CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MICHAEL B. ELMER

présentées le 9 juillet 1996 *

Introduction

1. Dans la présente affaire, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Allemagne) a déféré à la Cour des questions préjudicielles relatives à l'interprétation et à la validité de certaines dispositions du règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane [1] (ci-après le « règlement ») et à la possibilité, pour les juridictions nationales, de prescrire des mesures provisoires dans le cadre de litiges ayant un caractère communautaire.

Caractéristiques de l'organisation commune des marchés de la banane

2. Le règlement prévoit l'ouverture d'un contingent tarifaire annuel pour les importations des bananes pays tiers et des bananes non traditionnelles ACP [2]. Dans le cadre de ce contingent tarifaire, les bananes pays tiers sont soumises à un droit de 75 écus par tonne, les bananes non traditionnelles ACP sont soumises à droit nul. En dehors du contingent tarifaire, les bananes pays tiers et les bananes non traditionnelles ACP sont respectivement soumises à un droit de douane de 850 et 750 écus par tonne. Chaque année, il est établi un bilan prévisionnel de la production et de la consommation de la Communauté, ainsi que des importations et des exportations. Lorsque la demande communautaire définie conformément à ce bilan augmente, le contingent tarifaire est augmenté en conséquence. Le contingent tarifaire est réparti entre les opérateurs en fonction des quantités moyennes de bananes que l'opérateur a vendues dans les trois dernières années pour lesquelles des chiffres sont disponibles.

Les dispositions pertinentes du règlement

3. Le règlement a été adopté sur la base des articles 42 et 43 du traité. Le libellé des neuvième, dixième et vingt-deuxième considé-

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 47, p. 1, dans sa rédaction modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 3290/94 du Conseil, du 22 décembre 1994, relatif aux adaptations et aux mesures transitoires nécessaires dans le secteur de l'agriculture pour la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (JO L 349, p. 105).

2 — Les « bananes non traditionnelles ACP » sont définies à l'article 15 bis, deuxième alinéa, point 2, comme les importations de bananes en provenance des États ACP qui excèdent une quantité fixée dans le règlement. La dénomination « États ACP » désigne les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique avec lesquels la Communauté a conclu les conventions de Lomé.

rants du préambule au règlement est le suivant:

« considérant qu'un bilan prévisionnel établi chaque année doit évaluer les perspectives de la production communautaire et celles de la consommation; que ce bilan doit pouvoir être révisé en cours d'année en fonction des circonstances, notamment climatiques, particulières;

considérant que, pour permettre une commercialisation satisfaisante des bananes récoltées dans la Communauté ainsi que des produits originaires des États ACP dans le cadre des accords de la convention de Lomé, tout en maintenant autant que possible les courants d'échanges commerciaux traditionnels, il convient de prévoir l'ouverture chaque année d'un contingent tarifaire; que, dans le cadre de ce contingent, d'une part, les importations de bananes 'pays tiers' sont assujetties à la perception d'un montant... d'autre part, les importations des bananes 'non traditionnelles ACP' bénéficient d'un droit nul conformément aux accords précités; qu'il y a lieu de prévoir une disposition afin d'assurer la modification du volume du contingent tarifaire en fonction de l'évolution de la demande communautaire constatée dans le bilan prévisionnel;

...

considérant que la substitution de cette organisation commune de marché aux différents régimes nationaux lors de l'entrée en vigueur du présent règlement risque d'entraîner une perturbation du marché intérieur; qu'il convient dès lors de prévoir, dès le 1er juillet 1993, la possibilité pour la Commission de prendre toutes les mesures transitoires nécessaires pour surmonter les difficultés de mise en œuvre du nouveau régime. »

4. Le règlement comporte les dispositions suivantes qui présentent de l'intérêt pour la présente affaire:

« TITRE IV

Du régime des échanges avec les pays tiers

...

Article 16

1. Chaque année, il est dressé un bilan prévisionnel de la production et de la consommation de la Communauté, ainsi que des importations et des exportations.

2. ...

3. Le bilan peut être révisé en cours de campagne en cas de nécessité et notamment pour tenir compte des effets de circonstances exceptionnelles affectant les conditions de production ou d'importation. En pareil cas, le contingent tarifaire prévu à l'article 18 est adapté selon la procédure prévue à l'article 27.

...

Article 18

1. Un contingent tarifaire de 2,2 millions de tonnes (poids net) est ouvert pour chaque année pour les importations des bananes pays tiers et des bananes non traditionnelles ACP.

...

Lorsque la demande de la Communauté déterminée sur la base du bilan prévisionnel visé à l'article 16 augmente, le volume du contingent est augmenté en conséquence, suivant la procédure prévue à l'article 27. Lorsqu'il y a lieu, cette révision est opérée avant le 30 novembre qui précède la campagne en question.

...

Article 19

1. Le contingent tarifaire est ouvert, à partir du 1er juillet 1993, à concurrence de:

a) 66,5 % à la catégorie des opérateurs qui ont commercialisé des bananes pays tiers et/ou des bananes non traditionnelles ACP;

b) 30 % à la catégorie des opérateurs qui ont commercialisé des bananes communautaires et/ou des bananes traditionnelles ACP;

c) 3,5 % à la catégorie des opérateurs établis dans la Communauté qui ont commencé à commercialiser des bananes autres que les bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP à partir de 1992.

...

2. Sur la base de calculs séparés pour chacune des catégories d'opérateurs visés au paragraphe 1, points a) et b), chaque opérateur obtient des certificats d'importation en fonction des quantités moyennes de bananes qu'il a vendues dans les trois dernières années pour lesquelles des chiffres sont disponibles...

Pour le second semestre de l'année 1993, chaque opérateur obtient la délivrance de certificats sur la base de la moitié de la quantité moyenne annuelle commercialisée pendant les années 1989-1991.

2. ...

Article 27

3. ...

4. Dans l'hypothèse d'une augmentation du contingent tarifaire, la quantité disponible supplémentaire est attribuée aux opérateurs des catégories visées au paragraphe 1 conformément aux dispositions des paragraphes précédents.

