

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. DAMASO RUIZ-JARABO COLOMER
présentées le 1^{er} juin 1999 *

I — Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle vous est soumise par le président de l'Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (tribunal de première instance de La Haye) (Pays-Bas); elle a pour objet la validité de la modification apportée par le Conseil au régime d'association entre la Communauté européenne et les pays et territoires d'outre-mer (ci-après les «PTOM»). Ce régime, établi pour dix ans par la décision 91/482/CEE, du 25 juillet 1991¹ (ci-après la «décision 91/482» ou la «décision PTOM»), a été fortement remanié, pendant sa période d'application, par l'adoption de la décision 97/803/CE, du 24 novembre 1997² (ci-après la «décision 97/803» ou la «décision de révision»), qui a affecté notamment les possibilités d'exportation de sucre vers la Communauté à partir des PTOM.
2. Les différentes questions préjudicielles ont été soulevées dans le cadre d'une procédure en référé ouverte par la société néerlandaise Emesa Sugar (Free Zone) NV (ci-après «Emesa») contre les autorités métropolitaines du royaume des Pays-Bas et celles de l'île caraïbe d'Aruba, qui est l'un des PTOM. Le but déclaré était en substance que les dispositions contenues dans la décision de révision restent inappliquées, afin que la décision PTOM continue de s'appliquer à l'importation de sucre provenant d'Aruba.
3. La procédure au principal fait partie d'une véritable «batterie» de contentieux³ ouverts par Emesa et d'autres opérateurs économiques ainsi que par les autorités d'Aruba et des Antilles néerlandaises, tant devant les juridictions nationales que devant le Tribunal de première instance

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Décision du Conseil relative à l'association des PTOM à la Communauté économique européenne (JO L 263, p. 1; rectificatif publié au JO L 331, p. 23).

2 — Décision du Conseil portant révision à mi-parcours de la décision 91/482 (JO L 329, p. 50).

3 — Le gouvernement français parle de «guérilla juridique».

des Communautés européennes⁴, afin de s'opposer à l'application de la décision 97/803. La même juridiction néerlandaise de première instance a en outre saisi la Cour de justice d'une autre demande préjudicielle, apparentée⁵.

4. La présente affaire a comme toile de fond la difficulté qu'il y a pour le législateur communautaire de concilier les exigences de la politique agricole commune et, plus concrètement, celles dérivées de l'organisation commune du marché du sucre, avec les objectifs de traitement commercial préférentiel et de contribution au développement consacrés dans la quatrième partie du traité

CE en faveur des PTOM. En particulier, la Cour de justice est appelée à se prononcer sur l'existence ou non en droit communautaire d'un principe qui ferait obstacle à ce que, une fois accordés, des avantages reconnus aux PTOM dans le cadre du régime d'association puissent être retirés ou limités («principe du verrouillage»).

II — Les faits

4 — La procédure dans l'affaire, Antilles néerlandaises/Conseil, T-310/97, visant à obtenir l'annulation de la décision 97/803, a été suspendue par ordonnance du 16 novembre 1998 en attendant le prononcé en l'espèce. La demande en référé présentée dans cette affaire en vue d'obtenir le sursis à l'exécution de diverses dispositions de cette décision a été rejetée par ordonnance du président du Tribunal de première instance du 2 mars 1998 (T-310/97 R, Rec. p. II-455), confirmée sur pourvoi par ordonnance du président de la Cour de justice du 25 juin 1998 [C-159/98 P (R), Rec. p. I-4147]. Des recours en annulation analogues ont été introduits par Aruba contre le Conseil (T-36/98) et par Emesa contre le Conseil et la Commission (T-43/98 et T-44/98). Dans les trois affaires, la suspension de la procédure a été ordonnée en attendant qu'il ait été statué en l'espèce. La demande de mesures provisoires présentée dans l'affaire T-43/98 a été rejetée par ordonnance du président du Tribunal de première instance du 14 août 1998 (T-43/98 R, Rec. p. II-3055), qui, il est vrai, a été annulée sur pourvoi par le président de la Cour de justice dans une ordonnance du 17 décembre 1998, Emesa Sugar/Conseil [C-363/98 P (R), Rec. p. I-8787]. Dans l'affaire T-44/98, Emesa a également attaqué en référé le refus de la Commission de délivrer un certificat d'importation de sucre suivant les conditions appliquées avant la décision de révision. Cette demande a également été rejetée par le président du Tribunal de première instance dans une ordonnance du 14 août 1998 (T-44/98 R), qui a été annulée sur pourvoi par le président de la Cour de justice dans une ordonnance du 17 décembre 1998, Emesa Sugar/Commission [C-364/98 P (R), Rec. p. I-8815]. Le 30 avril 1999, le président du Tribunal de première instance a prononcé une nouvelle ordonnance prévoyant, sous certaines conditions, la suspension provisoire de l'article 108 ter de la décision et autorisant Emesa à exporter vers la Communauté un total de 7 500 tonnes de sucre sur une période de six mois. Enfin, le sursis à statuer a également été prononcé, par ordonnance du 11 février 1999, dans les affaires Antilles néerlandaises/Commission (T-52/98 et T-53/98), ainsi que Aruba/Commission (T-54/98).

5 — Emesa Sugar/Pays-Bas, Staat der Nederlanden, Antilles néerlandaises et Aruba (C-380/97), dans laquelle la procédure a été suspendue par décision du 5 décembre 1997.

5. La société Emesa Sugar (Free Zone) NV a été constituée le 6 février 1997 avec des capitaux provenant d'un groupe américain-brésilien, The Emesa Group. Dès le mois d'avril de la même année, elle a entamé ses activités sucrières sur l'île d'Aruba. Cette dépendance autonome du royaume des Pays-Bas est — comme je l'ai déjà annoncé — l'un des PTOM énumérés à l'annexe IV du traité CE.

6. Comme Aruba ne produit pas de sucre, l'entreprise demanderesse au principal obtient la matière première nécessaire à ses activités dans les raffineries de canne à sucre établies à Trinité-et-Tobago, qui est l'un des États du groupe «Afrique, Caraïbes et Pacifique» (ci-après les «ACP»). Le sucre ainsi acheté est soumis par Emesa à

des opérations de raffinage, de calibrage ou de mouture («milling»)⁶, et d'emballage. Selon l'entité demanderesse, sa capacité de production annuelle s'élève à, au moins, 34 000 tonnes de sucre.

7. En vertu de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de l'annexe II de la décision PTOM, relatif à ce que l'on a coutume d'appeler le «cumul d'origine ACP/PTOM» (voir le point 25 ci-après), les opérations décrites au point antérieur sont suffisantes pour que le sucre puisse être considéré comme originaire d'un PTOM et comme ayant, à ce titre, toute liberté d'accès au marché communautaire. Comme le prix du sucre est trois fois plus élevé dans l'Union européenne que sur le marché mondial⁷, l'intérêt commercial d'une telle opération se comprend facilement.

8. Les tentatives d'Emesa pour empêcher, par des actions en justice, la participation du royaume des Pays-Bas à la révision de la décision PTOM ont buté sur l'arrêt du Gerechtshof te 's-Gravenhage (cour d'appel de La Haye) du 20 novembre 1997. Cette décision — qui fait actuellement l'objet d'un pourvoi en cassation — a annulé deux ordonnances par lesquelles la juridiction de renvoi de la présente affaire faisait droit aux demandes d'Emesa.

6 — Par cette opération, le sucre est porté au calibre souhaité, en fonction des spécifications indiquées par le client.

7 — Selon une enquête effectuée par l'université Erasmus, à la demande du royaume des Pays-Bas, des Antilles néerlandaises et d'Aruba.

9. Dans le cadre de cette procédure, le même président de l'Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage a, par ordonnance du 4 novembre 1997, saisi la Cour d'une question préjudicielle relative à la possibilité pour les juridictions nationales de s'opposer à la participation des autorités d'un État membre à l'adoption d'actes communautaires⁸. L'État néerlandais a introduit un recours contre cette ordonnance de renvoi.

10. La décision 97/803, qui a été adoptée par le Conseil le 24 novembre 1997, pour entrer en vigueur le 1^{er} décembre suivant, limite à 3 000 tonnes par an la quantité de sucre qui peut être importée dans la Communauté en exonération de droits de douane dans le cadre du régime de cumul d'origine ACP/PTOM. Elle a ainsi mis fin à la situation décrite au point antérieur, ce qui a eu des répercussions importantes sur les objectifs économiques d'Emesa. En effet, le contingent de 3 000 tonnes de sucre par an correspond à peine — selon l'entreprise elle-même — à sa production d'un mois.

11. Une fois adoptée la décision 97/803, Emesa a saisi le président de l'Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage de la demande de mesures provisoires qui a donné lieu à la présente affaire. L'objet de cette demande était d'interdire à l'État d'appliquer au sucre d'Emesa de nouveaux droits ou taxes à l'importation, d'interdire en outre au Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten (ci-après le «HPA») de refuser de délivrer des licences d'import-

8 — Affaire C-380/97, précitée à la note 5.

tation pour ce même produit et, finalement, d'interdire à Aruba de refuser à Emesa la délivrance des certificats EUR.1 correspondants. Les certificats EUR.1 sont des documents de circulation de marchandises délivrés par les autorités douanières des PTOM pour attester l'origine des produits⁹.

