE en tant qu'obstacle temporaire, transitoire, graduel et relativement souple à la liberté des échanges communautaires de certains produits agricoles particulièrement sensibles et la nécessité de disposer d'un régime qui réduit au minimum les risques de perturbation des flux traditionnels.

Le *requérant* fait enfin valoir qu'un régime aussi général et restrictif que celui instauré par les règlements attaqués ne saurait être justifié par la nécessité de suivre l'évolution des échanges, étant donné que l'article 85, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion prévoit que les mesures restrictives ne peuvent être prises « que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires pour mettre fin à la perturbation ».

A cet égard, le *Conseil* et la *Commission* rétorquent que le requérant confond les mesures de sauvegarde, d'une part, et les mesures de surveillance pour leur application, d'autre part.

8. *Violation des articles 31 et 32 du traité*

Le *requérant* fait valoir que l'instauration d'un régime de certificats et de cautions pour deux des produits en cause, à savoir les fruits et légumes et les pommes de terre primeurs, qui n'y étaient pas soumis avant l'adhésion, est contraire aux articles 31 et 32 du traité qui prescrivent aux États membres de ne pas introduire entre eux de nouvelles restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent.

Le *Conseil* et la *Commission* répondent que les mesures de surveillance introduites par les règlements attaqués ne comportent pas de restrictions qui vont au-delà de ceux qui résultent de l'instauration du MCE en tant qu'instrument transitoire. Le Conseil remarque, à cet égard, que le MCE est particulièrement sévère dans le cas des importations des produits « sensibles » sur le marché espagnol (et portugais), tandis que le système est beaucoup moins restrictif dans le cas des exportations espagnoles (et portugaises) vers la Communauté à Dix.

9. *Violation du principe de la préférence communautaire*

Le *requérant* explique que l'article 3 du règlement n° 569/86 du Conseil soumet désormais les produits en provenance de pays tiers aux règles du MCE, dans la mesure où il s'agit de produits qui, dans les échanges entre l'Espagne et la Communauté, sont soumis au MCE. Le paragraphe 3 dudit article précise que le mécanisme MCE « ne s'applique pas aux produits en provenance de pays tiers qui sont soumis à des restrictions quantitatives dans l'État membre où s'applique le MCE ». Or, selon le requérant, aucune disposition correspondante n'est prévue pour les pommes de terre primeurs espagnoles importées dans un autre État membre, alors que des restrictions quantitatives subsistent pour ces produits dans plusieurs États membres [il se réfère, à cet égard, à la liste récapitulant les restrictions quantitatives nationales (JO C 350 du 31.12.1985, p. 16)]. Le requérant estime que, dans ces circonstances, l'instauration d'un système généralisé de certificats et de cautions en ce qui concerne l'Espagne et le Portugal constitue une violation du principe de la préférence communautaire, telle que considérée par la Cour dans son arrêt du 13 mars 1968 (Beus, 5/67, Rec. p. 125).

Le *Conseil* et la *Commission* expliquent que, pour les produits importés vers l'Espagne en provenance de la Communauté à Dix, la préférence communautaire présenterait un caractère automatique, confirmé par le paragraphe 1 de l'article 2 du règlement n° 569/86 du Conseil: « Lorsque des produits en provenance d'un pays tiers sont mis en libre pratique en Espagne et que ces produits sont les mêmes que ceux visés à l'article 84, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, la quantité de produits qui peut être mise en libre pratique en Espagne ne peut pas dépasser une quantité équivalente à celle résultant de l'application de l'article 84 dudit acte. » En revanche, pour les importations vers la Communauté à Dix de produits espagnols, pour lesquelles le MCE ne prévoit que des plafonds indicatifs, les institutions communautaires appliqueraient la préférence communautaire en respectant les obligations internationales de la Communauté et en appliquant, notamment, la déclaration commune concernant les importations en provenance des pays tiers de produits soumis au MCE: « Dans la mesure où la détérioration du marché de la Communauté ou d'une de ses régions est due également aux importations en provenance de pays tiers, les mesures ne seront prises à l'égard de ces importations que dans le cadre et dans les conditions des mécanismes déjà prévus par les organisations communes des marchés et dans le respect de dispositions se référant aux engagements internationaux de la Communauté » (JO L 302 du 15.11.1985, p. 481).

Le Conseil signale, en outre, que les différences entre les « certificats MCE » et les « certificats d'importation MCE », auxquels sont soumis les produits en provenance de pays tiers, sont minimes et que l'adoption du règlement n° 569/86 n'a par conséquent pas mis le royaume d'Espagne dans une situation moins favorable que les pays tiers.

10. *Illégalité de dispositions spécifiques des règlements litigieux*

Outre l'illégalité générale qui entacherait l'ensemble des règlements attaqués, le *requérant* fait encore valoir que les dispositions suivantes seraient en elles-mêmes illégales:

a) L'article 4 du règlement n° 569/86 serait illégal, dans la mesure où il permet de limiter la délivrance des certificats MCE à certains produits ou d'échelonner la délivrance de ces certificats sur l'année. Ce système ne trouverait pas une base légale dans l'acte d'adhésion, et il serait contraire à l'article 30 du traité.

Le *Conseil* et la *Commission* renvoient à cet égard à leurs observations générales en ce qui concerne la compatibilité du régime de certificats et de cautions avec l'article 30 du traité.

b) L'article 6, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement n° 574/86 de la Commission serait illégal, dans la mesure où il prévoit que le certificat MCE est délivré le cinquième jour ouvrable suivant le dépôt de la demande. Un délai de ce type ne serait pas prévu pour les pays tiers dans le règlement n° 3183/80 de la Commission, du 3 décembre 1980, précité, ni dans le règlement n° 3388/81 de la Commission, du 27 novembre 1981, portant modalités particulières d'application du régime de certificats d'importation et d'exportation dans le secteur viti-vinicole (JO L 341, p. 19). Cette disposition serait, par conséquent, contraire au principe de la préférence communautaire et contraire à l'article 30 du traité.

Le *Conseil* et la *Commision* rétorquent que cette affirmation est inexacte, puisque les dispositions applicables, et en particulier l'article 10, paragraphe 6, du règlement n° 574/81, utiliseraient les mêmes termes.

c) Enfin, l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 574/86 serait illégal en ce qu'il prévoit que « les États membres communiquent à la Commission, le lundi et le jeudi de chaque semaine, la quantité faisant l'objet des demandes de certificats par produit concerné, déposées jusqu'au jour de la communication ». En ce qui concerne les importations de vins de pays tiers, ces communications interviendraient chaque mois (article 6 du règlement n° 3388/81 de la Commission, précité); pour les importations d'autres produits, aucun certificat ne serait prévu. Ladite disposition serait par conséquent contraire au principe de la préférence communautaire.

La *Commission* répond que, tout comme la disposition litigieuse, l'article 10, paragraphe 8, du règlement n° 574/86 prévoit, pour les produits en provenance de pays tiers, que les États membres communiquent à la Commission, le lundi et le jeudi de chaque semaine, la quantité faisant l'objet des demandes par produit concerné.

T. Koopmans
Juge rapporteur