1. Dans le cas où il est fait référence à la procédure définie au présent article, le comité est saisi par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande du représentant d'un État membre.

...

2. Le représentant de la Commission soumet un projet de mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ces mesures...

TITRE V

Des dispositions générales

...

3. La Commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le comité, ces mesures sont aussitôt communiquées ... au Conseil...

Article 26

1. Il est institué un comité de gestion de la banane...

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans le délai d'un mois.

Article 28

Le comité peut examiner toute autre question évoquée par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande du représentant d'un État membre.

...

Article 30

Si des mesures spécifiques sont nécessaires, à compter de juillet 1993, pour faciliter le passage des régimes existant avant l'entrée en vigueur du présent règlement à celui établi par ce règlement, en particulier pour surmonter des difficultés sensibles, la Commission, selon la procédure prévue à l'article 27, prend toutes les mesures transitoires jugées nécessaires. »

L'affaire pendante devant la juridiction nationale

5. T. Port GmbH & Co. KG (ci-après « T. Port »), un importateur de bananes pays tiers, s'est vu attribuer des certificats d'importation pour 1993, 1994 et 1995 calculés sur la base des ventes moyennes de la société dans les trois dernières années pour lesquelles des chiffres sont disponibles. Cette société a formé un recours contre le Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, qui gère l'organisation des marchés de la banane en Allemagne, en concluant à l'attribution de certificats d'importation supplémentaires et a fait valoir qu'elle était atteinte de façon particulièrement rigoureuse par le règlement étant donné que, à la suite de la rupture du contrat d'un fournisseur colombien, elle n'avait pu importer que des quantités inhabituellement faibles de bananes pendant les années de référence 1989, 1990 et 1991. En outre, toutes les tentatives de reconversion des activités de la société dans l'importation de bananes ACP et communautaires ont échoué. La société, qui s'est engagée par contrat à acheter des bananes équatoriennes jusqu'en 1996 et qui a versé des avances considérables, court par conséquent le risque de perdre des sommes importantes si elle ne peut pas acheter les bananes. L'importation de bananes pays tiers pour leur réexportation vers la Finlande, la Suède et l'Autriche, que la société avait pratiquée de façon accrue depuis l'entrée en vigueur du règlement, n'est plus possible depuis l'adhésion de ces pays à l'Union européenne.

6. Une demande introduite par la société et visant à la délivrance de certificats d'importation supplémentaires pour 1994 ainsi qu'au prononcé d'une ordonnance de référé a été rejetée par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main le 27 mai 1994 et par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof le 19 juillet 1994. Une nouvelle demande de certificats d'importation supplémentaires pour 1994 et 1995, tendant également au prononcé d'une ordonnance de référé, a été rejetée par le

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main le 8 décembre 1994 et par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof le 23 décembre 1994.

7. Le 25 janvier 1995, l'ordonnance rendue par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof le 23 décembre 1994 a été annulée par le Bundesverfassungericht par une ordonnance qui comporte les motifs suivants:

« En conséquence, si le demandeur court le risque, en cas d'échec de la procédure en référé, d'une violation importante de ses droits fondamentaux qui ne pourrait plus être réparée par une décision faisant droit à la demande au principal, il y a lieu d'accueillir la demande en référé — le cas échéant en examinant de manière détaillée, en fait et en droit, les conclusions au principal — à moins que, à titre exceptionnel, des raisons prépondérantes, particulièrement graves, s'y opposent...

2. La décision attaquée du Hessischer Verwaltungsgerichtshof ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles sus-exposées...

Le Hessischer Verwaltungsgerichtshof méconnaît le fait que seule l'organisation des marchés de la banane en tant que telle a été examinée dans la décision de la Cour européenne du 5 octobre 1994 (affaire C-280/93) et non pas ses répercussions dans un cas concret de rigueur excessive. En revanche, la Cour européenne a décidé, par ordonnance du 29 juin 1993 (affaire C-280 R, République fédérale d'Allemagne/Conseil, Rec. p. I-3667), que la Commission était obligée d'adapter le contingent tarifaire lorsqu'en cours de campagne une telle nécessité était constatée pour tenir compte de circonstances exceptionnelles affectant notamment les conditions d'importation et que la République fédérale d'Allemagne avait toujours la possibilité de déclencher la procédure de l'article 16, paragraphe 3, ou celle de l'article 30 du règlement. Le règlement (CEE) n° 404/93 est par conséquent — indépendamment de la question de sa validité — suffisamment ouvert dans son libellé pour pouvoir englober dans son application les cas de rigueur excessive.

Le Verwaltungsgerichtshof s'étant manifestement fondé sur le fait que la première demanderesse au pourvoi se trouverait au bord de la faillite si un contingent tarifaire non adapté était appliqué, il aurait également dû examiner, dans son appréciation, si cette faillite portait irrémédiablement atteinte au droit fondamental conféré à la première demanderesse par l'article 14, paragraphe 1, de la Loi fondamentale [protection de tous les droits patrimoniaux, voir BVerfGE 83, 201 (208 et suiv.)] et, par conséquent, si des dispositions provisoires applicables aux cas de rigueur devaient être prises pour la durée de la procédure au principal. Les circonstances exceptionnelles, non envisagées dans le cadre du contingent normal, pouvaient inciter la Commission — sur demande du gouvernement fédéral — à agir en adoptant des dispositions réglementant les cas de rigueur conformément à l'article 16, paragraphe 3 ou à l'article 30 du règlement (CEE) n° 404/93.

Cela est d'autant plus vraisemblable que des contingents spéciaux ont déjà été ouverts dans un autre cas de rigueur.