Néanmoins, dans l'ordonnance de renvoi elle-même, le juge néerlandais a déclaré la demande irrecevable, faute de compétence matérielle de sa part, dans la mesure où elle était dirigée contre l'État néerlandais (Staat der Nederlanden) et le HPA, et il ne l'a considérée comme recevable qu'en ce qui concerne Aruba. Par suite, l'objet de la procédure au principal se limite à la demande d'Emesa — accueillie dans la même ordonnance — visant à obtenir que le juge interdise aux autorités compétentes de l'île d'Aruba de refuser de délivrer le certificat EUR.1 pour le sucre produit par la partie demanderesse, au motif que ce refus n'aurait pas été possible sous l'empire de la décision 91/482.

9 — Selon l'article 12 de l'annexe II de la décision PTOM:

- « 1. La preuve du caractère originaire des produits, au sens de la présente annexe, est apportée par un certificat de circulation des marchandises EUR.1 dont le modèle figure à l'annexe 4 de la présente annexe.
2. Le certificat de circulation des marchandises EUR.1 ne peut être délivré que s'il peut constituer le titre justificatif pour l'application de la décision.
3. Le certificat de circulation des marchandises EUR.1 n'est délivré que sur demande écrite de l'exportateur ou, sous la responsabilité de celui-ci, par son représentant habilité. Cette demande est établie sur le formulaire dont le modèle figure à l'annexe 4 qui est rempli conformément à la présente annexe.
- ...
6. La délivrance du certificat de circulation des marchandises EUR.1 est effectuée par les autorités douanières du PTOM d'exportation, si les marchandises peuvent être considérées comme produits originaires au sens de la présente annexe.
- ...

III — Les questions préjudicielles

12. Dans ce contexte, le président de l'Arrondissementsrechtbank a décidé de saisir la Cour de justice des Communautés européennes des questions préjudicielles suivantes:

« 1) La révision à mi-parcours de la décision d'association, au 1^{er} décembre 1997, par décision 97/803/CE du Conseil, du 24 novembre 1997 (JO 1997, L 329, p. 50) — plus particulièrement l'article 108 ter, paragraphe 1, ainsi que la suppression du 'milling' comme mode de transformation retenu pour l'origine, qu'elle comporte — est-elle bel et bien proportionnelle?

2) Est-il admissible que ladite décision du Conseil — plus particulièrement l'article 108 ter, paragraphe 1, ainsi que la suppression du 'milling' comme mode de transformation retenu pour l'origine, qu'elle comporte — aille dans ses effets restrictifs (nettement) au-delà de ce qui aurait été possible en recourant à des mesures de sauvegarde au titre de l'article 109 de la décision d'association?

3) Le traité CE, en particulier sa quatrième partie, permet-il qu'une décision du Conseil, telle que visée à l'article 136, second alinéa, du traité CE — en l'espèce la décision précitée (97/803/

CE) — comporte des restrictions quantitatives à l'importation ou des mesures d'effet équivalent?

elles alors nulles et les particuliers peuvent-ils alors l'invoquer dans un litige porté devant le juge national?

- 4) La troisième question appelle-t-elle une réponse différente
 - a) si ces restrictions ou ces mesures prennent la forme de contingents tarifaires ou de restrictions aux règles d'origine ou les deux combinés
- ou
- b) si les dispositions en question comportent des mesures de sauvegarde ou pas?
- 5) Découle-t-il du traité CE, en particulier de sa quatrième partie, que, dans le cadre de l'article 136, second alinéa, les réalisations acquises — dans le sens de mesures favorables aux PTOM — ne peuvent par la suite être revues ou annulées au détriment des PTOM?
- 6) Si cela n'est bel et bien plus possible, les décisions en question du Conseil sont-elles alors nulles et les particuliers peuvent-ils alors l'invoquer dans un litige porté devant le juge national?
- 7) Dans quelle mesure la décision PTOM de 1991 (91/482/CEE, JO 1991, L 263 et rectificatif dans le JO 1993, L 15, p. 33) doit-elle être réputée s'appliquer sans être revue durant la période de dix ans, visée à son article 240, paragraphe 1, dès lors que le Conseil ne l'a pas révisée avant le terme (de la première période) des cinq premières années, visé à son article 240, paragraphe 3, initio?
- 8) La décision de révision du Conseil (97/803/CE) heurte-t-elle l'article 133, paragraphe 1, du traité CE?
- 9) Ladite décision de révision du Conseil est-elle valide au regard des attentes suscitées par la brochure d'information DE 76 d'octobre 1993 diffusée par la Commission, étant donné qu'il y est indiqué à l'endroit de la sixième décision PTOM, à la page 16, que la durée de validité de cette décision est à présent de dix ans (cinq ans auparavant)?
- 10) L'article 108 ter précité inséré au 1^{er} décembre 1997 est-il à ce point impraticable qu'il doit être réputé invalide?

11) Dans des circonstances telles que celles décrites dans l'arrêt Zuckerfabrik Süderdithmarschen et autres (C-143/88 et C-92/89) et dans des arrêts ultérieurs, le juge (des référés) national est-il compétent pour prescrire d'emblée une mesure provisoire, en cas de violation imminente du droit communautaire par une instance non communautaire d'exécution désignée par le droit communautaire, pour prévenir pareille violation?

CE, l'article 227 (devenu, après modification, l'article 299 CE), paragraphe 3, inclut dans ce champ d'application les PTOM dont la liste figure en annexe IV et qui «font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce traité». Depuis 1964, les Antilles néerlandaises font partie de ces pays et territoires¹⁰.

12) En admettant que la onzième question appelle une réponse affirmative et que l'appréciation des circonstances visées sous 11 ne relève pas du juge national mais de la Cour de justice, les circonstances visées dans la présente ordonnance sous 3.9 à 3.11 sont-elles de nature à justifier une mesure telle que celle visée sous 11?»

14. L'article 3, sous r), du traité CE (devenu, après modification, l'article 3 CE) dispose que l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité, «l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social».

IV — Les dispositions communautaires applicables

Le traité CE

13. Dans le cadre de la délimitation du champ d'application territorial du traité

15. La quatrième partie du traité est intitulée «L'association des pays et territoires d'outre-mer». Selon l'article 131 (devenu, après modification, l'article 182 CE), le but de cette association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires d'outre-mer ainsi que l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.

¹⁰ — Elles sont actuellement dénommées «pays d'outre-mer relevant du royaume des Pays-Bas» et elles incluent notamment Aruba et les Antilles néerlandaises proprement dites.

16. L'article 132 du traité CE (actuellement article 183 CE) déclare que: més conformément aux dispositions des articles 12, 13, 14, 15 et 17.

«L'association poursuit les objectifs ci-après. ...»

1. Les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du présent traité.

18. Finalement, l'article 136 du traité CE (devenu, après modification, l'article 187 CE) dispose:

...»

«Pour une première période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du présent traité, une convention d'application annexée à ce traité fixe les modalités et la procédure de l'association entre les pays et territoires et la Communauté.

17. L'article 133 du traité CE (devenu, après modification, l'article 184 CE) dispose:

Avant l'expiration de la convention prévue à l'alinéa ci-dessus, le Conseil statuant à l'unanimité établit, à partir des réalisations acquises et sur la base des principes inscrits dans le présent traité, les dispositions à prévoir pour une nouvelle période.»

«1. Les importations originaires des pays et territoires bénéficient à leur entrée dans les États membres de l'élimination totale des droits de douane qui intervient progressivement entre les États membres conformément aux dispositions du présent traité.

La décision 91/482

2. A l'entrée dans chaque pays et territoire, les droits de douane frappant les importations des États membres et des autres pays et territoires sont progressivement suppri-

19. Pour la décennie 1990-1999, le Conseil a adopté la décision 91/482, qui est entrée en vigueur, conformément à son arti-

cle 241, le 20 septembre 1991; d'après son article 240, paragraphe 1, cette décision devait s'appliquer pour une période de dix ans «à compter du 1^{er} mars 1990»¹¹. Le paragraphe 3 de cet article dispose:

modifiées dans le cadre des points a) et b) jusqu'à leur entrée en vigueur.

... »

«3. Avant l'expiration de la première période de cinq ans, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête, outre les concours financiers visés à l'article 154 paragraphe 1:

20. Selon l'article 101 de la décision 91/482, avant la révision, que je présenterai ultérieurement:

a) le cas échéant, les modifications éventuelles à apporter aux dispositions qui auraient fait l'objet de notification à la Commission par les autorités compétentes des PTOM au plus tard dix mois avant l'expiration de cette période quinquennale;

«1. Les produits originaires des PTOM sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits de douane et de taxes d'effet équivalent.

b) le cas échéant, les modifications éventuellement proposées par la Commission sur la base de sa propre expérience ou du lien avec des modifications en cours de négociation entre la Communauté et les États ACP;

2. Les produits non originaires des PTOM se trouvant en libre pratique dans un PTOM et réexportés en l'état vers la Communauté sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits de douane et de taxes d'effet équivalent à condition qu'ils:

c) éventuellement les mesures transitoires nécessaires au sujet des dispositions

— aient acquitté, dans le PTOM concerné, des droits de douane ou taxes d'effet équivalent d'un niveau égal ou supérieur aux droits de douane applicables dans la Communauté à l'importation de ces mêmes produits originaires de pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée,

11 — Sur les problèmes de rétroactivité posés par cette disposition, voir les points 24 à 43 de mes conclusions sous l'arrêt *Road Air*, auxquelles renvoie le point 47 de l'arrêt prononcé par la Cour le 22 avril 1997 dans cette même affaire (C-310/95, Rec. p. I-2229).

