Affaire 119/86 R

Royaume d'Espagne
contre
Conseil et Commission des Communautés européennes

« Produits viti-vinicoles — Règles générales et modalités pratiques d'application du mécanisme complémentaire aux échanges prévus dans l'acte d'adhésion du royaume d'Espagne »

Sommaire

Référé — Sursis à exécution — Conditions d'octroi — Préjudice grave et irréparable (Traité CEE, art. 185; règlement de procédure, art. 83, § 2)

ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DE LA COUR
9 juillet 1986 *

Dans l'affaire 119/86 R,

Royaume d'Espagne, représenté par le ministre des Affaires étrangères, en la personne de son agent M. L. J. Casanova Fernández, secrétaire général pour les Communautés européennes, assisté par M. F. Mansito Caballero, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, M. J. Folguera Crespo, sous-directeur général de la coordination communautaire pour les affaires

* Langue de procédure: l'espagnol.

juridiques, M. A. Sainz de Vicuña Barroso, chef du service juridique du ministère des Affaires étrangères, M. J. de Miguel Zaragoza, sous-directeur général de la coopération juridique internationale au ministère de la Justice, et Me M. Waelbroeck, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de l'ambassade d'Espagne, 6, boulevard Emmanuel-Servais,

partie requérante,

contre

Conseil des Communautés européennes, représenté par ses agents MM. A. Sacchettini et J. Elizalde, membres de son service juridique, 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 ses agents MM. J. C. Seché et C. Palacio, membres de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. G. Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parties défenderesses,

ayant pour objet une demande de sursis à l'exécution 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), ci-après « MCE », et des règlements n°s 574/86 et 647/86 de la Commission, du 28 février 1986, déterminant respectivement les modalités d'application du MCE et certaines modalités d'application particulières du MCE pour les produits du secteur viti-vinicole (JO L 57, p. 1, et JO L 60, p. 50), dans la mesure où ils concernent les produits du secteur viti-vinicole,

LE PRÉSIDENT DE LA COUR DE JUSTICE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

rend la présente

ORDONNANCE

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 23 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:

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

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

— et des règlements n°s 624/86, 641/86, 643/86, 647/86 de la Commission, du 28 février 1986, déterminant les modalités d'application du MCE respectivement pour:

  — les pommes de terre primeurs (JO L 60, p. 1);

  — 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);

  — 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);

  — les produits du secteur viti-vinicole (JO L 60, p. 50).

2 Par requête déposée au greffe de la Cour le 9 juin 1986, la partie requérante a introduit, en vertu de l'article 185 du traité CEE et des articles 36 du statut de la Cour et 83 du règlement de procédure, une demande de sursis à l'exécution du règlement n° 569/86 du Conseil, du 25 février 1986, précité, et des règlements n°s 574/86 et 647/86 de la Commission, du 28 février 1986, susvisés, dans la mesure où ils concernent les produits du secteur viti-vinicole, jusqu'à ce que la Cour ait statué sur le recours formé au principal.

3 Les parties défenderesses ont présenté leurs observations écrites le 24 juin 1986. Les parties ont été entendues en leurs explications orales le 26 juin 1986.

4 Avant d'examiner le bien-fondé de la présente demande en référé et afin de permettre une approche complète du problème posé, il apparaît utile de décrire, de manière succincte, le mécanisme complémentaire aux échanges et ses règles générales et modalités d'application telles qu'elles ont été déterminées par les règlements du Conseil et de la Commission dont le sursis à l'exécution est demandé.

5 Le MCE est prévu aux articles 81 à 85 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, p. 23). L'article 81 prévoit l'instauration d'un MCE entre la Communauté à Dix et l'Espagne qui s'applique, d'une part, aux importations, dans la Communauté, de fruits et légumes, des produits du secteur viti-vinicole et des pommes de terre primeurs espagnols et, d'autre part, aux importations en Espagne des produits du secteur viti-vinicole et des produits relevant des secteurs des viandes, du lait, des fruits et légumes et des céréales en provenance de la Communauté à Dix. Le paragraphe 1, alinéa 2, de ce même article précise que, normalement, le MCE est applicable pour tous les produits qu'il vise du 1er mars 1986 au 31 décembre 1995, mais qu'il ne jouera pour les fruits et légumes qu'à partir du 1er janvier 1990.