En statuant en référé, le Verwaltungsgerichtshof, même s'il est arrivé à la conclusion qu'il y avait lieu de partir de l'applicabilité de principe de l'organisation des marchés de la banane, aurait dû s'interroger sur le point de savoir si la carence de la République fédérale d'Allemagne, malgré les instruments prévus également dans l'organisation des marchés de la banane pour les cas de rigueur excessive, était contraire à la protection des droits fondamentaux — qui existe également en droit communautaire. »

Les questions préjudicielles

8. Dans ces conditions, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof, par ordonnance du 9 février 1995, a enjoint, à titre de mesure provisoire, au Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung de délivrer à la société des certificats d'importation supplémentaires pour 1995. Aux fins du jugement au principal de l'affaire, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof a décidé en outre de déférer à la Cour des questions préjudicielles dont le libellé, après modification de la troisième question par ordonnance du 10 janvier 1996, est le suivant:

1) L'article 16, paragraphe 3, ou l'article 30 du règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993 (JO L 47, p. 1), imposent-ils à la Commission de réglementer les cas de rigueur excessive, dus au fait que des opérateurs de la catégorie A rencontrent des difficultés menaçant leur survie, parce qu'un contingent exceptionnellement bas leur est attribué sur la base des années de référence qui doivent être prises en considération en vertu de l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 404/93, et qu'ils ne peuvent se tourner vers le marché des bananes ACP et communautaires?

2) L'article 19, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 404/93 est-il invalide dans la mesure où la prise en considération d'autres années de référence n'est pas prévue pour les cas de rigueur excessive, durant la période transitoire?

3) Dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la question 1: sous quelles conditions la juridiction nationale est-elle alors habilitée à prescrire des mesures provisoires, dans le cadre d'une procédure tendant à l'octroi d'une protection provisoire par voie de référé, jusqu'à ce que les cas de rigueur excessive soient réglementés conformément à l'article 16, paragraphe 3 ou à l'article 30 du règlement (CEE) n° 404/93?

Question 1: Interprétation des articles 16, paragraphe 3, et 30 du règlement

9. Par cette question, la juridiction nationale cherche à savoir si les articles 16, para-

graphe 3, ou 30 du règlement imposent à la Commission de réglementer les cas de rigueur excessive, dus au fait que des importateurs de bananes pays tiers et/ou de bananes non traditionnelles ACP rencontrent des difficultés menaçant leur survie, parce qu'un contingent exceptionnellement bas leur est attribué sur la base des années de référence qui doivent être prises en considération en vertu de l'article 19, paragraphe 2.

10. Il peut sembler difficile, à première vue, de comprendre quelle est l'importance que revêt la réponse à cette question pour la solution du litige au principal par la juridiction de renvoi. L'ordre des trois questions obéit cependant à une certaine logique. Si la réponse à la première question est affirmative, à savoir si l'une des dispositions citées impose à la Commission d'adopter une réglementation, la juridiction de renvoi a besoin de savoir si elle peut prendre des mesures provisoires jusqu'à ce que de telles dispositions soient arrêtées (voir question 3). En revanche, si la réponse à la première question est négative, la juridiction de renvoi a besoin de connaître la réponse à la deuxième question, qui consiste à demander si l'article 19, paragraphe 2, est invalide pour cette raison. Au cas où la deuxième question appellerait une réponse affirmative, la juridiction de renvoi n'aurait toutefois pas besoin de connaître la réponse à la troisième question, la Cour venant de se prononcer dans ce cas sur une situation tout à fait similaire dans les affaires Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e. a. (I et II) [3]. Nous estimons dès lors qu'il y a lieu pour la Cour de répondre à la première question.

3 — Arrêts du 9 novembre 1995 (C-465/93 et C-466/93, Rec. p. I-3761 et I-3799). Voir également nos conclusions du 5 juillet 1995 dans ces affaires.

Article 16, paragraphe 3

11. Il y a unanimité, dans les mémoires déposés devant la Cour, pour considérer que l'article 16, paragraphe 3, ne saurait être utilisé pour résoudre les cas de rigueur excessive qui sont décrits dans la question. T. Port a indiqué dans ce contexte que l'article 16, paragraphe 3, ne peut être utilisé qu'en cas de circonstances exceptionnelles affectant les conditions de production et d'importation. Cette disposition n'habilite par conséquent pas la Commission à choisir d'autres années de référence en cas de ventes exceptionnellement basses au cours de la période de référence. La Commission, le gouvernement allemand, le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement français ont soutenu que des difficultés économiques individuelles ne constituaient pas des « circonstances exceptionnelles affectant les conditions de production ou d'importation » (voir article 16, paragraphe 3). Le Conseil a affirmé qu'une augmentation du contingent au titre de l'article 16, paragraphe 3, doit, en vertu de l'article 19, paragraphe 4, être répartie entre les opérateurs conformément aux règles de l'article 19, paragraphes 2 et 3, et que l'article 16, paragraphe 3, n'autorise par conséquent pas la Commission à soulager des cas de rigueur excessive pour des importateurs isolés.

12. Nous relevons qu'il est affirmé, au neuvième considérant du préambule au règlement, qu'un bilan prévisionnel dressé chaque année doit évaluer les perspectives de la production communautaire et celles de la consommation et que ce bilan doit pouvoir être révisé en cours d'année en fonction des

circonstances, notamment climatiques, particulières. Pour cette raison, l'article 16, paragraphe 3, prévoit que le bilan prévisionnel de la production et de la consommation de la Communauté, ainsi que des importations et des exportations, visé au paragraphe 1, peut être révisé en cours de campagne en cas de nécessité et notamment pour tenir compte des effets de circonstances exceptionnelles affectant les conditions de production ou d'importation. Si le bilan est révisé en cours de campagne, le contingent tarifaire pour les bananes pays tiers et les bananes non traditionnelles ACP est adapté.

13. Dans l'ordonnance rendue le 29 juin 1993, Allemagne/Conseil (C-280/93 R, Rec. p. I-3667, points 44 et 45), la Cour s'est exprimée comme suit sur l'interprétation de l'article 16, paragraphe 3, du règlement:

« A cet égard, il y a lieu de relever que l'article 16, paragraphe 3, du règlement oblige en fait les institutions d'adapter le contingent tarifaire lorsqu'en cours de campagne une telle nécessité est constatée pour tenir compte de circonstances exceptionnelles affectant notamment les conditions d'importation. Dans ce cas, l'adaptation doit être opérée selon la procédure de l'article 27, c'est-à-dire qu'il appartient à la Commission d'arrêter des mesures, sur avis du comité de gestion de la banane. Si les mesures adoptées ne sont pas conformes à l'avis du comité de gestion, le Conseil peut y substituer sa propre décision dans le délai d'un mois.