- n'aient pas fait l'objet d'exemption ou de restitution, totale ou partielle, de droits de douane ou de taxe d'effet équivalent,

signaler, conformément à l'article 1^{er} de l'annexe II, que:

- soient accompagnés d'un certificat d'exportation.

«Pour l'application des dispositions de la décision relative à la coopération commerciale, un produit est considéré comme produit originaire des pays et territoires ci-après dénommés 'PTOM' de la Communauté ou des États ACP, s'il y a été soit entièrement obtenu, soit suffisamment transformé.»

... »

21. Pour sa part, l'article 108, paragraphe 1, de la décision 91/482 dispose:

23. L'article 3, paragraphe 3, de la même annexe contient une liste d'ouvrages et de transformations qui sont considérées comme insuffisantes pour que le produit puisse être qualifié d'originaire d'un PTOM.

- «—la notion de produits originaires et les méthodes de coopération administrative qui s'y rapportent sont définies à l'annexe II,

24. L'article 6, paragraphes 2 et 3, de l'annexe II établit le système dit du «cumul d'origine», en vertu duquel:

... »

«2. Lorsque des produits entièrement obtenus dans la Communauté ou dans les États ACP font l'objet d'ouvrages ou de transformations dans les PTOM, ils sont considérés comme ayant été entièrement obtenus dans les PTOM.

22. Pour la formulation concrète des critères d'origine des produits PTOM, il faut

3. Les ouvrages ou transformations effectuées dans la Communauté ou dans les

États ACP sont considérées comme ayant été effectuées dans les PTOM lorsque les matières obtenues font ultérieurement l'objet d'ouvrages ou de transformations dans les PTOM. ... »

... »

26. De même, la décision 97/803 a apporté un léger changement à la rédaction de l'article 101, paragraphe 1, de la décision 91/482:

La décision 97/803

« 1. Les produits originaires des PTOM sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits à l'importation.

25. Conformément à son point 32, la décision 97/803 a inséré dans la décision 91/482 l'article 108 ter suivant, dont les paragraphes 1 et 2 disposent:

... »

« 1.... le cumul d'origine ACP/PTOM, visé à l'article 6 de l'annexe II est admis pour une quantité annuelle de 3 000 tonnes de sucre.

27. Finalement, le libellé de l'article 102 est devenu le suivant:

2. Pour la mise en œuvre des règles de cumul ACP/PTOM visée au paragraphe 1, sont considérés comme suffisants pour conférer le caractère de produits originaires des PTOM le moulage de sucre en morceaux ou la coloration.

« Sans préjudice des articles... et 108 ter, la Communauté n'applique pas à l'importation des produits originaires des PTOM de restrictions quantitatives, ni de mesures d'effet équivalent. »

V — Le régime des échanges commerciaux entre les PTOM et la Communauté

28. Dans mes conclusions dans l'affaire *Road Air*¹², j'ai eu l'occasion de souligner que, pour définir le régime juridique des relations entre les PTOM et la Communauté, il importait avant tout de préciser dans quelle mesure chacune des dispositions du traité peut leur être appliquée, au vu du contenu de la quatrième partie de ce traité¹³.

29. La réponse que la Cour a donnée à cette question sur un plan général se trouve dans l'arrêt *Leplat*, du 12 février 1992: « Cette association [des PTOM avec la Communauté] fait l'objet d'un régime défini dans la quatrième partie du traité (articles 131 à 136), de sorte que les dispositions générales du traité ne sont pas applicables aux PTOM sans référence expresse »¹⁴.

30. L'association des PTOM à la Communauté ne signifie donc pas que tout le droit communautaire¹⁵, tant originaire que

dérivé, leur serait applicable directement et automatiquement: au contraire, il importe d'analyser dans chaque cas, à la lumière de la quatrième partie du traité CE, quelles dispositions communautaires leur sont applicables, et dans quelle mesure.

31. Dans sa réponse, la Cour a affirmé que l'interprétation des dispositions en question ne faisait pas obstacle à la perception des droits de douane, en précisant que celle-ci devrait intervenir conformément aux dispositions de la décision 91/482, qui avaient été valablement adoptées par le Conseil sur la base de l'habilitation que lui confère l'article 136 du traité (devenu, après modification, l'article 187 CE).

32. De même dans l'arrêt *Antillean Rice Mills e.a./Commission*, du 11 février 1999¹⁶, la Cour déclare que, en dépit de liens étroits avec la Communauté, les PTOM ne font pas partie intégrante de cette dernière, de sorte que la libre circulation des marchandises entre la Communauté et les PTOM ne saurait être sans restriction à ce stade.

12 — Précité à la note 11.

13 — Dans l'affaire *Road Air*, il s'agissait de déterminer si les dispositions de la quatrième partie du traité CEE faisaient obstacle, à la date à laquelle se référait la procédure au principal (juin 1991), à la perception de droits de douane à l'importation dans la Communauté de marchandises originaires d'un pays tiers et se trouvant en libre pratique dans les Antilles néerlandaises.

14 — C-260/90, Rec. p. I-643, point 10.

15 — Au point 62 de son avis 1/78, du 4 octobre 1979 (Rec. p. 2871), ainsi qu'au point 17 de l'avis 1/94, du 15 novembre 1994 (Rec. p. I-5267), où elle se réfère aux PTOM, la Cour affirme qu'il s'agit de pays et territoires qui dépendent des États membres, mais qui ne font pas partie de l'aire d'application du droit communautaire.

16 — C-390/95 P, Rec. p. I-769, point 36.

33. Les bases juridiques sur lesquelles se fonde cette réponse sont, en résumé, les suivantes:

d) En tout cas, il faut s'en tenir à ce que prévoient les décisions adoptées par le Conseil pour la période correspondante sur la base de l'article 136.

a) Les PTOM ne font pas partie du territoire douanier de la Communauté et leurs échanges commerciaux avec cette dernière ne bénéficient pas du même statut que les échanges entre États membres. Dans ce dernier cas, il s'agit d'opérations intracommunautaires, alors qu'entre les PTOM et la Communauté il s'agit de véritables importations.

VI — Reclassement des questions préjudicielles

34. Pour faciliter l'analyse des questions préjudicielles, je les regrouperai suivant un ordre systématique:

a) L'irrecevabilité des questions préjudicielles (question préliminaire).

b) L'article 133, paragraphe 1, du traité CE (devenu, après modification, l'article 184 CE) n'est pas applicable aux produits qui, après avoir été importés dans ces pays et territoires, sont réexportés vers l'un des États membres.

b) La possibilité de réviser la décision PTOM à l'expiration de ses cinq premières années d'application (septième et neuvième questions).

c) Une autre interprétation — comme celle qui prétend, pour ce type de produits, reconnaître aux PTOM le bénéfice d'un régime analogue à celui que les États membres s'accordent entre eux — supposerait que les PTOM fassent «partie de la zone douanière commune, ce qui va bien au-delà de ce qui a été prévu par le traité»¹⁷.

c) L'irréversibilité des résultats obtenus dans le cadre de l'article 136 du traité (devenu, après modification, l'article 187 CE) (cinquième et sixième questions).

d) La validité des restrictions quantitatives au regard des articles 133 (devenu,

17 — Arrêt Road Air, précité à la note 11, point 34.

après modification, l'article 184 CE), paragraphe 1, et 136 du traité (troisième, quatrième et huitième questions).

- e) La proportionnalité de l'introduction du contingent et de la suppression alléguée de la mouture en tant qu'opération de transformation suffisante (première, deuxième et dixième questions).

- f) L'adoption de mesures provisoires (onzième et douzième questions).

points 111 et suivants des présentes conclusions). En effet, par suite de l'irrecevabilité de la demande de sursis dirigée contre les autorités de la métropole néerlandaise, l'objet de la procédure au principal a été réduit à l'injonction prononcée en référé contre Aruba pour qu'elle continue de délivrer des certificats d'origine EUR.1, sans tenir compte des dispositions de la décision de révision. Comme cette décision n'apporte aucune modification en ce qui concerne ces certificats, la question de sa validité à la lumière du droit communautaire (objet de la demande préjudicielle) ne peut avoir aucune incidence sur la décision de sursis prononcée dans la procédure au principal.

VII — Les réponses aux questions préjudicielles

Le Conseil et la Commission s'accordent cependant pour dire que, indépendamment de l'objet de la présente affaire, l'intérêt public communautaire et, en particulier, la nécessaire sécurité juridique appellent une décision rapide de la Cour de justice sur la conformité au droit de la décision 97/803.

A — *Question préliminaire: l'irrecevabilité des questions préjudicielles*

35. Le Conseil et la Commission ont évoqué l'éventuelle irrecevabilité des questions préjudicielles, compte tenu de leur inutilité pour la procédure au principal (voir les

Compte tenu de ces motifs et du fait que les autres affaires mettant en question la validité de cette décision ont été suspendues en attendant le prononcé en l'espèce (voir les notes 4 et 5), je crois également qu'une bonne administration de la justice appelle une réponse rapide à ces questions préjudicielles.

B — *Sur la possibilité de réviser la décision PTOM pendant sa période d'application (septième et neuvième questions préjudicielles)*

36. Par sa septième question, le juge national soulève le problème de savoir si, à l'expiration du délai de cinq ans (le 1^{er} mars 1995) prévu à l'article 240, paragraphe 3, de la décision PTOM, mais dans le délai de dix ans d'applicabilité auquel se réfère le paragraphe 1 du même article (voir le point 19 ci-dessus), le Conseil peut procéder à une révision intermédiaire.