6 L'article 83 de l'acte d'adhésion stipule qu'il est dressé, en principe au début de chaque campagne de commercialisation, en fonction des prévisions de production et de consommation, un bilan prévisionnel pour chacun des produits soumis au MCE. Sur la base de ce bilan, il est établi un calendrier prévisionnel concernant le développement des échanges et la fixation d'un plafond indicatif d'importations sur le marché concerné. Le paragraphe 2 de cet article précise que les fixations successives des plafonds indicatifs doivent comporter une certaine progressivité de façon à assurer une ouverture 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. Son dernier alinéa prévoit qu'un taux de progression annuel des plafonds indicatifs doit être déterminé à cette fin.

7 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.

8 L'article 85 explicite les mesures définitives qui peuvent être prises lorsque l'examen de l'évolution des échanges intracommunautaires fait apparaître un accroissement significatif des importations réalisées dans la CEE et que cette situation risque d'aboutir, ou aboutit, à un dépassement du plafond indicatif d'importation du produit concerné pour la campagne de commercialisation en cours. Le paragraphe 3 de cet article précise que, dans un tel cas, la Commission appréciera la gravité de la situation et décidera, suivant la procédure du comité de gestion, soit de réviser le plafond indicatif à la hausse si le marché concerné n'a pas subi de perturbations significatives à la suite du développement des importations, soit de limiter ou de suspendre les importations, mais uniquement dans la mesure et pour la durée strictement nécessaire pour mettre fin à la perturbation. La limitation ou la suspension des importations peuvent même ne concerner que certaines régions de la CEE. Le dernier paragraphe prévoit que « l'application du MCE ne peut en aucun cas conduire à traiter les produits en provenance d'Espagne ... de manière moins favorable que ceux en provenance de pays tiers ».

9 Sur la base de l'article 89, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, le Conseil a adopté le règlement n° 569/86, précité, déterminant les règles générales d'application du MCE. Se référant, dans le premier considérant de ce règlement, à l'objectif du MCE, en l'occurrence « suivre l'évolution des échanges et appliquer les mesures prévues par l'acte que celle-ci nécessiterait », et, dans son deuxième considérant, « à des orientations complémentaires convenues au sein de la conférence », le Conseil a adopté, pour la mise en œuvre du MCE, un système de certificats et de cautions dont les principales caractéristiques peuvent être décrites comme suit.

10 L'article 1er de ce règlement, dans son paragraphe 1, prévoit 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 de ce même article, ne peut être délivré pour les produits espagnols que par les autorités hispaniques. Le paragraphe 3 de ce 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 ». L'article 3 de ce règlement a, par ailleurs, institué un système identique de certificats d'importation MCE et de garantie afin de pouvoir suivre l'évolution des importations des pays tiers de la même manière que l'évolution des importations communautaires. Son article 4 prévoit que « la délivrance des certificats MCE et des certificats d'impor-

tation MCE peut être limitée à certains produits d'un secteur et échelonnée durant l'année » et qu'un délai peut être fixé pour la délivrance des certificats.

11 En application de l'article 7 du règlement n° 569/86, précité, la Commission a adopté, le 28 février 1986, le règlement n° 574/86, qui détermine les modalités d'application du MCE. Les articles 2 et 6, paragraphe 2, de ce règlement précisent, notamment, respectivement que le certificat MCE autorise et oblige à vendre la quantité nette de produit désigné durant sa période de validité et que le certificat MCE est délivré normalement le cinquième jour ouvrable suivant le jour de dépôt de la demande. Le même jour, la Commission a également adopté le règlement n° 647/86, précité, par lequel elle a déterminé certaines modalités d'application particulières du mécanisme complémentaire aux échanges pour les produits du secteur viti-vinicole. Les plafonds indicatifs d'importation des produits espagnols du secteur viti-vinicole sur le marché de la Communauté pour les campagnes 1985-1986 et 1986-1987 sont notamment fixés à l'article 1er de ce règlement. L'article 4 détermine les montants des garanties relatives aux certificats MCE, alors que l'article 3 précise que « la durée de validité des certificats MCE visés à l'article 2 du règlement n° 574/86 est de quatre mois à compter de la date à laquelle ils ont été demandés ».