Il en résulte que si la Commission aboutissait, sur la base de données objectives fiables, à la constatation que le contingent est insuffisant pour satisfaire raisonnablement la demande et que les prévisions faites antérieurement par le Conseil devaient s'avérer erronées, le règlement oblige en fait la Commission et, le cas échéant, le Conseil à procéder aux adaptations nécessaires, avec possibilité pour les États membres de former un recours devant la Cour au cas où ces institutions manqueraient à leurs obligations. »

14. L'article 16, paragraphe 3, du règlement impose par conséquent à la Commission d'agir si elle aboutit, sur la base de données objectives fiables, à la conclusion que le contingent tarifaire est insuffisant pour couvrir la demande et que le bilan prévisionnel s'avère dès lors inexact.

15. Peu importe selon la disposition que les circonstances en question concernent un opérateur isolé ou un large groupe d'opérateurs, ce qui pourrait être le cas si une tempête frappait par exemple un archipel donné et détruisait une récolte de bananes. En revanche, ce qui importe, c'est de savoir s'il est nécessaire de réviser le bilan prévisionnel de la production et de la consommation de la Communauté, ainsi que des importations et des exportations de bananes, de telle sorte que le contingent tarifaire doit être adapté. Ainsi, des circonstances exceptionnelles qui ne concernent qu'un seul opérateur pourront également relever de la disposition si

l'intéressé représente une partie suffisamment importante de l'offre de bananes dans la Communauté.

16. Toutefois, il est à supposer que l'article 16, paragraphe 3, eu égard à son libellé, ne peut viser que des circonstances exceptionnelles affectant les conditions de production et d'importation de bananes communautaires et traditionnelles ACP. Dans le système du règlement, le contingent tarifaire applicable aux bananes pays tiers et non traditionnelles ACP est une quantité résiduelle, à savoir la différence entre les prévisions en matière de production de bananes communautaires et d'importation de bananes traditionnelles ACP et les prévisions quant à la consommation totale de bananes. En conséquence, seules des circonstances exceptionnelles affectant les conditions de production ou d'importation de bananes communautaires et traditionnelles ACP peuvent être palliées par une adaptation de cette quantité résiduelle. Des circonstances exceptionnelles affectant les conditions de production ou d'importation des bananes pays tiers et des bananes non traditionnelles ACP ne peuvent en revanche pas être palliées au titre de l'article 16, paragraphe 3.

17. Il n'est pas nécessaire en l'espèce de se prononcer sur le point de savoir si une adaptation du contingent tarifaire au titre de l'article 16, paragraphe 3, doit être répartie, conformément à l'article 19, paragraphe 4, selon les règles de l'article 19, paragraphes 2 et 3. La Cour aura l'occasion de se prononcer sur cette question dans les affaires C-9/95, C-23/95 et C-156/95, opposant respectivement le royaume de Belgique et la République fédérale d'Allemagne à la Commission.

18. Il y a dès lors lieu d'interpréter l'article 16, paragraphe 3, en ce sens qu'il ne permet pas de réglementer les cas visés dans la question.

Article 30

19. Le gouvernement allemand a affirmé que l'article 30 ne pouvait pas être utilisé parce que le cas d'espèce concerne un phénomène qui peut ne pas survenir uniquement pendant la période transitoire. On peut penser que des difficultés résultant d'une rupture de contrat par un fournisseur surviendront également dans l'avenir. La période de référence est un élément si essentiel de l'organisation des marchés qu'il ne saurait y être dérogé.

20. Le gouvernement espagnol a indiqué que l'article 30 n'obligeait pas la Commission à réglementer des cas particuliers. La période de référence de trois ans est un critère objectif et non discriminatoire et constitue en outre une base suffisamment large pour refléter de façon claire l'activité d'un importateur.

21. Le gouvernement français a mis en avant que les dispositions de l'article 30 n'obligeaient pas la Commission à adopter des règles relatives aux importateurs qui ont vendu de faibles quantités au cours de la période de référence. Par ailleurs, T. Port n'a pas démontré en quoi sa situation constituait des « circonstances exceptionnelles ».

22. T. Port a soutenu que l'article 30 habilitait la Commission à prendre toutes « les mesures transitoires jugées nécessaires » et, partant, à choisir aussi d'autres années de référence. La notion de « difficultés sensibles » n'est pas précisément délimitée et peut par conséquent aussi comprendre les difficultés sensibles auxquelles sont confrontés des opérateurs isolés. Lorsqu'il fixe les années de référence, le législateur communautaire doit respecter les principes de protection de la propriété et du libre exercice des activités professionnelles ainsi que le principe de proportionnalité. C'est ce que le Conseil a fait en habilitant la Commission à adopter des dispositions transitoires et la Commission aurait dû adopter de telles dispositions étant donné que, en l'absence de celles-ci, l'organisation des marchés se traduit par l'anéantissement des bases de l'existence pour des importateurs traditionnels qui, du fait de causes extérieures, n'ont commercialisé que de faibles quantités au cours de la période de référence.

23. La Commission a indiqué que l'article 30 permettait uniquement d'adopter des règles de caractère temporaire pour tenir compte de difficultés sensibles dues à un cas de force majeure ou à des circonstances comparables. L'article 30 peut servir de base à des règles en vertu desquelles les opérateurs intéressés peuvent choisir une ou deux années à l'intérieur de la période de référence aux fins du calcul des certificats d'importation au lieu de la moyenne de toute la période de trois ans. En revanche, cette disposition ne permet pas d'adopter des règles en vertu desquelles les opérateurs peuvent choisir des années de référence en dehors de la période de référence. La Commission n'a pas reçu de demande officielle de réglementation des cas de rigueur du type de celui sur lequel porte la présente affaire.