37. Selon Emesa et Aruba, le délai de révision prévu à l'article 240, paragraphe 3, de la décision PTOM doit être interprété comme un délai de rigueur, en ce sens que, sauf les mesures exceptionnelles de sauvegarde qui pourraient être adoptées conformément à l'article 109, il exclut toute modification après son expiration. Le Conseil aurait ainsi été dépourvu de compétence *ratione temporis* pour adopter la décision de révision deux ans et demi après la date limite.

38. Il y a entre les observations des différents États membres et des institutions qui sont intervenus à la procédure une coïncidence presque parfaite en ce qui concerne à la fois le sens et le contenu de la réponse à donner à cette question.

39. Pour le Conseil et la Commission, l'autorisation contenue à l'article 240, paragraphe 3, de la décision PTOM est un exemple classique des nombreuses dispositions de la législation communautaire qui, sur le modèle du régime institué par les diverses conventions de Lomé, permettent la révision des actes en vigueur pour pouvoir répondre aux évolutions en cours.

40. Le gouvernement espagnol a souligné que la période de cinq ans prévue à l'article 240, paragraphe 3, visait à ce que la révision de la décision PTOM en ce qui concerne les organisations communes des marchés de produits agricoles prenne en compte le nouveau calcul des aides financières de la Communauté, qui n'avaient été fixées que pour une période de cinq ans (article 154 de la décision PTOM). Il devait également permettre que la révision coïncide avec celle de la convention de Lomé IV, afin que les organisations communes de marché bénéficient des améliorations apportées par la révision à mi-parcours de cette convention. Par ailleurs, le gouvernement espagnol ne partage pas la thèse d'une éventuelle incompétence *ratione temporis* du Conseil pour l'adoption de la décision 97/803. Cette thèse ressortirait à une interprétation erronée de l'article 240, paragraphe 3, qui ne tiendrait pas compte de l'objectif du Conseil lorsqu'il a introduit cette clause de révision.

41. Selon le gouvernement italien, l'expression «avant l'expiration de la première période de cinq ans», employée à l'article 240, paragraphe 3, ne peut être prise comme se référant à un délai inaltérable

excluant toute modification après son expiration. Cela reviendrait en effet à considérer la décision PTOM comme un instrument rigide, en méconnaissance de sa véritable *ratio*. Cette période doit, bien au contraire, être considérée comme une « incitation » à agir à la lumière de l'ensemble des mesures déjà appliquées.

42. Je suis d'accord avec chacun des points de vue exprimés ci-dessus et je les fais miens: le délai de cinq ans que le Conseil s'est imposé dans la décision PTOM pour procéder à sa révision à mi-parcours ne le prive pas de sa capacité législative une fois que ces cinq ans sont passés. A cet égard, la présente situation se distingue clairement de celle de l'affaire Hansen¹⁸, invoquée par les parties dans la procédure au principal. Il s'agissait alors d'un délai impératif imposé au Conseil par l'ancien article 227, paragraphe 2, du traité.

43. Qui plus est, même si l'article 240, paragraphe 3, de la décision PTOM n'existait pas — c'est-à-dire si cette décision ne prévoyait pas de révision à mi-parcours —, le Conseil serait habilité à la modifier à tout moment, car sa compétence à cet égard dérive directement de l'article 136 du traité (devenu, après modification, l'article 187 CE) et non pas des décisions qu'il a successivement promulguées en application de cette dernière disposition.

44. En définitive, le pouvoir législatif du Conseil en la matière trouve ses limites non pas, bien entendu, dans les dispositions initiales de la décision PTOM, mais, plus particulièrement, dans la réalisation finale des objectifs à caractère politique consacrés à l'article 132 du traité (devenu, après modification, l'article 183 CE) et, de manière générale, dans la subordination de son action à la légalité, au sein de laquelle les principes généraux du droit occupent une place prépondérante.

45. Concernant la réalisation progressive de ces objectifs, la Cour de justice a reconnu, dans l'affaire Road Air, que l'article 136 accorde au Conseil un large pouvoir discrétionnaire pour adopter les dispositions nécessaires à la réalisation des objectifs de l'association des PTOM¹⁹. Et la Cour a poursuivi: « L'association des PTOM doit être réalisée selon un processus dynamique et progressif qui peut nécessiter l'adoption de plusieurs dispositions aux fins de réaliser l'ensemble des objectifs énoncés à l'article 132 du traité, tenant compte des réalisations acquises grâce aux décisions antérieures du Conseil »²⁰.

46. Quant aux limites imposées à l'activité du Conseil par les principes généraux du droit, le contexte actuel exige de se référer en particulier au respect de la confiance légitime, que j'aborderai ci-après.

18 — Arrêt du 10 octobre 1978 (148/77, Rec. p. 1787).

19 — Arrêt Road Air, précité à la note 11, point 39.

20 — Ibidem, point 40.

47. Je considère par conséquent que le Conseil était pleinement habilité à réviser la décision PTOM au moment où il l'a fait.

48. Dans sa neuvième question, le juge néerlandais s'interroge sur la validité de la décision 97/803, compte tenu des attentes suscitées par la brochure d'information DE 76²¹ diffusée par la Commission en octobre 1993. Cette brochure indiquait que la période d'applicabilité de la décision PTOM était de dix ans.

49. En réponse à cette question, on pourrait faire valoir, en premier lieu, qu'une brochure d'information ne peut en aucun cas servir de fondement à des attentes légitimes de la part d'un entrepreneur qui se dispose à réaliser un important investissement économique. Il est inimaginable qu'un administrateur un tant soit peu diligent ne prenne en compte, au moment de réaliser un projet d'investissement, que l'information contenue dans un document de vulgarisation, dépourvu de toute valeur juridique.

50. Il faut ajouter que la brochure d'information en question a été diffusée à un moment antérieur à la décision de révision et avant l'expiration de la période de cinq ans prévue à l'article 240, paragraphe 1, de la décision PTOM. A cette époque, le contenu de la brochure correspondait aux dispositions de cette décision. Il est clair

qu'un document de vulgarisation ne saurait être la source de droits plus étendus que ceux qui peuvent se fonder sur le texte législatif dont il prétend assurer la divulgation. La question préjudicielle est ainsi ramenée à la confiance légitime qu'Emesa a pu investir dans le maintien en vigueur du régime de cumul d'origine prévu dans la décision PTOM.

51. Ainsi que la Cour de justice l'a itérativement déclaré, «si le respect de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires, et cela spécialement dans un domaine comme celui des organisations communes des marchés, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique»²². Si cela vaut de façon générale, cela vaut a fortiori lorsque l'opérateur intéressé court des risques économiques tout en ayant parfaitement conscience de la possibilité d'une modification du régime juridique correspondant.

52. Dans le cas présent, il n'y a aucun doute qu'Emesa disposait, au moment d'investir dans l'île d'Aruba, d'éléments suffisants pour pouvoir prévoir raisonnablement que le régime libéral de cumul d'origine allait faire l'objet d'une modification. Cela découle — comme le signale à

21 — Cette brochure porte le titre: *The European Community and the Overseas Countries and Territories*.

22 — Voir, notamment, l'arrêt du 17 septembre 1998, Pontillo (C-372/96, Rec. p. I-5091, points 22 et 23).

juste titre le Conseil dans ses observations — des déclarations des propres avocats d'Emesa dans l'affaire T-43/98²³. D'après ces dernières, il était notoire, au moins depuis novembre 1996, que le Conseil étudiait une proposition de compromis irlandaise, consistant précisément à limiter à 3 000 tonnes annuelles la quantité de sucre susceptible d'être importée dans la Communauté sous le régime de cumul ACP/PTOM.

53. Dans ces conditions, je ne crois pas que la société demanderesse puisse se prévaloir de la protection que mériterait le cas échéant une confiance légitime dans le maintien du régime préférentiel d'importation de sucre.

C — Sur le caractère irréversible des résultats obtenus dans le cadre de l'article 136 du traité (cinquième et sixième questions préjudicielles)

54. Par sa cinquième question préjudicielle, le juge de renvoi pose le problème de principe de la réversibilité ou non des avantages octroyés aux PTOM dans le cadre de l'article 136. Ce n'est que si ces avantages n'étaient pas révocables qu'il faudrait aborder la sixième question, relative aux effets de cette irréversibilité.

55. Les parties à la procédure au principal s'accordent pour affirmer l'existence de ce qu'elles appellent un mécanisme de «verrouillage» ou de «blocage» dans la quatrième partie du traité CE. Ce mécanisme empêcherait les institutions communautaires d'adopter des mesures entraînant une réduction permanente des droits ou privilèges accordés aux PTOM dans chacune des décisions précédentes. Les dispositions contenues dans ces actes fixeraient un point d'inflexion ou de non-retour, de telle sorte que toute décision ultérieure réduisant ces droits ou privilèges devrait être considérée comme contraire au traité et frappée d'une invalidité directement invocable par les particuliers.

56. Le président de l'Arrondissementsrechtbank semble partager ce point de vue. Dans l'ordonnance de renvoi, il fait référence à l'avis émis par une commission d'experts, à la demande des autorités néerlandaises, selon lequel ledit mécanisme de verrouillage serait implicitement contenu dans l'article 132, point 1, du traité, dont la rédaction précise et inconditionnelle imposerait de conclure à une obligation concrète de résultat mise à la charge de la Communauté. Pour le juge de renvoi, «cette analyse n'est pas sérieusement contestée. Elle apparaît plausible: dans le contexte du marché commun lui-même, qui a lui aussi été mis graduellement en place, différentes dispositions du traité indiquaient que (au cours de la phase transitoire) les États membres ne pouvaient en substance plus instaurer de nouvelles restrictions quantitatives dans leurs échanges réciproques: les dispositions dites de stand still...».