12 Ce sont ces trois règlements adoptés par les institutions européennes pour la mise en œuvre et la gestion du MCE qui font l'objet d'une demande de sursis à l'exécution de la part de la partie requérante, dans la mesure où ils concernent les produits du secteur viti-vinicole étant donné qu'elle estime que le régime de certificat MCE assorti d'une caution qu'ils instaurent est incompatible avec les dispositions du traité CEE sur la libre circulation des marchandises, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de proportionnalité, avec la règle de standstill prévue aux articles 31 et 32 du traité CEE et avec le principe de préférence communautaire.

13 Selon les termes de l'article 185 du traité CEE, les recours formés devant la Cour de justice n'ont pas d'effet suspensif. La Cour peut toutefois, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution des actes attaqués.

14 Pour qu'une mesure provisoire comme celle sollicitée puisse être ordonnée, l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure prescrit que les demandes en référé doivent spécifier les moyens de fait et de droit justifiant, à première vue, l'octroi de la mesure provisoire à laquelle elles concluent, ainsi que les circonstances établissant l'urgence.

15 Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que le caractère urgent d'une demande en référé énoncé à l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure doit s'apprécier par rapport à la nécessité qu'il y a de statuer provisoirement afin d'éviter qu'un préjudice grave et irréparable ne soit occasionné à la partie qui sollicite la mesure provisoire.

16 A cet égard, la partie requérante invoque, afin de démontrer que le régime instauré par les règlements précités crée un préjudice grave pour les exportations espagnoles, que le mécanisme adopté a rendu considérablement plus restrictif le système du MCE tel qu'il est prévu aux articles 81 à 85 de l'acte d'adhésion. Elle estime, en effet, que le mécanisme du certificat MCE assorti d'une caution, ainsi que ses modalités pratiques d'application telles qu'elles ont été exposées aux points 9 à 11 de cette ordonnance, constituent une charge importante pour les opérateurs économiques, qui est d'ailleurs perçue comme telle par ceux-ci. A l'appui de cette dernière affirmation, elle se réfère à une quarantaine de télex émanant d'exportateurs ou d'importateurs de vins espagnols, qu'elle a joints en annexe III de sa demande en référé et qui contiennent les récriminations de ces opérateurs économiques sur le régime du certificat MCE assorti d'une caution.

17 Elle est d'avis que ces divers éléments révéleraient de manière claire que les modalités du MCE telles qu'elles ont été établies par les règlements mis en cause ont pour but, en fait, non de suivre l'évolution des échanges, mais d'instaurer une entrave particulièrement grave aux importations espagnoles des produits du secteur viti-vinicole, alors que le but du MCE, à savoir suivre l'évolution des échanges, et l'application éventuelle des mesures prévues à l'article 85 de l'acte d'adhésion pourraient être amplement réalisés par la communication régulière de renseignements statistiques par les autorités douanières nationales à la Commission.

18 Dans les observations écrites qu'elles ont soumises à la Cour dans le cadre de cette procédure en référé, les parties défenderesses font valoir à titre principal que le régime du certificat MCE assorti d'une caution est le seul système qui permette d'atteindre l'objectif du MCE et de le mettre en œuvre d'une manière efficace. La plupart des modalités pratiques du régime incriminé correspondraient par ailleurs au système de droit commun appliqué depuis longtemps aux États tiers et dont la Cour a reconnu le caractère nécessaire et approprié dans son arrêt du 17 décembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. 1970, p. 1125).