24. Le gouvernement du Royaume-Uni a affirmé que l'on ne saurait exclure que l'article 30 oblige dans certains cas la Commission à adopter des dispositions transitoires formulées de manière générale et que celles-ci peuvent vraisemblablement aussi comporter des règles générales remédiant aux conséquences de l'article 19, paragraphe 2.

25. Le Conseil a mis en avant que l'article 30 permet à la Commission d'adopter des dispositions visant les cas de rigueur excessive qui pourraient se présenter à la suite de l'application de la période de référence de trois ans. La Commission est tenue d'adopter de telles dispositions si cela se révèle nécessaire pour éviter que le droit de propriété ou le droit au libre exercice des activités professionnelles soient affectés. La période de référence de trois ans n'est pas un élément si essentiel du règlement que la Commission ne puisse pas y déroger.

26. Nous relevons que le règlement ne contient pas lui-même de règles transitoires détaillées. On peut penser que cela est dû au fait qu'il était difficile pour le Conseil, au moment de l'adoption du règlement, de se rendre compte des types de problèmes susceptibles d'apparaître après le passage à l'organisation commune des marchés, de sorte qu'il était plus opportun de créer la possibilité, par la règle de l'article 30 du règlement, de l'adoption ultérieure de telles règles selon la procédure du comité de gestion.

27. L'application des dispositions de l'article 30 du règlement est tout d'abord soumise à une condition ratione temporis, étant donné qu'il doit s'agir de mesures visant à faciliter le passage. L'expression « dispositions transitoires » n'est pas employée dans cette disposition; les mesures qui peuvent le cas échéant être adoptées sont dénommées « mesures transitoires ». Il est naturel de supposer que les mesures de nature à faciliter le passage seront notamment et peut-être surtout des règles indiquant comment il faut, après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, traiter les phénomènes qui sont liés d'une façon ou d'une autre à la période antérieure à l'entrée en vigueur des nouvelles règles. Ainsi, il serait naturel que des mesures transitoires au sens de la disposition soient des règles prenant en considération le cas des opérateurs qui ont agi ou n'ont pas agi avant l'adoption des nouvelles règles sans qu'ils aient pu ou dû prévoir les conséquences que de telles actions ou omissions auraient après l'entrée en vigueur des nouvelles règles.

28. On pourrait soutenir que les termes choisis dans l'article 30 vont plus loin et recouvrent davantage que de telles règles transitoires au sens courant, la disposition parlant de « mesures spécifiques nécessaires, à compter de juillet 1993, pour faciliter le passage ». La présente espèce ne concerne toutefois que la question de savoir comment traiter les situations liées à la période antérieure à l'adoption et à l'entrée en vigueur des règles et il y a par conséquent lieu de supposer que la condition ratione temporis d'application de l'article 30 est remplie dans la présente espèce. Il n'est donc pas nécessaire de se prononcer sur le point de savoir dans quelle mesure la disposition pourra également être appliquée à une certaine période postérieure à l'entrée en vigueur — par exemple jusqu'au moment où le Parlement et le Conseil auront statué sur le rapport et les propositions visés à l'article 32, premier et deuxième alinéas, du règlement — pour faciliter le passage dans des situations caractérisées par des phénomènes non liés à la période antérieure à l'adoption ou à l'entrée en vigueur des règles.

29. La condition déterminante de l'application de l'article 30 est que des mesures spécifiques soient nécessaires pour faciliter le passage à l'organisation commune des marchés. Il est difficile de préciser le contenu de cette exigence, qui est largement une question d'appréciation, appréciation qui doit être exercée par des personnes ou des institutions qui ont une connaissance approfondie du marché de la banane et de la diversité des situations visées par l'organisation des marchés. Cela doit être aussi pour cette raison que l'on a laissé à la Commission et, le cas échéant, au Conseil, dans le cadre d'une procédure de comité, le soin d'exercer cette appréciation, garantissant ainsi que l'appréciation soit exercée sur la base d'une connais-

sance suffisante des faits et avec la possibilité de procéder aux vérifications nécessaires des circonstances de fait alléguées.

30. Nous relevons qu'il ne s'agit pas d'une appréciation souveraine, mais au contraire d'une appréciation qui peut être contrôlée par la Cour. Celle-ci pourra dans ce cadre se prononcer sur le point de savoir si une décision d'adopter ou de ne pas adopter des mesures transitoires est affectée de vices et la Cour pourra également se prononcer sur le point de savoir si les institutions communautaires en question se sont rendues coupables de carence. A notre avis, on peut penser qu'il y aura carence, selon les circonstances, si, malgré la demande d'un État membre au titre de l'article 27, paragraphe 1, ou de l'article 28 du règlement, les institutions ne prennent pas les mesures transitoires qui sont juridiquement nécessaires pour éviter que le passage à la nouvelle organisation des marchés ait des répercussions si graves dans des cas isolés que l'organisation des marchés porte atteinte aux droits fondamentaux protégés par le droit communautaire, parmi lesquels le droit de propriété et le droit au libre exercice des activités professionnelles [4]. La condition selon laquelle les mesures doivent être nécessaires, prévue à l'article 30 du règlement, doit en effet être interprétée conformément au traité [5] et aux droits fondamentaux dont le droit communautaire garantit la protection.

31. Les dispositions de l'article 30 du règlement ne prévoient pas que certains types de mesures soient exclus a priori si les conditions de la disposition sont remplies par ailleurs. Au contraire, il ressort du vingt-deuxième considérant du préambule au règlement qu'il convient de prévoir, dès le 1er juillet 1993, la possibilité pour la Commission de prendre toutes les mesures transitoires nécessaires pour surmonter les difficultés de mise en œuvre du nouveau régime. Pour cette raison, il y a lieu de supposer, à notre avis, que les mesures transitoires auxquelles se réfère la disposition doivent également pouvoir viser à permettre de choisir, lorsque cela est nécessaire, entre les trois années de référence ou, si nécessaire, d'autres années de référence. En conséquence, il n'y a pas de raisons de croire que l'article 30 ne permet pas d'adopter des dispositions autorisant, dans des cas particuliers, à prendre en considération des années hors de la période de référence si la condition du caractère nécessaire l'exige, bien que le souci de préserver la sécurité juridique qu'une telle période de référence comporte implique qu'une telle dérogation ne peut être jugée nécessaire qu'à des conditions particulièrement restrictives.

32. Des considérations d'égalité militent également en ce sens. Certes, une période de référence de trois ans est en général pleinement suffisante pour assurer une répartition juste et équitable d'un quota de production ou, comme en l'espèce, d'un contingent tarifaire, en particulier s'il est possible d'écarter des années caractérisées par des circonstances exceptionnelles. C'est d'ailleurs ce qui a également été établi par la Cour dans une jurisprudence relative à d'autres secteurs du mar-

4 — Arrêt du 14 mai 1974, Nold/Commission (4/73, Rec. p. 491).

5 — Voir, par exemple, l'arrêt du 2 février 1994, Verband Sozialer Wettbewerb (C-351/92, Rec. p. I-317, point 12).

ché [6]. Mais si l'on peut effectivement envisager qu'il y ait des circonstances exceptionnelles pendant toutes les trois années, il serait le cas échéant contraire au principe communautaire d'égalité de traitement de soutenir que non seulement des situations identiques, mais également des situations différentes, devraient être traitées de la même manière.

33. Nous ne voyons pas de raison pour laquelle les dispositions de l'article 30 ne pourraient pas être utilisées, si nécessaire, pour faciliter le passage à des opérateurs isolés. A cet égard, il faut également être attentif au fait que l'on peut penser que la circonstance qu'un opérateur isolé est frappé de manière particulièrement lourde est précisément l'élément qui fait qu'il se produirait, en l'absence de mesures transitoires spécifiques, une atteinte injustifiée à un droit fondamental tel que le droit de propriété.

34. D'un autre côté, les dispositions de l'article 30 exigeant notamment que les mesures spécifiques soient nécessaires, il faut les interpréter en ce sens qu'elles exigent qu'un opérateur ne peut pas réclamer un traitement spécial lorsque sa situation particulièrement difficile résulte de sa propre faute. Il y a lieu d'exiger que l'opérateur ait fait preuve de la diligence nécessaire. Cela est très bien exprimé dans la proposition, non encore adoptée, de la Commission [7] d'un nouvel article 19, paragraphe 6, dont le libellé serait le suivant:

« Si, pour des raisons exceptionnelles indépendantes de la volonté d'un opérateur diligent, la quantité de référence utilisée pour déterminer l'attribution des certificats à un opérateur ... pour une année déterminée conformément au paragraphe 2 est sensiblement inférieure à la quantité de référence moyenne des deux années précédentes, la période de référence utilisée pour calculer la quantité de référence pour l'année en cause est étendue à deux années supplémentaires en amont... ».

35. La formule « raisons exceptionnelles indépendantes de la volonté d'un opérateur diligent » semble à première vue bien choisie si l'on pense aux cas visés par la proposition de la Commission, dans lesquels les raisons exceptionnelles surviennent après l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation des marchés. En ce qui concerne les situations transitoires que nous avons décrites au point 27 ci-dessus, il ne saurait être déterminant de savoir si ce sont des circonstances normales ou exceptionnelles préalables à l'adoption des nouvelles règles qui expliquent que l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation des marchés crée des problèmes particuliers pour un opérateur. Dans de tels cas, ce qui est déterminant c'est au contraire le point de savoir si un opérateur, qui a fait preuve de

6 — Voir, par exemple, l'arrêt du 17 mai 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647).

7 — Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 404/93 (96/C 121/09) COM(96) 82 final — 96/080/(CNS), présentée par la Commission le 8 mars 1996 (JO C 121, p. 15).

la diligence nécessaire, est frappé de façon particulièrement lourde parce que, au cours des années de référence antérieures à l'entrée en vigueur du règlement, il a agi ou omis d'agir sans avoir pu ou dû prévoir les conséquences que ces actions ou omissions auraient après l'entrée en vigueur.

36. Dans la ligne de ce qui précède, la description de la situation de T. Port par la juridiction de renvoi a d'ailleurs fait l'objet de certains commentaires au cours de la procédure devant la Cour; il a été indiqué de plusieurs parts que la défaillance d'un fournisseur ne pouvait pas être considérée comme une circonstance que T. Port ne pouvait pas prévoir et que T. Port, du fait de ses dispositions commerciales et notamment de la conclusion de contrats à long terme et de l'absence d'achats de couverture de bananes auprès d'autres fournisseurs pendant toute la période de trois ans, est elle-même à l'origine de sa situation actuelle. Nous n'estimons cependant pas que la Cour peut vérifier en l'espèce si les actes ou les omissions de T. Port sont défendables ou non d'un point de vue commercial, car cette question touche au rattachement concret aux dispositions de l'article 30 telles que nous les avons interprétées ci-dessus. En revanche, nous estimons qu'il y a lieu que la Cour inclue, dans son interprétation abstraite des dispositions de l'article 30, l'exigence susmentionnée selon laquelle l'opérateur doit avoir fait preuve de la diligence nécessaire.

37. Le fait que, lorsque les conditions de l'article 30 sont réunies, il existe non seulement un droit, mais également, le cas échéant, un devoir d'adopter les mesures transitoires nécessaires, a été établi par la Cour dans l'ordonnance Allemagne/Conseil, points 46 et 47, dans laquelle elle s'est exprimée comme suit au sujet de l'interprétation de l'article 30:

« Il convient d'ajouter que, comme il résulte du vingt-deuxième considérant du règlement, l'article 30 est également destiné à faire face à la perturbation du marché intérieur que risque d'entraîner la substitution de l'organisation commune des marchés aux différents régimes nationaux.

A cet effet, l'article 30 oblige la Commission à prendre toutes les mesures transitoires jugées nécessaires 'si des mesures spécifiques sont nécessaires, à compter de juillet 1993, pour faciliter le passage des régimes existant avant l'entrée en vigueur du présent règlement à celui établi par ce règlement ... pour surmonter des difficultés sensibles' ».