23 — Précitée à la note 4. Point 26 de la demande en référé.

57. Cependant, selon l'opinion que je partage avec la totalité des représentants des États membres et des institutions communautaires qui sont intervenus à la procédure, la théorie du verrouillage est dépourvue de fondement, étant donné les termes généraux dans lesquels elle est formulée. Le fait que le processus dynamique d'association des PTOM à la Communauté exige une intégration globale de plus en plus poussée n'empêche pas que, sur certains points, le Conseil puisse réinterpréter à la baisse une facilité reconnue auparavant aux PTOM. Il en est a fortiori ainsi lorsque, de par sa nature exceptionnelle et de par les caractéristiques du marché communautaire, cet avantage n'a pu être institué qu'à titre provisoire. C'est le cas en l'espèce pour la règle qui permet, après certaines opérations, d'octroyer une origine PTOM à certains produits provenant des ACP.

58. La fiction instaurée par le mécanisme du cumul d'origine a été adoptée en son temps par le Conseil sans que celui-ci soit — et probablement sans qu'il puisse être — entièrement conscient des conséquences qu'elle pouvait avoir. Il existe des précédents de situations tout aussi provisoires. Dans l'arrêt du 5 octobre 1994, *Allemagne/Conseil*²⁴, le gouvernement allemand soutenait que le protocole sur le contingent douanier pour les importations de bananes faisait partie intégrante du traité et que, par conséquent, la modification de ce protocole n'était possible que dans le respect des conditions établies à ce qui était alors l'article 236. La Cour a reconnu que, de fait, le protocole faisait partie intégrante du traité, en tant qu'annexe de la convention d'application sur l'association des PTOM à la Communauté. Néanmoins, a-t-elle

ajouté, le protocole a pu être adopté comme mesure transitoire, en attendant que soient uniformisées les conditions d'importation de bananes dans le marché commun.

59. Le caractère provisoire ou, si l'on préfère, transitoire des mesures que peut adopter le Conseil dans de telles circonstances n'est pas une marque d'irrespect pour les droits et attentes des PTOM ou des particuliers, surtout lorsque la stabilité d'un régime de privilèges commerciaux dépend de sa compatibilité avec d'autres objectifs de la Communauté, également intégrés dans le traité, comme le bon fonctionnement d'une organisation commune de marché conformément aux dispositions de l'article 33 CE (ex-article 39). Or, dès lors qu'il était vérifié que le cumul d'origine dans le secteur du sucre pouvait produire d'importantes perturbations dans l'équilibre déjà délicat de l'organisation commune de marché, le Conseil était non seulement formellement en droit, mais même obligé par le traité lui-même de réagir contre ces effets non tolérables de la décision PTOM.

60. Le Conseil a donc fait son devoir en analysant les «réalisations acquises» grâce à la décision PTOM à la lumière des «principes inscrits dans le présent traité» (article 136). Le résultat de cette analyse pouvait le mener tant au maintien de la mesure qu'à sa suppression ou à la limitation de ses effets. De même, le Conseil pouvait envisager la modification de l'organisation commune du marché du sucre.

24 — C-280/93, Rec. p. I-4973.

L'important était que toute mesure devait s'adapter aux principes du traité qui incluent, outre la promotion des échanges commerciaux avec les PTOM, la préservation d'une politique agricole commune.

révisé à la baisse²⁵; une telle modification pourrait en toute hypothèse avoir été parfaitement légitime, au vu des considérations développées dans les points antérieurs.

61. Dans la présente affaire, le Conseil a opté pour réduire la quantité de sucre susceptible de bénéficier du privilège de cumul d'origine ACP/PTOM à 3 000 tonnes annuelles, ce qui pouvait couvrir largement les importations traditionnelles de sucre des PTOM. Nous nous référerons à la situation du marché communautaire pour ce produit lorsque nous aborderons la question de la proportionnalité.

63. Ainsi que je l'ai souligné dans mes conclusions sous l'arrêt *Road Air*: «Il ne faut pas oublier que chacune des décisions PTOM est un ensemble normatif homogène, dont les différentes parties ne peuvent pas être analysées isolément. Concrètement, la suppression des droits de douane doit être considérée en combinaison avec toute une série d'autres mesures qui favorisent tout autant, voire davantage, le développement économique et social des PTOM»²⁶.

62. Mais la décision de révision n'apporte pas seulement des restrictions ou limitations. Elle introduit également différents avantages dans divers domaines de l'association: amélioration des possibilités pour les habitants des PTOM de s'établir dans la Communauté (articles 232 et 233 bis), avancées dans la reconnaissance mutuelle de diplômes (article 233 ter), possibilité d'accès à divers programmes communautaires (article 233 quater). En outre, l'aide financière de la Communauté aux PTOM est augmentée de 21 %. En définitive, si l'on considère la décision de révision dans sa globalité, je ne crois pas qu'il faille nécessairement conclure que le régime d'association avec les PTOM aurait été

64. Je ne vois donc aucun argument solide qui permettrait de conclure que, lorsqu'une règle préférentielle d'origine, établie dans le cadre du régime d'association des PTOM, s'est révélée susceptible, au moins potentiellement, d'entraîner d'importantes perturbations dans le fonctionnement d'une organisation commune de marché, le Conseil serait obligé par le traité de la respecter pour toujours.

25 — C'est vrai en particulier si l'on considère l'apport, probablement modeste, au développement économique des PTOM de la faible valeur ajoutée représentée par les opérations industrielles en cause (voir à ce propos la note 38).

26 — Rec. 1997, p. I-2250, point 95.

D — *Sur la validité des restrictions quantitatives au regard des articles 133, paragraphe 1, et 136 du traité (troisième, quatrième et huitième questions préjudicielles)*

paragraphe 2 et 3, de l'annexe II de la décision PTOM et 108 ter de la décision de révision. Comme le montreront les explications qui suivent, la réponse est cependant probablement la même que l'on aborde la question d'un point de vue de pure technique douanière ou dans une perspective politico-commerciale.

65. L'article 133, paragraphe 1, prévoit la suppression graduelle des droits de douane perçus à l'importation de produits originaires des PTOM (voir le point 17 ci-dessus).

66. Je crois en premier lieu — contrairement au Conseil — qu'avec l'article 108 ter, la décision de révision a introduit une véritable restriction quantitative aux échanges avec les PTOM. Comme le signale la Commission, l'importation d'un produit déterminé au-delà du contingent établi est juridiquement possible, mais les droits exigibles la rendent en général économiquement impraticable. Tel est le cas pour les produits soumis à une organisation commune de marché et qui sont excédentaires dans la Communauté.

67. En revanche, je ne suis pas convaincu que la restriction quantitative en question ait été appliquée à des « importations originaires des pays et territoires » au sens de l'article 133. C'est là que pourrait bien se situer la clé de l'ensemble des questions préjudicielles posées dans cette affaire: la qualification juridique qui revient aux dispositions contenues dans les articles 6,

68. La notion d'origine d'un produit, dont les traités ne disent absolument rien, a néanmoins un contenu minimum, qui lui est donné par le sens des termes lui-même. Le vin provenant de cépages de la Rioja, qui a été pressé, vieilli et embouteillé en Espagne, est incontestablement un produit d'origine espagnole. Ce noyau dur du concept²⁷ — qui s'impose également lorsque la marchandise a été soumise à une manipulation manifestement mineure dans un autre territoire — doit rester à l'abri de toute intervention du législateur, car il constitue l'une des émanations du droit de propriété. A partir de là, la marge de pouvoir discrétionnaire qui reste au législateur pour élaborer une définition convertit inévitablement les règles d'origine en des instruments de technique juridique mis au service d'objectifs politiques. Il n'y a rien d'illicite dans le recours à des paramètres proprement douaniers pour, par exemple, orienter la politique commerciale de la Communauté. Ainsi, en matière de politique agricole commune, les mesures fiscales appliquées à des fins de régulation du marché sont très fréquentes²⁸.

27 — Défini, pour le commerce intracommunautaire, à l'article 4 du règlement (CEE) n° 802/68 du Conseil, du 27 juin 1968, relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises (JO L 148, p. 1) et, pour ce qui se rapporte aux PTOM, à l'article 2 de l'annexe II de la décision PTOM.

28 — A propos de la nature juridique du prélèvement supplémentaire sur le lait et les produits laitiers, voir les conclusions que j'ai présentées sous l'arrêt du 17 décembre 1998, Demand (C-186/96, Rec. p. I-8529, points 36 à 44).

69. Autrement dit, rien n'empêche que, à des fins de contrôle douanier bien entendu, le législateur reconnaisse comme lieu d'origine de certaines marchandises un endroit auquel cette origine ne peut être attribuée d'un point de vue économique, en raison de la faible valeur qui y a été ajoutée. Ce faisant, le législateur ne prétend pas désigner l'origine des produits en question, mais a recours à une fiction juridique qui lui permet d'accorder à certaines catégories de biens un traitement — généralement préférentiel — identique à celui auquel ont droit les produits d'une origine déterminée.