19 La partie requérante allègue encore que le préjudice qu'elle aurait subi suite à l'instauration du régime du certificat MCE assorti d'une caution serait également irréparable. Ce régime pénaliserait en effet lourdement les exportations espagnoles en les grevant d'un nombre considérable de formalités et de frais supplémentaires et aurait même provoqué une chute importante de celles-ci. Les exportateurs espagnols seraient, de ce fait, en train de perdre leurs parts de marché et leurs débouchés dans la Communauté, situation qui, si elle perdurait pendant la durée de la procédure au fond devant la Cour, risquerait d'entraîner des pertes de marché irréparables.

20 En vue de démontrer la réalité et l'ampleur de la chute des exportations espagnoles des produits du secteur viti-vinicole dans la Communauté à Dix, elle se réfère à deux tableaux statistiques figurant en annexe IV de sa demande en référé. Le premier tableau montre une comparaison des exportations de différents types de vin espagnol effectivement réalisées au cours des deux mois qui ont suivi l'entrée en vigueur du MCE, à savoir les mois de mars et avril 1986, avec la moyenne mensuelle des exportations réalisées en 1985. Le deuxième tableau indique les plafonds indicatifs des exportations par catégorie de vins pour six mois, la quantité mensuelle pouvant être exportée dans ces limites et les exportations effectives qui ont eu lieu dans le courant des mois de mars et avril 1986. La partie requérante met en exergue à ce propos que, pour tous les types de vins, les exportations effectivement réalisées ne seraient arrivées au mieux qu'aux trois quarts de la quantité qui pouvait être exportée dans les limites du plafond indicatif.

21 Elle est d'avis que le premier tableau qu'elle avance démontrerait de manière évidente que pour tous les types de vins, à l'exception des vins blancs de qualité déterminée, les exportations effectivement réalisées en mars et en avril 1986 se situent nettement en dessous de la moyenne mensuelle de 1985. Ce phénomène serait particulièrement sensible pour les vins blancs de table et les vins rosés et rouges de table pour lesquels les exportations en mars et en avril ne se situeraient qu'à un pourcentage variant entre 15 et 26 % de la moyenne mensuelle de 1985. Cette chute des exportations serait la conséquence directe de l'instauration du régime de certificat MCE assorti d'une caution.

22 Les parties défenderesses contestent, chiffres à l'appui, qu'il y ait eu une chute des exportations espagnoles des produits viti-vinicoles à la suite de l'entrée en vigueur, le 1er mars 1986, du MCE. Elles avancent notamment un tableau chiffré figurant en annexe de leurs observations, qui comporte une comparaison entre la moyenne

mensuelle des exportations effectives, calculée sur base des exportations réalisées lors des années 1982, 1983 et 1984, et les certificats octroyés lors des mois de mars, avril et mai 1986. Les chiffres des certificats étant supérieurs aux chiffres de la moyenne mensuelle des exportations, elles en déduisent que les exportations vers la Communauté à Dix ont légèrement augmenté depuis le 1er mars 1986.

23 Elles font encore valoir que même si la preuve que les exportations espagnoles des produits du secteur viti-vinicole ont fléchi depuis l'entrée en vigueur du MCE était apportée, cette baisse ne devrait pas nécessairement être imputée à ce mécanisme. Elle pourrait s'expliquer facilement par le changement de régime administratif de ces exportations qui pourrait avoir incité les opérateurs soit à anticiper leurs opérations avant la mise en place de ce système, soit à différer leurs exportations dans l'attente d'une meilleure connaissance du fonctionnement de ce système.

24 Suite à une demande qui lui a été formulée à l'audience, la partie requérante a soumis à la Cour des données chiffrées relatives aux mois de janvier, février et mai 1986, qui complètent le premier tableau statistique dont il a été fait état au point 20 de cette ordonnance.

25 Des éléments relevés ci-dessus, il faut constater que les données chiffrées avancées par les parties au litige sont très divergentes et aboutissent à des conclusions diamétralement opposées. Afin de pouvoir établir s'il y a un préjudice grave et irréparable, il apparaît dès lors nécessaire de se pencher de manière approfondie sur les statistiques respectives des deux parties.