38. Pour les raisons sus-indiquées, nous proposons à la Cour de répondre à la première question qu'il y a lieu d'interpréter les dispositions de l'article 16, paragraphe 3, du règlement en ce sens qu'elles ne permettent pas de réglementer les cas de rigueur excessive, dus au fait que des importateurs de bananes pays tiers et de bananes non traditionnelles ACP rencontrent des difficultés menaçant leur survie, parce qu'un certificat d'importation exceptionnellement bas leur est attribué sur la base des années de référence qui doivent

être prises en considération en vertu de l'article 19, paragraphe 2.

En revanche, il y a lieu d'interpréter les dispositions de l'article 30 du règlement en ce sens que, dans les conditions qu'elles fixent, elles autorisent et, selon les circonstances, imposent d'adopter des mesures transitoires à l'égard des opérateurs qui sont frappés de manière particulièrement rigoureuse, bien qu'ils aient fait preuve de la diligence nécessaire, parce que, au cours des années de référence précédant l'entrée en vigueur du règlement, ils ont agi ou omis d'agir sans avoir pu ou dû prévoir les conséquences que ces actions ou omissions auraient après l'entrée en vigueur du règlement. Il appartient à la Commission, sur demande d'un État membre, de décider si les conditions susmentionnées sont réunies et quelles sont les mesures transitoires qui doivent, le cas échéant, faire l'objet d'une réglementation. Les actes ou l'éventuelle carence de la Commission peuvent être contrôlés par la Cour conformément aux règles générales du traité.

Question 2: L'article 19, paragraphe 2, du règlement est-il invalide?

39. Par cette question, la juridiction de renvoi souhaite savoir, quant au fond, si l'article 19, paragraphe 2, est invalide parce que le règlement ne permet pas de prendre en considération d'autres années de référence que celles qui sont prévues à l'article 19, paragraphe 2, pour les opérateurs qui sont frappés de manière particulièrement rigoureuse.

40. Comme cela ressort de notre réponse à la première question, l'article 30 implique toutefois précisément que la possibilité, voire, dans une certaine mesure, l'obligation, de prendre des mesures transitoires existe dans de tels cas. L'hypothèse envisagée dans l'ordonnance de renvoi, dans laquelle il pourrait y avoir un doute sur la validité de l'article 19, paragraphe 2, n'est donc pas vérifiée et la Cour peut par conséquent s'abstenir de répondre à la question.

41. Toutefois, même si l'hypothèse mentionnée ci-dessus avait été vérifiée, il n'en serait pas résulté, à notre avis, que l'article 19, paragraphe 2, aurait été invalide avec pour conséquence d'ébranler subitement le fondement même de l'organisation des marchés. Si un seul opérateur, dans tout le marché commun, est, le cas échéant, frappé d'une manière particulièrement rigoureuse par une nouvelle organisation des marchés, de telle sorte que la protection de ses droits fondamentaux exige la prise en considération de son cas particulier, cela ne saurait avoir des conséquences générales pour tous les autres opérateurs qui ne se trouvent pas dans la même situation. Il ne saurait dès lors, à notre avis, être question d'une annulation générale de cette disposition, même si la Cour maintenait provisoirement, par analogie avec l'article 174, deuxième alinéa, du traité, les effets de la disposition ainsi annulée. Nous signalons dans ce contexte que, plutôt que de paralyser, le cas échéant, toute l'organisation des marchés en déclarant

invalide une disposition, il peut être plus opportun de renvoyer celui qui estime avoir subi un préjudice du fait d'une violation de ses droits fondamentaux à une action en réparation.

42. Nous proposons à la Cour de considérer la deuxième question comme sans objet et de ne pas y répondre.

Question 3: Mesures provisoires?

43. Il n'y a lieu de répondre à la troisième question que si la Cour répond à la première question qu'il convient d'interpréter l'article 16, paragraphe 3, ou l'article 30 en ce sens que la Commission est tenue de réglementer les cas de rigueur décrits dans la première question. Dans cette hypothèse, la juridiction de renvoi souhaite savoir sous quelles conditions la juridiction nationale est compétente pour prescrire des mesures provisoires pour des cas de rigueur excessive jusqu'à ce que la Commission les réglemente.

44. En ce qui concerne cette question, les mémoires déposés devant la Cour se sont généralement référés aux arrêts de la Cour du 21 février 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest (C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415), et Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e. a. (I).

45. Les gouvernements espagnol et français ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni ont affirmé qu'une juridiction nationale n'était pas habilitée à prescrire des mesures provisoires dans un cas comme celui de l'espèce. La troisième question ne porte pas uniquement sur des mesures provisoires dans l'attente de la réponse à une question préjudicielle concernant la validité d'une règle communautaire, mais au contraire sur des mesures visant à sauvegarder les intérêts de la requérante jusqu'à ce que les règles communautaires soient modifiées. De telles mesures provisoires impliqueraient en réalité que le droit communautaire pourrait être abrogé par une juridiction nationale.

46. La Commission estime qu'il y a lieu de résoudre la présente affaire de la même façon que l'affaire Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e. a. (I) et a souligné en particulier qu'il est nécessaire que les institutions communautaires en question soient entendues de manière à ce que l'intérêt de la Communauté soit dûment apprécié dans les procédures en référé.

47. Nous relevons que la question de la possibilité de mettre en œuvre des mesures provisoires est posée dans le contexte du cas d'espèce, dans lequel la requérante conclut au fond à la condamnation du Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, qui est l'organisme qui gère l'organisation des marchés de la banane en Allemagne, à lui attribuer des certificats supplémentaires par rapport aux droits qu'elle tire de l'article 19, paragraphe 2, du règlement.

48. En vertu de l'article 189 du traité, les règlements ont une portée générale, sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre. Il en résulte à notre avis que ni la Cour ni une juridiction nationale ne peuvent, dans le cadre d'un jugement définitif, imposer à la Commission ou, le cas échéant, à l'autorité nationale qui gère une organisation de marché instaurée par un règlement, de délivrer des certificats d'importation supplémentaires par rapport à ce qui résulte du règlement en question. Peu importe à cet égard que le règlement en question comporte également, outre ses règles générales, une disposition autorisant et imposant dans certains cas à la Commission d'adopter certaines règles dérogatoires, cette compétence étant attribuée à la Commission et non à la Cour ou aux juridictions nationales. Tant que la Commission n'a pas adopté de telles règles dérogatoires, il n'existe pas de règles dérogatoires et tant la Cour de justice que les juridictions nationales doivent alors se conformer aux règles générales du règlement en question et ne peuvent se substituer à la Commission.

49. Dans les affaires Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest et Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e. a. (I), la Cour a dit pour droit que l'article 189 du traité n'exclut pas le pouvoir, pour les juridictions nationales, d'accorder un sursis à l'exécution ou des mesures provisoires au sujet d'actes administratifs mettant en œuvre un règlement communautaire, si toutefois elles respectent des conditions strictes, consistant notamment dans le renvoi à la Cour, par la juridiction nationale, d'une question préjudicielle relative à la validité de la disposition en question, si une telle question n'a pas encore été déférée. La question est de savoir si de telles mesures provisoires sont également conformes à l'article 189 du traité lorsqu'il ne s'agit pas de la validité d'un règlement, mais au contraire du point de savoir si la Commission est tenue d'adopter une réglementation en application d'une disposition d'un règlement.

50. La jurisprudence établie par la Cour dans les arrêts précités implique qu'il doit y avoir un parallélisme entre, d'une part, la protection juridictionnelle provisoire pouvant être obtenue, au titre des articles 185 et 186 du traité, dans le cadre d'un recours formé devant la Cour, tendant à faire apprécier la légalité d'un acte communautaire sous l'angle de l'article 173 du traité et, d'autre part, la protection juridictionnelle provisoire susceptible d'être obtenue dans une affaire devant une juridiction nationale, portant sur les mêmes questions, soumises à titre préjudiciel à l'appréciation de la Cour en application de l'article 177 [8].

51. Ce parallélisme des pouvoirs d'accorder une protection juridictionnelle provisoire permet notamment de garantir que la décision définitive de la Cour produira son plein effet, que l'affaire ait été portée devant la Cour conformément à l'article 173 ou portée devant une juridiction nationale et déférée dans le cadre d'une demande préjudicielle conformément à l'article 177.

8 — Voir, à cet égard, nos conclusions dans les affaires Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e. a. (I et II), points 21 à 27.

52. Une telle nécessité de garantir que la décision définitive de la Cour produise son plein effet ne se fait pas sentir dans la présente espèce. De fait, en l'espèce, la Cour ne peut précisément pas prendre la décision autorisant le cas échéant l'attribution à T. Port de certificats d'importation supplémentaires par rapport à ce qui résulte de l'article 19, paragraphe 2, du règlement. En effet, la compétence de prendre des mesures transitoires appartient à la Commission en vertu de l'article 30 du règlement. Peu importe que les actes ou l'éventuelle carence de la Commission puissent être contrôlés par la Cour, le contrôle de la Cour ne pouvant être effectué qu'a posteriori. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la Cour ne saurait se substituer à la Commission et prendre, par arrêt définitif, des dispositions transitoires. La Cour ne peut pas non plus, dans le cadre d'un recours en carence, imposer à la Commission d'adopter les dispositions visées à l'article 30 du règlement, mais peut uniquement constater, le cas échéant, que la Commission a enfreint le traité en n'adoptant pas de telles dispositions [9]. Les articles 185 et 186 visant notamment à garantir que l'arrêt définitif de la Cour produise ses pleins effets et la Cour ne pouvant adopter de telles dispositions par un arrêt définitif, il en résulte que la Cour ne pourra pas non plus, à titre de mesure provisoire, adopter de telles dispositions ou imposer à la Commission de les adopter. A fortiori, l'article 189 du traité exclut ce pouvoir pour une juridiction nationale.

53. Pour les raisons qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre à la question qu'il y a lieu d'interpréter l'article 189 du traité CE en ce sens que les juridictions nationales ne peuvent pas prendre de mesures provisoires au sujet d'un règlement communautaire au motif qu'il existe un doute sur le point de savoir si ce règlement impose à la Commission d'adopter certaines dispositions.

Conclusion

54. Pour les raisons qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions déférées par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof:

« 1) Les dispositions de l'article 16, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 3290/94 du Conseil, du 22 décembre 1994, relatif aux adaptations et aux

9 — Voir l'article 175.

mesures transitoires nécessaires dans le secteur de l'agriculture pour la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay, doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne permettent pas de réglementer les cas de rigueur excessive, dus au fait que des importateurs de bananes pays tiers et de bananes non traditionnelles ACP rencontrent des difficultés menaçant leur survie, parce qu'un certificat d'importation exceptionnellement bas leur est attribué sur la base des années de référence qui doivent être prises en considération en vertu de l'article 19, paragraphe 2.

En revanche, les dispositions de l'article 30 du règlement précité doivent être interprétées en ce sens que, dans les conditions qu'elles fixent, elles autorisent et, selon les circonstances, imposent d'adopter des mesures transitoires à l'égard des opérateurs qui sont frappés de manière particulièrement rigoureuse, bien qu'ils aient fait preuve de la diligence nécessaire, parce que, au cours des années de référence précédant l'entrée en vigueur du règlement, ils ont agi ou omis d'agir sans avoir pu ou dû prévoir les conséquences que ces actions ou omissions auraient après l'entrée en vigueur du règlement. Il appartient à la Commission, sur demande d'un État membre, de décider si les conditions susmentionnées sont réunies et quelles sont les mesures transitoires qui doivent, le cas échéant, faire l'objet d'une réglementation. Les actes ou l'éventuelle carence de la Commission peuvent être contrôlés par la Cour conformément aux règles générales du traité.

2) L'article 189 du traité CE doit être interprété en ce sens que les juridictions nationales ne peuvent pas prendre de mesures provisoires au sujet d'un règlement communautaire au motif qu'il existe un doute sur le point de savoir si ce règlement impose à la Commission d'adopter certaines dispositions. »