70. C'est ainsi qu'il faut concevoir le régime de cumul ACP/PTOM qui confère à des marchandises originaires des ACP un certificat d'origine PTOM, après une ouvraison minimale dans l'un de ces derniers, afin qu'elles puissent bénéficier d'un régime favorable, comme s'il s'agissait de produits PTOM. Ce n'est pas en vain que l'article 6, paragraphes 2 et 3, de l'annexe II de la décision PTOM dit que, « lorsque des produits entièrement obtenus dans la Communauté ou dans les États ACP font l'objet d'ouvrasons ou de transformations dans les PTOM, *ils sont considérés* comme ayant été entièrement obtenus dans les PTOM » ou bien « les ouvrons ou transformations effectuées dans la Communauté ou dans les États ACP *sont considérées* comme ayant été effectuées dans les PTOM lorsque les matières obtenues font ultérieurement l'objet d'ouvrasons ou de transformations dans les PTOM »²⁹.

71. En somme, je considère que le régime de cumul d'origine ACP/PTOM constitue une mesure de traitement commercial préférentiel qui, comme telle, est totalement étrangère aux dispositions de l'article 133, paragraphe 1, du traité et subordonnée uniquement à la réalisation des objectifs énoncés aux articles 131 (devenu, après modification, l'article 182 CE) et 132 (183 CE).

72. Si, malgré le raisonnement antérieur, la Cour de justice estimait que l'introduction de l'article 108 ter équivaut à l'imposition d'un droit de douane sur des marchandises *originaires* des PTOM, ce ne serait pas non plus nécessairement une raison de mettre en cause la validité de cette disposition. En effet, le traitement favorable que le traité réserve à l'importation de marchandises originaires des PTOM doit être mis en place de la même façon qu'il a été progressivement instauré en son temps entre les États membres. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'article 133, paragraphe 1, lorsqu'il se réfère à « l'élimination totale des droits de douane *qui intervient progressivement entre les États membres conformément aux dispositions du présent traité* »³⁰. De même, l'article 132, paragraphe 1, énumère parmi les objectifs de l'association l'application aux échanges commerciaux avec les PTOM du *régime que les États membres s'accordent entre eux en vertu du traité*.

73. Force est dès lors de reconnaître que, dans le cadre qui intéresse la présente

29 — Mis en italiques par l'auteur des présentes conclusions.

30 — Mis en italiques par l'auteur.

affaire, à savoir le cadre juridique du commerce du sucre, le démantèlement tarifaire intracommunautaire n'a eu lieu que par l'établissement d'une organisation commune du marché de ce produit. Le trait caractéristique de cette organisation commune — comme de beaucoup d'autres — est l'établissement d'un tarif extérieur commun parallèlement à la fixation d'un prix minimum applicable dans tous les États membres. La possibilité de bénéficier du régime de cumul d'origine combinée au maintien de leur autonomie tarifaire plaçait les PTOM dans une situation bien plus avantageuse que celle de n'importe quel État membre, de sorte que, pour éviter des perturbations sur le marché communautaire, le Conseil s'est vu contraint d'apporter les corrections nécessaires. En d'autres termes, toute comparaison défavorable que l'on prétendrait vouloir faire entre le processus de libéralisation des échanges de sucre entre les États membres et celui qui doit s'appliquer dans les relations de la Communauté avec les PTOM est fallacieuse si l'on ne tient pas compte de l'établissement préalable, dans le domaine communautaire, de l'organisation commune correspondante. De ce point de vue, même si la restriction quantitative litigieuse avait été appliquée à des marchandises originaires des PTOM, elle n'enfreindrait pas l'article 133, paragraphe 1, puisque l'on n'a pas appliqué la procédure employée en son temps par les États membres pour supprimer progressivement les droits de douane qu'ils appliquaient entre eux.

74. Je conclus dès lors que l'article 133, paragraphe 1, du traité ne fournit aucun fondement pour attaquer la validité de la

restriction quantitative imposée par la décision de révision, en particulier par son article 108 ter, aux importations de sucre bénéficiant du régime de cumul d'origine ACP/PTOM.

75. Le juge néerlandais évoque également, dans ses troisième et quatrième questions, l'éventuelle incompatibilité de la restriction quantitative litigieuse avec le traité CE, concrètement avec l'article 136, second alinéa. Il ne précise cependant pas en quoi cette incompatibilité peut consister.

76. L'article 136 habilite le Conseil, en termes très amples, à fixer les modalités et la procédure de l'association entre les PTOM et la Communauté. Conformément à la même disposition, l'action du Conseil doit être régie par les réalisations acquises et se fonder sur les principes inscrits dans le traité.

77. Le Conseil ne fait rien d'autre lorsque, analysant le risque de perturbation pour le marché communautaire dû à la possibilité d'une introduction illimitée de sucre en régime de cumul, il soumet ce produit à un contingent tarifaire, afin de préserver une partie de la politique agricole commune, qui constitue, sans aucun doute, l'un des éléments fondamentaux du traité [article 3, sous e)]. Le septième considérant de la décision de révision énonce avec une rare

clarté les motifs qui ont mené le Conseil à procéder comme il l'a fait ³¹.

78. La Cour de justice a eu l'occasion de souligner le bien-fondé de cette façon d'agir. Ainsi, dans l'affaire *Antillean Rice Mills e.a./Commission* ³², elle a déclaré que: «Il convient ensuite de souligner que l'article 136, second alinéa, habilite le Conseil à adopter des décisions dans le contexte de l'association, sur la base des principes inscrits dans le traité. Il s'ensuit que le Conseil, lorsqu'il adopte des décisions PTOM au titre dudit article, doit tenir compte non seulement des principes figurant dans la quatrième partie du traité, mais aussi des autres principes du droit communautaire, y compris ceux qui se rapportent à la politique agricole commune». Et elle a ajouté: «Cette conclusion est au demeurant conforme aux articles 3, sous r), et 131 du traité qui prévoient que la Communauté promeut le développement économique et social des PTOM, sans toutefois que cette promotion implique une obligation de privilégier ces derniers» ³³.

31 — «Considérant que l'instauration par la décision 91/482/CEE du libre accès pour tous les produits originaires des PTOM, et le maintien du cumul entre produits originaires des États ACP et produits originaires des PTOM a amené à constater le risque de conflit entre les objectifs de deux politiques communautaires, à savoir le développement des PTOM et la politique agricole commune; que, en effet, de graves perturbations sur le marché communautaire de certains produits soumis à l'organisation commune de marchés se sont traduites à plusieurs reprises par l'adoption de mesures de sauvegarde; qu'il convient de prévenir de nouvelles perturbations au moyen de mesures propres à définir un cadre favorable à la régularité des échanges et en même temps compatibles avec la politique agricole commune».

32 — Arrêt précité à la note 16, point 37.

33 — Ibidem, point 38.

79. Dans la mesure où cette question ne sera pas abordée dans le cadre de l'analyse relative au respect du principe de proportionnalité, il faut rappeler que, pour les modalités de mise en œuvre de ses objectifs, le législateur dispose en matière de politique agricole commune d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 à 43 du traité CE (devenus, après modification, les articles 34 CE à 37 CE) lui confèrent ³⁴.

80. Par conséquent, nous ne voyons dans les actes adoptés par le Conseil aucun élément susceptible de constituer une infraction au pouvoir que lui reconnaît l'article 136.

E — Sur la proportionnalité de l'introduction du contingent et de la prétendue suppression du «milling» en tant que transformation suffisante (première et deuxième questions préjudicielles)

81. Les points qui suivent seront consacrés à l'examen de la question de savoir si les paragraphes 1 (imposition du contingent) et 2 (prétendue suppression du milling) de l'article 108 ter de la décision de révision sont compatibles avec les règles de proportionnalité (première question préjudicielle) et avec les limites inscrites, pour l'adoption de mesures de sauvegarde, à l'article 109 (deuxième question).

34 — Arrêt Allemagne/Conseil, précité à la note 24, point 89.

i) Sur le principe de proportionnalité en général

82. Le principe de proportionnalité exige qu'une mesure visant à interdire ou à limiter l'exercice d'une activité économique soit appropriée et nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis, que, lorsqu'il faut effectuer un choix entre plusieurs mesures, il soit recouru à la moins contraignante et, enfin, que les inconvénients qui en résultent ne soient pas démesurés par rapport aux objectifs poursuivis. Dans le cas de l'exercice législatif d'un pouvoir discrétionnaire, la mesure adoptée ne doit de surcroît pas être manifestement inappropriée par rapport aux objectifs poursuivis³⁵.

83. Dans les cas où il est nécessaire d'adopter des mesures qui pourraient paraître contradictoires, pour réaliser les différents objectifs prévus dans les traités, la Cour de justice a accordé une importante marge de pouvoir discrétionnaire aux institutions communautaires. Elle reconnaît que ces dernières sont alors les mieux placées pour évaluer et pondérer les différents intérêts en conflit. Dans l'affaire *Fishermen's Organisations e.a.*, la Cour a déclaré que: «Selon une jurisprudence constante, les institutions communautaires doivent, dans la poursuite des objectifs de la politique agricole commune, 'assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément

et, le cas échéant, accorder à tel ou tel d'entre eux la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent les décisions' »³⁶.

84. Dans l'exercice de cette faculté d'appréciation, l'institution concernée doit soumettre les mesures qu'elle envisage d'adopter à un test de « rationalité », ce qui signifie à la fois que les moyens considérés doivent être « raisonnablement » capables d'atteindre les objectifs poursuivis et que le préjudice ou dommage causé par l'acte doit être « raisonnablement » tolérable, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être disproportionné par rapport au bénéfice susceptible d'être apporté au public en général³⁷.

ii) En particulier, sur l'introduction du contingent

85. D'après le préambule de la décision de révision, le Conseil a modifié la décision PTOM parce qu'il avait acquis la conviction que le libre accès à la Communauté des produits originaires des PTOM et le maintien de la règle du cumul d'origine ACP/PTOM comportaient un risque sérieux de conflit entre les objectifs de la politique

35 — Voir l'arrêt du 19 novembre 1998, *Royaume-Uni/Conseil* (C-150/94, Rec. p. I-7235, point 74), qui ratifie une ample jurisprudence antérieure.

36 — Arrêt du 17 octobre 1995 (C-44/94, Rec. p. I-3115, point 37). Voir également l'arrêt *Allemagne/Conseil*, précité, point 47.

37 — En ce sens, voir Hartley, T. C.: *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1994, p. 155.

communautaire relative au développement des PTOM et ceux de la politique agricole commune.

86. Il est facile de réaliser les dimensions que pouvait atteindre ce risque de conflit. Comme l'indiquent les informations fournies par la Commission — et qui n'ont pas été contestées — le marché européen du sucre jouit actuellement d'un équilibre précaire. Par suite de l'imposition de quotas, la production communautaire de sucre de betteraves s'élève à 13,4 millions de tonnes, ce qui dépasse la quantité de sucre consommée dans la Communauté, qui est de 12,7 millions de tonnes approximativement. De surcroît, la Communauté importe des ACP 1,3 million de tonnes de sucre de canne pour faire face à une demande spécifique pour cette variété. Par ailleurs, en raison des accords conclus au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Communauté est obligée d'autoriser l'importation de 400 000 tonnes de sucre de pays tiers.

Comme la demande totale de sucre dans la Communauté est inférieure à l'offre, une partie du sucre disponible est destinée à l'exportation. Néanmoins, du fait d'un écart important entre le niveau des prix du marché mondial et celui de la Communauté (ce dernier représentant environ 300 % du premier), cette vente doit bénéficier de subventions sous forme de restitutions à l'exportation. Le montant de ces

restitutions est actuellement de 470 euros par tonne. De même, la quantité maximale de sucre qui peut faire l'objet d'exportations subventionnées a donné lieu à des accords au sein de l'OMC. Dans les années à venir, ce plafond sera réduit de 20 %.

87. Enfin, il faut observer que les PTOM ne produisent pas de sucre eux-mêmes; ils se limitent à transformer, en lui donnant une faible valeur ajoutée³⁸, de la marchandise provenant des ACP.

88. Or, dans la présente affaire, le Conseil s'est borné à pondérer les différents facteurs en cause avant d'adopter une décision pour résoudre un conflit entre deux objectifs importants de la politique communautaire. Étant donné la situation du marché communautaire du sucre, je ne crois pas que la solution adoptée par le Conseil ait été disproportionnée. Les chiffres ci-dessus montrent que, dans la réalité, le marché communautaire est excédentaire et que l'équilibre n'est atteint que grâce aux exportations subventionnées. Toute quantité supplémentaire de sucre accédant à ce marché aurait forcé les institutions communautaires à augmenter le montant des subventions à l'exportation (dans les limites évoquées ci-dessus) ou à réduire les quotas des producteurs européens. En toute hypothèse, l'organisation commune du marché du sucre subirait une forte perturbation, contraire aux objectifs de la politique agricole commune.

38 — Comme l'a souligné le représentant de la Commission lors de la procédure orale, l'essentiel des différentes opérations nécessaires pour pouvoir mettre le sucre à la disposition du public est réalisé à Trinité-et-Tobago et non pas sur l'île d'Aruba.

Le contingent de 3 000 tonnes annuelles respecte largement les importations traditionnelles d'un produit³⁹ que seul le recours à la fiction juridique de la règle du cumul permet de considérer comme originaire des PTOM.

de transformation pertinente aux fins de l'attribution de l'origine, je me limiterai à faire valoir l'interprétation que le Conseil et la Commission font de l'article 108 ter, paragraphe 2, de la décision de révision. Selon cette disposition:

89. La décision du Conseil paraît, d'une part, être raisonnablement, pour ne pas dire parfaitement, adaptée au but de protection de la stabilité de l'organisation commune du sucre. D'autre part, le préjudice occasionné aux économies des PTOM semble raisonnablement tolérable, dans la mesure où les importations restent permises à concurrence des quantités traditionnelles et où, de toute façon, l'industrie affectée ne contribue que faiblement au développement des PTOM.

«2. Pour la mise en œuvre des règles de cumul ACP/PTOM visée au paragraphe 1, sont considérés comme suffisants pour conférer le caractère de produits originaires des PTOM le moulage de sucre en morceaux ou la coloration.»

90. Je conclus donc que la restriction quantitative à l'importation de sucre en régime de cumul ACP/PTOM, établie à l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision 97/803, respecte le principe de proportionnalité.

92. Or, tant la Commission, auteur de la proposition de décision, que le Conseil, qui lui a donné force de loi en l'adoptant, s'accordent à dire que l'article 108 ter, paragraphe 2, se limite à citer, sans prétendre à l'exhaustivité, deux exemples d'opérations qui peuvent servir de base au cumul d'origine ACP/PTOM. Selon ces deux institutions, cette disposition aurait pour objectif de lever certains doutes en déclarant que ces deux opérations sont incluses dans la liste des manipulations contenue à l'article 3, paragraphe 3, de l'annexe II de la décision PTOM, c'est-à-dire parmi les manipulations qui sont insuffisantes pour conférer le caractère originaire à un produit (voir le point 24 ci-dessus).

iii) En ce qui concerne spécifiquement la suppression du «milling»

91. En ce qui concerne la prétendue suppression du «milling» en tant qu'opération

93. Dans ces conditions, l'article 108 ter, paragraphe 2, ne peut être considéré comme ayant supprimé le «milling» en

39 — Ces importations se sont élevées à 2 310 tonnes en 1996, suivant des chiffres d'Eurostat cités par le Conseil.

tant qu'opération pertinente aux fins de conférer l'origine. On peut néanmoins déplorer la faible qualité de la technique législative employée dans sa rédaction. Si le Conseil voulait simplement qualifier d'«insuffisantes» au sens indiqué ci-dessus les opérations de moulage de sucre en morceaux ou de coloration, il aurait dû le dire expressément ou du moins l'expliquer dans le préambule.

doit être considérée comme une mesure structurelle et non pas simplement conjoncturelle. Sa fonction tout comme sa justification sont donc bien distinctes de celles des mesures de sauvegarde prévues par l'article 109. Cela explique que ses effets puissent dépasser ceux des mesures de sauvegarde, puisque les deux dispositions correspondent à différents cas de figure prévus par le législateur.

iv) Sur l'amplitude de l'effet restrictif de l'article 108 ter par rapport aux mesures de sauvegarde

94. La deuxième question posée par le juge néerlandais vise à savoir s'il est admissible que des mesures telles que l'imposition d'un contingent ou la suppression du «milling» aillent, dans leurs conséquences restrictives, bien au-delà de ce qui serait possible en vertu des mesures de sauvegarde autorisées par l'article 109 de la décision PTOM.

95. En ce qui concerne la prétendue suppression du «milling», je renvoie à ce qui a été exposé ci-dessus.

96. Pour le reste, la restriction quantitative induite par l'article 108 ter, paragraphe 1,

97. En effet, les mesures de sauvegarde sont, par nature, limitées dans le temps et exceptionnelles par rapport au régime d'échanges normalement applicable. En revanche, l'article 108 ter de la décision fait partie de ce régime ordinaire et doit être apprécié dans le cadre de ce dernier. Le préambule de cette décision explique les raisons qui en ont justifié l'adoption en termes clairs, qui soulignent l'insuffisance du recours exclusif à des solutions provisoires pour résoudre des problèmes permanents:

«... de graves perturbations sur le marché communautaire de certains produits soumis à l'organisation commune de marché se sont traduites à plusieurs reprises par l'adoption de mesures de sauvegarde... il convient de prévenir de nouvelles perturbations au moyen de mesures propres à définir un cadre favorable à la régularité des échanges et en même temps compatibles avec la politique agricole commune».

98. De surcroît, les mesures de sauvegarde de l'article 109 et l'imposition à l'article 108 ter d'un contingent pour le sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM sont fondées sur et régies par des critères distincts. Tandis que l'article 109 établit des critères d'appréciation objectifs pour l'adoption de mesures de sauvegarde (à savoir, perturbations graves dans un secteur de l'activité économique de la Communauté ou des États membres, risque pour la stabilité financière extérieure, difficultés susceptibles d'entraîner la détérioration d'un secteur d'activité), l'article 108 ter s'inscrit pour sa part dans une logique de liberté d'action politique.

99. Il n'y a donc aucune raison de penser que les principes applicables aux mesures de sauvegarde doivent s'appliquer également au cadre réglementaire ordinaire dans lequel elles s'insèrent. En conséquence, rien n'impose de limiter les effets de l'article 108 ter de la décision de la même façon que ceux des mesures exceptionnelles de sauvegarde.

F — *Sur le caractère impraticable de l'article 108 ter (dixième question)*

100. Le juge de renvoi demande également si l'article 108 ter est à ce point impraticable qu'il doit être réputé invalide. La juridiction ne mentionne pas les raisons qui

justifient ce doute. Cependant, d'après les observations présentées par Aruba au cours de la procédure au principal, le «caractère impraticable» de la disposition résulterait du fait que les autorités de chaque PTOM n'ont en elles-mêmes aucun moyen de savoir à quel moment la limite des 3 000 tonnes de sucre applicable aux importations de l'ensemble des PTOM (pour lesquelles a été établi le cumul d'origine ACP/PTOM) est dépassée et, par conséquent, ne seraient pas en mesure de délivrer ou de refuser les certificats d'origine dans chaque cas concret.

101. L'invalidité de la disposition doit en tout cas être exclue, en premier lieu pour des raisons de principe: la validité des normes juridiques n'est jamais subordonnée à leur plus ou moins grande difficulté d'application. En effet, l'article 108 ter se borne à fixer les limites matérielles du cumul d'origine ACP/PTOM, sans aborder les problèmes de procédure que leur application peut comporter.

En deuxième lieu, le 19 décembre 1997 la Commission a adopté le règlement (CE) n° 2553/97⁴⁰, dont l'objet est précisément de «fixer les modalités de délivrance des certificats d'importation pour les produits mentionnés dans l'article 108 ter de la décision 91/482/CEE afin de permettre l'importation et les contrôles nécessaires à cet effet des quantités prévues dans ladite décision» (deuxième considérant).

40 — Règlement de la Commission du 17 décembre 1997, relatif aux modalités de délivrance des certificats d'importation pour certains produits relevant des codes NC 1701, 1702, 1703 et 1704 cumulant l'origine ACP/PTOM (JO L 349, p. 26).

G — *L'adoption de mesures provisoires (onzième et douzième questions)*

102. Dans sa onzième question, le juge néerlandais demande si un juge national est habilité à prendre des mesures provisoires applicables à un organe non communautaire pour éviter une infraction au droit communautaire.

103. Je partage tout à fait l'opinion de la Commission selon laquelle la question porte sur des problèmes ayant trait à la compétence juridictionnelle nationale. Je ferai néanmoins quelques brèves observations.

104. Il faut relever d'emblée que le juge national compétent pour adopter des mesures provisoires, en conformité avec son ordre juridique, peut, dans le respect des conditions prévues par la jurisprudence de la Cour de justice⁴¹, ordonner celles-ci pour tous les actes par lesquels les pouvoirs publics relevant de sa juridiction appliquent des dispositions de droit communautaire.

41 — Selon la Cour de justice, « la protection provisoire qui est assurée aux justiciables devant les juridictions nationales par le droit communautaire ne saurait varier, selon qu'ils contestent la compatibilité de dispositions de droit national avec le droit communautaire ou la validité d'actes communautaires de droit dérivé, dès lors que, dans les deux cas, la contestation est fondée sur le droit communautaire lui-même ». Arrêt du 21 février 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest (C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415, point 20).

105. En l'espèce, il s'agit d'une autorité judiciaire nationale saisie à propos d'un PTOM et qui doit se prononcer sur la légalité d'un acte communautaire. Je pars du principe que cette autorité judiciaire est habilitée et compétente pour statuer sur la matière, comme elle l'a d'ailleurs fait dans le cadre des différentes actions et demandes introduites jusqu'à ce jour en relation avec l'entreprise Emesa. Dans ces circonstances — et à moins que le statut juridique qui rattache l'île d'Aruba au royaume des Pays-Bas ne contienne des dispositions en sens contraire — il me semble évident que l'autorité judiciaire en question doit appliquer les mêmes critères que ceux qu'elle appliquerait si une question identique était soulevée à propos d'un État membre. Il est ainsi répondu par l'affirmative à la onzième question préjudicielle, dans les termes abstraits dans lesquels elle est rédigée.

106. Il n'en va pas de même pour la réponse qu'il y a lieu de donner à la douzième question. Dans celle-ci, le juge de renvoi demande à la Cour de justice de se prononcer sur l'opportunité qu'il y a pour le juge national à adopter des mesures provisoires en l'espèce. A ce qu'il me semble, les mesures provisoires auxquelles se réfère le juge néerlandais incluraient le sursis à l'application des dispositions de l'article 108 ter. Pour justifier ce sursis, le juge fait allusion au préjudice grave et absolument irréparable que l'imposition du contingent annuel comporterait pour Emesa, avec la fermeture immédiate de l'usine et les difficultés d'ordre social qui en découleraient.

107. Je dois dire que, dans son arrêt Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuk-

kerfabrik Soest, précité, la Cour de justice a souligné que la juridiction nationale ne peut ordonner le sursis à l'exécution d'un acte communautaire ou d'un acte administratif national pris en exécution d'un acte communautaire que si les conditions ci-après sont remplies cumulativement:

- si cette juridiction a des doutes sérieux sur la validité de l'acte communautaire et si, pour le cas où la Cour ne serait pas déjà saisie de la question de validité de l'acte contesté, elle la lui renvoie elle-même;
- s'il y a urgence et si le requérant est menacé d'un préjudice grave et irréparable;
- si cette juridiction prend dûment en compte l'intérêt de la Communauté⁴².

108. Comme je l'ai dit auparavant, parmi les circonstances mentionnées dans l'ordonnance de renvoi, seul le risque d'un préjudice certain pour l'entreprise demanderesse au principal doit être examiné. En effet, les considérations relatives à un conflit possible entre les objectifs du régime d'association avec les PTOM et la préservation de la politique agricole commune (qui, contrairement à ce que semble penser

le juge national, dépasse les aspects purement économiques) ont déjà été analysées lors de l'examen de la validité de l'établissement d'un contingent au regard des articles 133, paragraphe 1, et 136 du traité (troisième, quatrième et huitième questions préjudicielles). Quant à l'importance qu'il faut accorder à l'impact réduit des importations de sucre des PTOM, compte tenu du volume de la production de sucre dans l'Union européenne, elle a déjà été traitée lors de l'examen de la proportionnalité de l'introduction du contingent (première et deuxième questions préjudicielles).

109. Pour les raisons que je vais exposer, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de déterminer si la deuxième condition exigée par la jurisprudence, à savoir que la demande de sursis à l'exécution de l'acte communautaire soit urgente et que, en cas de fermeture de l'usine, Emesa puisse souffrir un préjudice grave et irréparable, se trouve remplie.

En premier lieu, il se déduit en effet facilement de tout ce qui est exposé ci-dessus que je n'ai trouvé aucune raison de mettre en question la validité de la décision de révision. Je ne crois a fortiori pas que de «sérieux doutes» puissent se justifier à ce propos.

En deuxième lieu, mon argumentation relative à l'observation du principe de proportionnalité implique également que

42 — Arrêt Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest, précité à la note 41, points 14 et suiv.

je ne considère pas l'exercice de pondération des intérêts en jeu réalisé par le législateur communautaire comme ayant donné lieu à des résultats manifestement déraisonnables. Bien au contraire, j'ai défendu dans ce contexte que la solution adoptée était adéquate pour les objectifs fixés et proportionnée aux moyens employés.

Je ne crois donc pas, au vu des circonstances de la présente affaire, que la première et la troisième des conditions énoncées ci-dessus, qui sont nécessaires pour que le juge national puisse envisager le sursis à l'exécution d'un acte communautaire, soient remplies.

110. Cependant, pour me situer d'ores et déjà dans le cadre des mesures provisoires effectivement adoptées par le juge de renvoi, mon objection est de nature très différente: l'injonction adressée à Aruba n'est ni pertinente dans le cadre de la procédure actuelle ni utile pour produire le sursis à exécution litigieux.

111. En effet, faute de compétence matérielle, le juge de renvoi a dû déclarer irrecevable la demande de mesures provisoires en tant qu'elle était dirigée contre l'État néerlandais et le HPA et n'en a admis

la recevabilité qu'en ce qui concerne Aruba (voir le point 11 ci-dessus). La *petitio* de la procédure au principal s'est ainsi trouvée réduite à la demande d'Emesa visant à ce qu'il soit interdit aux autorités compétentes de l'île d'Aruba de refuser la délivrance du certificat EUR.1 pour le sucre transformé par la partie demanderesse, dans la mesure où ce refus n'aurait pas été possible dans le cadre de la décision 91/482.

112. Partant, le sursis à exécution en question a un rapport non pas avec la validité ou non de la décision 97/803, mais avec la délivrance de certificats EUR.1 par les autorités douanières des PTOM, question régie par le titre II de l'annexe II de la décision PTOM, dont la validité n'a pas été mise en cause dans la présente procédure. Or, même si une éventuelle invalidité de la décision de révision pouvait se répercuter sur la légalité d'actes tels que la décision PTOM elle-même, intimement liés à l'acte contesté dans la demande préjudicielle, force serait de reconnaître que la décision de révision n'a en rien affecté l'obligation pour les autorités des PTOM de délivrer des certificats EUR.1 dans les circonstances prévues. Ce n'est pas à ces autorités — mais à celles des États importateurs — qu'il appartient, conformément aux dispositions du règlement n° 2553/97, de contrôler le respect du contingent de 3 000 tonnes annuelles. La mesure provisoire de sursis à exécution, sur la nécessité en droit de laquelle le juge néerlandais s'interroge, ne présente donc absolument aucune utilité.

Conclusions

113. Je propose par conséquent à la Cour de justice de répondre aux questions posées par le président de l'Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Pays-Bas), dans les termes suivants:

- « 1) L'analyse des questions posées n'a fait apparaître aucun motif d'invalidité de la décision 97/803/CE du Conseil, du 24 novembre 1997, portant révision à mi-parcours de la décision 91/482/CEE relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne, et en particulier de son article 108 ter.
- 2) Le juge national compétent pour adopter des mesures provisoires, suivant son ordre juridique, peut, dans le respect des conditions prévues par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, ordonner de telles mesures pour les actes par lesquels les pouvoirs publics relevant de sa juridiction appliquent des dispositions de droit communautaire.
- 3) Dans la présente affaire, l'adoption de la mesure provisoire prise par le juge de renvoi ne peut se justifier par les circonstances relatives. »