26 A cet égard, il faut convenir, ainsi que l'a souligné, à juste titre, la partie requérante, à l'audience, que les institutions européennes ont comparé, dans les données chiffrées qu'elles ont soumises à la Cour, deux choses qui ne semblent pas pouvoir être comparées, à savoir, les importations effectives avec les demandes de certificat. En effet, l'octroi d'un certificat pendant un mois ne signifie pas nécessairement qu'une importation a eu lieu pendant ce mois, mais simplement qu'elle peut avoir lieu dans les quatre mois à dater du jour de sa délivrance, puisque l'article 3 du règlement n° 647/86 de la Commission, précité, a précisé que la durée de validité de ce certificat est de quatre mois à compter de la date à laquelle il a été demandé. Les conclusions tirées de ces données par les parties défenderesses semblent donc, à première vue, ne pas pouvoir être retenues.

27 Quant aux données statistiques fournies par la partie requérante, il faut considérer que si elles semblent contenir des éléments pertinents pour l'appréciation d'un éventuel préjudice grave et irréparable, elles ne suffisent néanmoins pas à en établir l'existence, et cela pour les deux motifs principaux qui sont énoncés ci-dessous.

28 En premier lieu, il ressort de ces données que les exportations espagnoles de vins de table ont diminué de façon substantielle mais que les exportations de vins de qualité n'ont, par contre, presque pas diminué ou ont même augmenté dans certains cas, comme le vin blanc. Les chiffres fournis pour les mois de janvier et février 1986 révèlent qu'une baisse des exportations assez considérable s'était déjà produite pour les vins de table sans qu'aucune explication satisfaisante n'ait été avancée pour justifier cette baisse. Dès lors, au vu des éléments d'information qui sont actuellement en possession de la Cour, le président estime qu'il n'est pas possible d'établir, pour l'instant, un lien de causalité entre la mise en œuvre du MCE et la baisse des exportations constatée pour certains types de vins.

29 Ensuite, il convient de rappeler que l'article 3 du règlement n° 647/86, précité, prévoit que la durée de validité d'un certificat MCE est de quatre mois à dater de sa délivrance. La Commission a précisé à l'audience qu'à la suite de problèmes administratifs le système du certificat MCE assorti d'une caution n'avait pu commencer à être opérationnel, en pratique, que le 13 mars 1986. Il apparaît donc que, quelle que soit leur pertinence, les données chiffrées avancées par la partie requérante ne portaient pas sur une période suffisamment longue pour permettre à la Cour de se faire une idée réelle de la situation. A tout le moins, il semble que la période de référence devrait être au minimum de quatre mois à partir de la date d'entrée en vigueur effective du système, c'est-à-dire qu'elle devrait au moins s'étendre jusqu'au 13 juillet 1986. L'article 1er, paragraphe 1, alinéa 1, du règlement n° 647/86 ayant fixé un plafond indicatif d'importation des produits espagnols du secteur viti-vinicole sur le marché de la Communauté, pour la campagne 1985-1986, du 1er mars 1986 au 31 août 1986, il apparaîtrait encore plus logique que cette période de référence soit prolongée jusqu'à cette dernière date.

30 Il ressort de ce qui précède que la partie requérante n'a pas réussi à apporter des éléments permettant d'établir que l'application du MCE causerait un préjudice grave à ses exportations du secteur viti-vinicole. Quant au caractère irréparable du

dommage éventuel, la partie requérante n'a pas su démontrer qu'une chute des exportations, en particulier lorsqu'elle se produit dans ce seul secteur des vins de table, conduit nécessairement à une perte de certains marchés.

31 La partie requérante n'ayant pas réussi à démontrer l'urgence requise par l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure, il n'apparaît pas nécessaire d'examiner si les moyens de fait et de droit qu'elle a invoqués pouvaient justifier, à première vue, l'octroi de la mesure provisoire demandée.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT,

statuant au provisoire,

ordonne:

1) Le recours est rejeté.

2) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 9 juillet 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart