ARRÊT DE LA COUR

21 septembre 1999 *

Dans l'affaire C-106/97,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Pays-Bas) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Dutch Antillian Dairy Industry Inc.,

Verenigde Douane-Agenten BV

et

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

en présence de:

Nederlandse Antillen,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité du chapitre III de la directive 92/46/CEE du Conseil, du 16 juin 1992, arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait (JO L 268, p. 1), et notamment de son article 23, ainsi que sur la validité de la décision 94/70/CE de la Commission, du 31 janvier 1994, établissant la liste provisoire des pays tiers en provenance

* Langue de procédure: le néerlandais.

desquels les États membres autorisent les importations de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait (JO L 36, p. 5),

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, P. J. G. Kapteyn, président de chambre, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (rapporteur) et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,

greffier: M^me^ D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Dutch Antillian Dairy Industry Inc., par M^e^ W. Knibbeler, avocat au barreau d'Amsterdam,

— pour Nederlandse Antillen, par M. R. S. J. Martha, ministre plénipotentiaire à la représentation permanente des Pays-Bas, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement néerlandais, par M. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement français, par M^me^ K. Rispal-Bellanger, sous-directeur du droit international économique et du droit communautaire à la direction

des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M^me^ A. de Bourgoing, chargé de mission à la même direction, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. J. Carbery, J. Huber et G. Houttuin, membres du service juridique, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. P. J. Kuijper et T. van Rijn, conseillers juridiques, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Nederlandse Antillen, représentées par M^e^ M. M. Slotboom, avocat au barreau de Rotterdam, du gouvernement néerlandais, représenté par M. M. A. Fierstra, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement français, représenté par M^me^ A. de Bourgoing, du Conseil, représenté par MM. J. Carbery, J. Huber et G. Houttuin, et de la Commission, représentée par MM. P. J. Kuijper et T. van Rijn, à l'audience du 16 juin 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 septembre 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 15 janvier 1997, parvenue à la Cour le 13 mars suivant, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), trois questions préjudicielles sur l'interprétation et la validité du chapitre III de la directive 92/46/CEE du Conseil, du 16 juin 1992, arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait (JO L 268, p. 1), et notamment de son article 23, ainsi que sur la validité de la décision 94/70/CE de la Commission, du 31 janvier 1994, établissant la liste provisoire des pays tiers en provenance desquels les États membres autorisent les importations de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait (JO L 36, p. 5).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant, d'une part, la société Dutch Antillian Dairy Industry Inc. (ci-après «DADI») et, d'autre part, la société Verenigde Douane-Agenten BV (ci-après «Douane-Agenten») au Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Office de contrôle du bétail et de la viande, ci-après l'«Office») de Voorburg, au sujet du refus de ce dernier d'autoriser l'importation aux Pays-Bas d'un lot de beurre provenant des Antilles néerlandaises qui font partie des pays et territoires d'outre-mer (ci-après les «PTOM»).

3 Il résulte du dossier que DADI, entreprise établie à Curaçao (Antilles néerlandaises), ayant pour objet la production et l'exportation de beurre, a expédié des Antilles néerlandaises aux Pays-Bas un lot de beurre d'un poids net de 25 850 kilos.

4 La société Douane-Agenten, établie à Rotterdam, a présenté ledit lot pour inspection à l'Office qui, le 31 janvier 1995, en a refusé l'importation et a adressé à Douane-Agenten un certificat relatif aux contrôles vétérinaires des produits

importés de pays tiers dans la Communauté. Ce certificat justifiait le refus en indiquant: «Curaçao non admis conformément à la décision 94/70/CE».

5 Le 8 février 1995, DADI et Douane-Agenten ont introduit une réclamation contre cette décision. Cette réclamation a été rejetée par une nouvelle décision de l'Office, du 21 juin 1995, confirmant le refus initial du 31 janvier 1995.

6 Dans ces conditions, DADI et Douane-Agenten ont saisi, le 10 juillet 1995, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven d'un recours tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du 21 juin 1995 de l'Office et, d'autre part, à l'indemnisation du préjudice qu'elles estimaient avoir subi.

7 Par leur recours, au soutien duquel est intervenu le gouvernement des Antilles néerlandaises, DADI et Douane-Agenten ont contesté la légalité de la décision de rejet de l'Office en invoquant une série de moyens et d'arguments portant sur l'inapplicabilité de la directive 92/46, qui constitue la base juridique de la décision 94/70, et sur la validité de ladite directive au regard de l'article 132, paragraphe 1, du traité CE (devenu article 183, paragraphe 1, CE), ainsi que des articles 102 et 103 de la décision 91/482/CEE du Conseil, du 25 juillet 1991, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne (JO L 263, p. 1, ci-après la «décision PTOM»). Elles ont, en outre, mis en cause la validité tant de la directive 92/46 que de la décision 94/70. En particulier, quant à la directive, elles ont contesté sa validité au regard du principe de proportionnalité et des articles 2, 4 et 5 de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires qui constitue l'annexe A de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (JO 1994, L 336, p. 40).

8 En revanche, l'Office, contestant ces arguments, a fait valoir, en invoquant l'article 227 du traité CE (devenu, après modification, article 299 CE), que les Antilles néerlandaises ont un statut de pays tiers par rapport à la Communauté,

dans la mesure où elles ne sont pas partie à ce traité, et que le droit communautaire n'y reçoit pas pleinement application. Selon l'Office, les PTOM ont une position particulière qui s'exprimerait dans le cadre d'un régime d'association.

9 Au vu des moyens et arguments échangés et partant du principe que le lot de beurre importé dans la Communauté répond aux conditions permettant de l'assimiler au beurre originaire des Antilles néerlandaises, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, ayant des doutes quant à l'interprétation et la validité de la directive 92/46, ainsi que sur la validité de la décision 94/70, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) a) Faut-il interpréter les dispositions du chapitre III de la directive 92/46/CEE, lues en particulier à la lumière des articles 227 et 131 à 136 du traité CE, en ce sens qu'elles doivent aboutir, comme l'entend l'article 189, troisième alinéa, du traité CE, à des dispositions nationales d'exécution qui s'appliquent à l'importation dans la Communauté du beurre provenant des pays et territoires d'outre-mer mentionnés dans l'annexe IV du traité CE, telles les Antilles néerlandaises?

Si la question 1) a) appelle une réponse affirmative:

1) b) Les dispositions du chapitre III de la directive précitée sont-elles valides dans la mesure où elles ont trait aux importations visées à la question 1) a), compte tenu en particulier de l'article 132, paragraphe 1, du traité CE et des articles 102 et 103 de la décision 91/482/CE du Conseil, du 25 juillet

1991, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer avec la Communauté économique européenne?

Si les questions 1) a) et 1) b) appellent une réponse affirmative:

2) Faut-il interpréter l'article 23 de ladite directive en ce sens que les dispositions nationales arrêtées pour mettre cet article en œuvre ne sont susceptibles d'être appliquées aux importations visées à la question 1) a) qu'à partir du moment où:

a) le régime applicable aux échanges intracommunautaires des marchandises en question auquel, d'après l'article 22 de la même directive, le régime applicable aux importations en provenance de pays tiers doit au moins correspondre est pleinement entré en vigueur et à partir du moment où

b) une décision a été valablement prise sur l'insertion du pays en question dans la première liste visée à l'article 23, paragraphe 3, ainsi que sur la liste des établissements agréés dans ce pays?

3) La décision 94/70/CE de la Commission, du 31 janvier 1994, est-elle valide?»

La réglementation applicable

Le traité

10 L'article 227 du traité, qui définit le champ d'application territoriale de ce dernier, prévoit, dans son paragraphe 3, que «Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe IV du présent traité font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce traité».

11 La quatrième partie du traité CE, intitulée «L'association des pays et territoires d'outre-mer», regroupe notamment les articles 131 (devenu, après modification, article 182 CE), 132 (devenu article 183 CE), 133 (devenu, après modification, article 184 CE), 134 et 135 (devenus articles 185 CE et 186 CE) ainsi que l'article 136 (devenu, après modification, article 187 CE).

12 Aux termes de l'article 131, premier alinéa, du traité, «Les États membres conviennent d'associer à la Communauté les pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières. Ces pays et territoires... sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe IV du présent traité».

13 Les Antilles néerlandaises ont été inscrites sur la liste mentionnée à l'article 131 du traité par la convention 64/533/CEE, du 13 novembre 1962, portant révision du traité instituant la Communauté économique européenne en vue de rendre applicable aux Antilles néerlandaises le régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce traité (JO 1964, 150, p. 2414).

14 Le but de l'association est défini à l'article 131, deuxième alinéa, du traité, comme étant «la promotion du développement économique et social des pays et

territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble».

15 L'article 132 du traité énumère les objectifs assignés à l'association et fixe certaines règles de base. Il comporte deux catégories de dispositions relatives, les unes, au régime des échanges commerciaux, les autres, aux investissements en vue du développement des PTOM.

16 S'agissant du régime des échanges commerciaux, l'article 132, paragraphe 1, du traité dispose que «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».

17 L'article 136 du traité prévoit que, pour une première période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de celui-ci, une convention d'application annexée au traité fixe les modalités et la procédure de l'association entre les PTOM et la Communauté et que, par la suite, les dispositions sont prises par le Conseil statuant à l'unanimité.

18 Conformément à l'article 136, second alinéa, du traité, le Conseil a ainsi adopté à plusieurs reprises des règles précises pour concrétiser le régime particulier d'association entre la Communauté et les PTOM et pour atteindre les buts de l'association. En dernier lieu, il a adopté la décision PTOM, qui constitue la sixième décision de ce type.

La décision PTOM

19 Dans la troisième partie de la décision PTOM, intitulée «Instruments de la coopération PTOM-CEE», le titre I traite de la coopération commerciale et le régime général des échanges est régi par le chapitre 1er de ce titre, notamment les articles 101 à 103.

20 D'une part, l'article 101, paragraphe 1, précise que 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. D'autre part, l'article 102 prévoit que la Communauté n'applique pas à l'importation des produits originaires des PTOM de restrictions quantitatives ni de mesures d'effet équivalent.

21 L'article 103 prévoit:

«1. Les dispositions de l'article 102 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux...

2. Ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer en aucun cas un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée au commerce en général.

....»

La directive 92/46

22 La directive 92/46, fondée sur l'article 43 du traité CE (devenu, après modification, article 37 CE), comporte, d'une part, des prescriptions pour la production communautaire destinée à la fabrication, notamment, de produits à base de lait qui sont mis sur le marché communautaire (chapitre II) et, d'autre part, des dispositions garantissant que les importations de tels produits en provenance de pays tiers, pour être mis sur le marché communautaire, satisfont aux mêmes exigences de protection sanitaire (chapitre III).

23 A cet effet, l'article 22 de ladite directive, figurant au chapitre III de celle-ci, prévoit que « Les conditions applicables aux importations en provenance de pays tiers de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait couverts par la présente directive doivent être au moins équivalentes à celles prévues au chapitre II pour la production communautaire ».

24 S'agissant de l'importation de produits laitiers en provenance de pays tiers, visés à l'article 22 de la directive 92/46, l'article 23 de cette dernière dispose:

« 1. Aux fins de l'application uniforme de l'article 22, les dispositions des paragraphes suivants s'appliquent.

2. Ne peuvent faire l'objet d'importations dans la Communauté que le lait ou les produits à base de lait:

a) provenant d'un pays tiers figurant sur une liste à établir conformément au paragraphe 3 point a);

b) accompagnés d'un certificat sanitaire, conforme à un modèle à établir selon la procédure prévue à l'article 31, signé par l'autorité compétente du pays exportateur et attestant que ce lait et ces produits à base de lait satisfont aux exigences du chapitre II, remplissent les éventuelles conditions supplémentaires ou offrent les garanties équivalentes visées au paragraphe 3 et proviennent d'établissements offrant les garanties prévues à l'annexe B.

3. Selon la procédure prévue à l'article 31, sont établies:

a) une liste provisoire de pays tiers ou de parties de pays tiers qui sont en mesure de fournir aux États membres et à la Commission des garanties équivalentes à celles prévues au chapitre II, ainsi que la liste des établissements pour lesquels ils sont en mesure de donner ces garanties.

Cette liste provisoire est établie à partir des listes des établissements agréés et inspectés par les autorités compétentes après que la Commission s'est assurée au préalable de la conformité de ces établissements avec les principes et règles générales contenus dans la présente directive;

...

4. Des experts de la Commission et des États membres effectuent sur place des contrôles pour vérifier si les garanties offertes par le pays tiers quant aux conditions de production et de mise sur le marché peuvent être considérées comme équivalentes à celles qui sont appliquées dans la Communauté.

...

5. Dans l'attente de l'organisation des contrôles visés au paragraphe 4, les dispositions nationales applicables en matière d'inspection dans les pays tiers continuent à s'appliquer, sous réserve d'information, au sein du comité vétérinaire permanent, en ce qui concerne les manquements aux règles d'hygiène constatés lors de ces inspections.

...»

25 La liste provisoire mentionnée à l'article 23, paragraphe 3, sous a), de la directive 92/46, établie par la décision 94/70 applicable à la date des faits au principal, est entrée en vigueur le 1er juillet 1994. Il est constant que les Antilles néerlandaises ne figurent pas sur cette liste.

La réglementation nationale

26 Aux Pays-Bas, l'article 23 de la directive 92/46 a été mis en œuvre par l'article 16 de la Warenwetregeling zuivelbereiding (réglementation relative à la fabrication des produits laitiers prise au titre de la loi sur les denrées alimentaires, *Staatscourant* 1994, n° 243). Cette réglementation, qui est fondée sur l'article 4, deuxième alinéa, sous c), du Warenwetbesluit Zuivel (arrêté sur les produits laitiers pris au titre de la loi sur les denrées alimentaires) et sur l'article 19, premier alinéa, de la Landbouwwet (loi sur l'agriculture), est entrée en vigueur le 1er janvier 1995.

27 La décision 94/70 est transposée par le renvoi fait par l'article 16 de la Warenwetregeling zuivelbereiding à la liste arrêtée au titre de l'article 23 de la directive 92/46.

Sur la première question

28 La première question comporte deux branches.

29 Par la première branche de cette question, la juridiction nationale demande en substance si les dispositions du chapitre III de la directive 92/46, qui imposent le respect de règles sanitaires pour les importations de produits à base de lait en provenance de pays tiers, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent à la mise sur le marché communautaire de tels produits en provenance de PTOM, tels que les Antilles néerlandaises.

30 Afin de répondre à cette première branche, il convient de constater que, selon son quatrième considérant, l'objectif de la directive 92/46 consiste à arrêter, notamment pour les produits à base de lait, des règles sanitaires afin d'assurer un haut niveau à la protection de la santé publique.

31 C'est en vue d'atteindre cet objectif que ladite directive vise à la fois la production communautaire, pour laquelle elle édicte dans son chapitre II des règles sanitaires spécifiques et détaillées (articles 3 à 21), et les importations dans la Communauté de produits en provenance de pays tiers, pour lesquelles, tout en imposant dans son chapitre III d'autres règles, elle exige, en outre, qu'elles satisfassent à des conditions sanitaires au moins équivalentes à celles prévues au chapitre II pour la production communautaire (articles 22 à 26).

32 Cette exigence d'équivalence implique que la protection sanitaire recherchée par la directive 92/46 ne saurait varier en fonction de l'origine communautaire ou non des produits. En effet, ainsi qu'il résulte du huitième considérant de cette directive, les produits qu'elle vise doivent présenter le même niveau de protection du point de vue de la santé humaine, indépendamment du fait qu'ils soient originaires de la Communauté ou bien qu'ils fassent l'objet d'une importation.

33 Il ressort également de l'économie générale de la directive 92/46, ainsi que de la nature des objectifs de santé publique poursuivis par celle-ci, que les dispositions qu'elle édicte ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des produits qu'elle vise et faisant l'objet d'une production ou d'une mise sur le marché dans la Communauté

34 Par ailleurs, il est constant que les prescriptions sanitaires énoncées au chapitre II de la directive 92/46 pour la production des États membres ne trouvent pas à s'appliquer à la production des PTOM.

35 Il découle de ce qui précède que les dispositions du chapitre III de la directive 92/46 couvrent l'ensemble des produits à base de lait mis sur le marché communautaire, y compris ceux en provenance d'un PTOM, la notion d'« importations en provenance de pays tiers » devant s'entendre comme visant toute introduction de tels produits sur le territoire communautaire.

36 Toutefois, DADI, le gouvernement des Antilles néerlandaises et le gouvernement français font valoir, d'une part, que la mise en place par les articles 131 à 136 du traité et par la décision PTOM d'un régime favorable aux PTOM fait obstacle à ce que le chapitre III de la directive 92/46, édictant des règles pour les importations dans la Communauté en provenance de pays tiers, soit applicable aux échanges entre les PTOM et la Communauté. Ces derniers ne pouvant ainsi relever du régime institué par la directive pour les pays tiers, ils devraient donc être traités de la même manière que les États membres.

37 A cet égard, il convient de relever que des importations dans la Communauté peuvent être effectuées non seulement en provenance de pays tiers proprement dits, mais aussi de pays associés à cette dernière. Le fait qu'un produit est introduit sur le territoire communautaire en provenance d'un PTOM, qui, sur le fondement des articles 227, paragraphe 3, et 131 à 136 du traité, ainsi que de la décision PTOM, jouit d'un régime spécial d'association à la Communauté, ne saurait modifier le caractère d'importation de cette opération.

38 En effet, les échanges commerciaux entre les PTOM et la Communauté ne sauraient nécessairement bénéficier d'un régime identique à celui qui régit les échanges entre les États membres, dans la mesure où, bien que l'association des PTOM à la Communauté obéisse à un régime spécial, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un régime d'association qui, ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt du 22 avril 1997, Road Air (C-310/95, Rec. p. I-2229, point 40), doit être réalisé selon un processus dynamique et progressif. L'existence d'un tel processus, dépourvu d'automaticité, implique une différence fondamentale entre le régime qui régit les échanges des PTOM avec la Communauté et celui institué par le traité pour les échanges entre les États membres. En effet, de tels échanges constituent des opérations effectuées dans le cadre du marché intérieur, contrairement aux échanges entre les PTOM et la Communauté qui relèvent du régime des importations.

39 Au soutien de leur argumentation selon laquelle le chapitre III de la directive 92/46 ne serait pas applicable aux produits à base de lait en provenance des PTOM, DADI, le gouvernement des Antilles néerlandaises et le gouvernement français invoquent, d'autre part, deux autres arguments tirés respectivement de la base juridique de ladite directive et de l'acquis de l'association.

40 En premier lieu, concernant la base juridique de la directive 92/46, DADI et le gouvernement des Antilles néerlandaises, soutenus par le gouvernement français, arguent que ladite directive, qui est seulement fondée sur l'article 43 du traité figurant dans la troisième partie de celui-ci, ne saurait être applicable aux importations en provenance des PTOM, dès lors qu'elle n'a pas été également, en raison du régime spécial d'association prévu par l'article 227, paragraphe 3, du traité, déclarée expressément applicable aux échanges avec les PTOM sur la base des articles 131 à 136 du même traité, figurant dans la quatrième partie de ce

dernier. Au soutien de cette argumentation, ils invoquent l'arrêt du 12 février 1992, Leplat (C-260/90, Rec. p. I-643, point 10), dans lequel la Cour a jugé que les dispositions générales du traité ne sont pas applicables aux PTOM sans référence expresse.

41 A cet égard, il convient de relever que, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'article 43 du traité constitue la base juridique appropriée pour toute réglementation concernant la production et la commercialisation des produits agricoles énumérés à l'annexe II du traité, qui contribue à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 de celui-ci (devenu article 33 CE). Par conséquent, même si ces réglementations visent à la fois des objectifs de la politique agricole et d'autres objectifs qui sont poursuivis sur la base d'autres dispositions du traité, on ne saurait tirer argument de l'existence de ces dispositions pour restreindre le champ d'application de l'article 43 du traité (voir arrêts du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil, 68/86, Rec. p. 855, points 14 et 16; du 16 novembre 1989, Commission/Conseil, C-131/87, Rec. p. 3743, points 10 et 11, et du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 54).

42 Quant à l'argument tiré de l'arrêt Leplat, précité, il y a lieu de relever que la directive 92/46 n'exige pas que les PTOM respectent les mêmes règles sanitaires que celles prévues pour la production communautaire; elle exige seulement, en édictant d'autres règles spécifiques, que les produits importés dans la Communauté offrent le même niveau de protection que celui offert par les produits d'origine communautaire. Il s'ensuit que ladite directive n'étend pas aux PTOM l'application des règles sanitaires édictées pour les États membres.

43 Par conséquent, pour régir les importations dans la Communauté en provenance des PTOM, il n'est pas nécessaire que la directive 92/46 prévoie expressément, au titre de la quatrième partie du traité, qu'elle s'applique aux PTOM.

44 En second lieu, le gouvernement des Antilles néerlandaises soutient que les exigences imposées au Conseil par l'article 136, second alinéa, du traité de

respecter les réalisations acquises et les décisions successives relatives aux PTOM, ainsi que par l'article 132, paragraphe 1, du traité, selon lequel les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les PTOM le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du traité, forment un acquis de l'association, de sorte que ces dispositions empêchent les institutions d'assimiler le régime applicable aux PTOM à celui qui s'applique aux pays tiers et de revenir ainsi sur lesdites réalisations acquises.

45 A cet égard, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la portée des obligations qui s'imposent au Conseil au titre des réalisations acquises de l'association, il suffit de constater que le respect de telles obligations ne saurait en tout état de cause justifier que le régime des échanges des PTOM avec la Communauté soit automatiquement le même que celui institué par le traité pour les échanges entre les États membres. En effet, ainsi qu'il a été jugé au point 38 du présent arrêt, ce régime ne saurait être dans tous les cas identique à celui dont bénéficient entre eux les États membres.

46 Il résulte des considérations qui précèdent que les dispositions du chapitre III de la directive 92/46, qui imposent le respect de règles sanitaires pour les importations de produits à base de lait en provenance de pays tiers, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent à la mise sur le marché communautaire de tels produits en provenance de PTOM, tels que les Antilles néerlandaises.

47 Par la seconde branche de la première question, la juridiction nationale demande en substance si les exigences du chapitre III de la directive 92/46, et notamment de son article 23, sont valides au regard des articles 132, paragraphe 1, du traité et 102 et 103 de la décision PTOM, lorsque ces exigences s'appliquent aux importations de produits à base de lait en provenance de PTOM, tels que les Antilles néerlandaises.

48 DADI et le gouvernement des Antilles néerlandaises contestent la validité du chapitre III de ladite directive, et notamment de son article 23, au motif que, sans qu'il soit établi un risque quelconque pour la santé publique, son application aux

importations de produits à base de lait en provenance des PTOM constituerait une interdiction desdites importations et une discrimination arbitraire à l'égard de ces derniers ou une restriction déguisée au commerce, contraires aux articles 132, paragraphe 1, du traité et 102 de la décision PTOM. Il en résulterait une invalidité du chapitre III de la directive 92/46 qui aurait dû entraîner l'application à ces importations du chapitre II de cette directive.

49 DADI et le gouvernement des Antilles néerlandaises font valoir également que l'application aux importations en provenance des PTOM de conditions autres que celles du chapitre II de la directive 92/46, en l'occurrence celles du chapitre III et, notamment, de l'article 23 de celle-ci, excède ce qui est nécessaire pour protéger la santé publique et, dès lors, une telle application est contraire au principe de proportionnalité découlant de l'article 103, paragraphe 2, de la décision PTOM.

50 A cet égard, il y a lieu de relever que, lorqu'elles s'appliquent aux PTOM, les exigences de l'article 23 de la directive 92/46 entraînent, au regard de l'article 132, paragraphe 1, du traité et de l'article 102 de la décision PTOM, des restrictions aux importations dans la Communauté.

51 Toutefois, ni l'article 132, paragraphe 1, du traité, qui renvoie implicitement à l'article 36 du traité CE (devenu, après modification, article 30 CE), ni l'article 102 de la décision PTOM, qui doit être lu en combinaison avec son article 103, paragraphe 1, ne font obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation justifiées par des raisons de protection de la santé publique.

52 Afin d'établir si une disposition de droit communautaire est justifiée par des raisons de protection de la santé publique, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

53 A cet égard, la proportionnalité des exigences sanitaires et du système mis en place par le chapitre II de la directive 92/46 pour les échanges dans le cadre du marché intérieur n'a pas été contestée. En effet, ce système garantit à l'État membre de destination que l'autorité compétente pour l'inspection et le contrôle tant des établissements que des produits dans l'État membre d'origine a effectivement accompli ses tâches conformément à la directive.

54 Eu égard à l'objectif du chapitre III de la directive 92/46, qui consiste, ainsi que l'indique son huitième considérant, à exiger des produits importés dans la Communauté des garanties de protection de la santé publique équivalentes à celles offertes par la production communautaire, les moyens que ledit chapitre, et notamment l'article 23, met en œuvre, à savoir l'inscription sur une liste des pays qui exportent vers la Communauté et l'exigence d'un certificat sanitaire signé par l'autorité compétente du pays exportateur et attestant que les produits à base de lait satisfont aux exigences du chapitre II de ladite directive, sont aptes à atteindre cet objectif.

55 Exiger des produits importés dans la Communauté des garanties de protection de la santé publique équivalentes à celles offertes par la production communautaire n'excède pas non plus les limites qu'implique le respect du principe de proportionnalité. En effet, il ne saurait être admis, sans aucun contrôle, que la situation réglementaire et sanitaire d'un pays tiers, y compris celle d'un PTOM qui exporte vers la Communauté, est telle que l'autorité compétente est en mesure de fournir, au regard de la protection de la santé publique, des garanties équivalentes à celles apportées par l'autorité compétente d'un État membre.

56 Il y a donc lieu de répondre à la seconde branche de la première question que l'examen des exigences du chapitre III de la directive 92/46, et notamment de son article 23, n'a pas révélé, au regard des articles 132, paragraphe 1, du traité et 102 et 103 de la décision PTOM, d'éléments affectant sa validité.

57 DADI soutient en outre que le chapitre III de ladite directive serait contraire aux articles 2, 4 et 5 de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et

phytosanitaires, qui constitue l'annexe 1 A de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce.

58 A cet égard, il suffit de constater que, bien que ce problème ait été soulevé devant la juridiction nationale, cette dernière n'a posé aucune question relative à la validité du chapitre III de la directive au regard des dispositions susmentionnées de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'examiner au regard de ce dernier la validité dudit chapitre.

Sur les deuxième et troisième questions

59 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction nationale demande en substance, d'une part, si l'article 23 de la directive 92/46 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique aux importations en provenance des PTOM, même lorsque le régime que cette directive prévoit pour les échanges entre les États membres n'a pas été effectivement mis en place au préalable et que n'ont pas davantage été arrêtées, conformément à la méthode indiquée par ladite disposition, les listes des pays exportateurs et des établissements agréés, et, d'autre part, si la décision 94/70 est valide.

60 Concernant, en premier lieu, la mise en place préalable du régime du chapitre II de la directive 92/46, DADI et le gouvernement des Antilles néerlandaises font valoir que la directive 92/47/CEE du Conseil, du 16 juin 1992, relative aux conditions d'octroi de dérogations temporaires et limitées aux règles communautaires sanitaires spécifiques pour la production et la mise sur le marché de lait et de produits à base de lait (JO L 268, p. 33), adoptée le même jour que la directive 92/46, a prévu une période de dérogation pour le respect des exigences de cette dernière par les établissements communautaires, de sorte que ceux-ci sont dispensés d'appliquer le régime prévu à son chapitre II jusqu'au 1er janvier 1998. Il s'ensuivrait que, aussi longtemps que ce régime n'est pas effectivement mis en place dans les relations entre les États membres, l'article 23 de la directive 92/46 ne serait pas non plus applicable aux importations en provenance des PTOM.

61 A cet égard, il y a lieu, d'une part, de relever que la directive 92/47, tout en instaurant un régime de dérogations temporaires et limitées relatives au respect par certains établissements communautaires des règles spécifiques qu'édicte la directive 92/46, exige, cependant, ainsi qu'il résulte de son quatrième considérant, que ledit régime ne porte pas préjudice à la soumission de l'ensemble des opérations de production et de mise sur le marché aux règles d'hygiène fixées par la directive 92/46.

62 Il convient, d'autre part, de rappeler que la différence, constatée au point 31 du présent arrêt, entre le chapitre III de la directive 92/46, qui comporte les règles applicables aux importations dans la Communauté, et le chapitre II, contenant celles applicables aux échanges intracommunautaires, a pour conséquence que l'application de chaque chapitre est respectivement circonscrite aux échanges qu'il vise. Il s'ensuit que, eu égard à l'objectif de ladite directive, l'application du chapitre III de celle-ci et notamment de son article 23 ne saurait dépendre de la mise en place préalable du régime, prévu au chapitre II, applicable aux échanges entre les États membres.

63 Par conséquent, dès lors que, ainsi qu'il a été constaté au point 54 du présent arrêt, l'objectif du chapitre III de la directive 92/46 est de garantir que les produits à base de lait importés dans la Communauté satisfont à des exigences de santé publique au moins équivalentes à celles prévues au chapitre II pour la production communautaire, il ne ressort ni de le directive 92/47 ni de l'article 23 de la directive 92/46 que l'application du régime concernant les importations dans la Communauté soit subordonnée à la mise en place préalable de celui applicable aux échanges entre États membres.

64 DADI et le gouvernement des Antilles néerlandaises contestent, en second lieu, que l'article 23 de la directive 92/46 soit applicable aux importations en provenance des PTOM sans qu'aient été au préalable arrêtées, conformément à la méthode indiquée par cette disposition, les mesures que présuppose son application. Ils font valoir deux séries d'arguments. D'une part, ils soutiennent que les documents prévus par l'article 23 de la directive, notamment la liste des pays tiers, celle des établissements agréés et le modèle de certificat sanitaire devant accompagner les produits, n'ont pas été établis et que n'ont pas davantage été effectuées par les experts communautaires les autres opérations nécessaires,

telle l'inspection préalable des établissements des pays tiers. D'autre part, ils prétendent que, bien que la décision 94/70 contienne une liste des pays tiers, celle-ci n'a pas été établie valablement au motif qu'elle a été arrêtée, contrairement aux exigences de l'article 23, paragraphe 3, sous a), de la directive, non à partir des listes des établissements agréés et inspectés par les autorités compétentes, mais à partir d'une liste relative à d'autres produits, à savoir celle établie par la décision 79/542/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, établissant une liste des pays tiers en provenance desquels les États membres autorisent l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine et de viandes fraîches (JO 1979, L 146, p. 15). Il s'ensuivrait que, aussi longtemps que ces mesures n'auront été ni accomplies ni arrêtées valablement, l'application de l'article 23 de la directive devrait être suspendue.

65 Il y a lieu de rappeler que l'article 23, paragraphe 2, de la directive 92/46 exige, sous peine d'interdiction de toute importation dans la Communauté, que les pays exportateurs de produits à base de lait soient inscrits sur la liste provisoire visée au même article 23, paragraphe 3, sous a), et que les produits importés soient accompagnés d'un certificat sanitaire, conforme à un modèle à établir et signé par l'autorité compétente du pays exportateur. L'article 23, paragraphe 3, sous a), second alinéa, prévoit, en outre, la méthode selon laquelle la liste des pays tiers exportateurs doit être établie et indique que celle-ci doit être élaborée sur la base des listes des établissements agréés et inspectés par les autorités compétentes.

66 A cet égard, il convient de constater que la liste provisoire des pays tiers a, certes, été arrêtée par la décision 94/70, mais elle n'a pas été établie à partir des listes des établissements produisant du lait ou des produits à base de lait agréés et inspectés par les autorités compétentes. Ainsi que l'affirment DADI et le gouvernement des Antilles néerlandaises, il ressort des termes de la décision 94/70, et notamment de son troisième considérant, que ladite liste a été dressée à partir de celle qui figure en annexe de la décision 79/542 et donc sur la base d'une liste établie pour d'autres produits.

67 Pour justifier la méthode qu'elle a choisie, la Commission soutient que la liste des pays tiers exportateurs établie à partir de celle des établissements agréés et inspectés par les autorités compétentes ne présente qu'un intérêt secondaire et constitue uniquement un moyen de contrôle complémentaire, l'essentiel étant les

garanties offertes par le système législatif et le système de contrôle par lesdites autorités des pays tiers exportateurs. Selon la Commission, le recours à la liste des pays tiers figurant en annexe de la décision 79/542 permettait de s'assurer que ces pays offraient de telles garanties, y compris celles relatives aux exigences sanitaires concernant le lait et les produits à base de lait.

68 En réponse à cette argumentation, il y a lieu tout d'abord de relever que l'article 23, paragraphe 3, sous a), second alinéa, de la directive 92/46 ne prévoit pas que la liste des pays tiers puisse être établie selon une méthode autre que celle qui consiste à dresser une telle liste à partir des établissements agréés et inspectés par les autorités compétentes. Il s'ensuit que la Commission ne saurait adopter une méthode différente de celle indiquée par la directive.

69 Ensuite, cette interprétation est corroborée par l'article 23, paragraphe 4, de la directive 92/46 qui exige que les experts de la Commission et des États membres effectuent des contrôles sur place pour vérifier si les garanties offertes par les pays tiers sont équivalentes à celles prévues pour la production communautaire.

70 Enfin, il y a lieu d'ajouter que, s'il est vrai que la liste des pays tiers figurant en annexe de la décision 79/542 est susceptible d'offrir des garanties en ce qui concerne les animaux des espèces bovine et porcine et les viandes fraîches, le recours à cette liste ne saurait assurer la protection de la santé publique en ce qui concerne d'autres produits, tels que le lait et les produits à base de lait, pour lesquels l'article 23, paragraphe 4, de la directive exige des inspections à effectuer sur place auprès des établissements des pays tiers. Or, il est constant que la liste des pays tiers figurant en annexe de la décision 79/542 n'a pas été établie sur la base de contrôles effectués auprès des établissements produisant du lait ou des produits à base de lait.

71 En conséquence, il y a lieu de conclure que, eu égard au fait que la Commission a méconnu la méthode prévue par la directive 92/46 pour l'établissement de la liste des pays tiers mentionnée à son article 23, paragraphe 3, sous a), la décision 94/70 n'a pas été valablement arrêtée.

72 La Commission soutient en outre qu'elle a été amenée à recourir à la décision 79/542 en raison de la longueur des contrôles et de la complexité des vérifications auxquelles elle devait procéder pour s'assurer, ainsi que l'exige l'article 23, paragraphe 3, sous a), second alinéa, de la directive 92/46, que ces établissements respectent les principes et les règles générales contenus dans cette dernière. Elle fait valoir, à cet égard, qu'il n'était pas matériellement possible d'organiser, avant l'entrée en vigueur de ladite directive, des inspections dans tous les pays concernés et que, par conséquent, le recours à la liste annexée à la décision 79/542 était devenu nécessaire afin de mettre rapidement en place un système transitoire qui, malgré son caractère incomplet, était néanmoins en mesure d'atteindre pleinement l'objectif de protection de la santé publique visé par la directive.

73 Quant à la constatation de l'invalidité de la décision 94/70, il y a lieu de relever qu'elle n'est pas affectée par de prétendues difficultés pratiques auxquelles la Commission aurait dû faire face en raison de la longueur des procédures de contrôle et de la complexité des vérifications à effectuer (voir arrêt du 10 mars 1992, Lomas e.a., C-38/90 et C-151/90, Rec. p. I-1781, point 21). En effet, de telles difficultés pratiques ne sauraient dispenser la Commission d'appliquer les dispositions contraignantes du droit communautaire.

74 En ce qui concerne la nécessité de recourir à la liste figurant en annexe de la décision 79/542 afin de mettre en place un système transitoire destiné à atteindre l'objectif de protection de la santé publique visé par la directive 92/46, il convient de constater qu'une telle nécessité n'existait pas dès lors que la directive a elle-même mis en place un tel système transitoire.

75 En effet, l'article 23, paragraphe 5, de la directive 92/46 prévoit, conformément à son quinzième considérant et pour tenir compte des délais nécessaires à la mise en place de l'inspection communautaire, le maintien, à titre transitoire, des règles nationales de contrôles à l'égard des pays tiers. En outre, si l'article 25 de la même directive exige, dans son paragraphe 1, parmi les conditions d'importation des produits laitiers dans la Communauté, que le certificat délivré par les autorités compétentes du pays exportateur devant accompagner ces produits soit établi selon la procédure de l'article 31 de la directive, le même article prévoit, dans son paragraphe 2, que, «Dans l'attente de la fixation des modalités d'application du présent article, les règles nationales applicables aux importations

en provenance de pays tiers pour lesquels ces exigences ne sont pas arrêtées au niveau communautaire continuent à s'appliquer, pour autant qu'elles ne soient pas plus favorables que celles prévues au chapitre II».

76 Il résulte de ces dispositions que, même si elles ne se réfèrent pas expressément à l'établissement de la liste des pays tiers, elles confirment néanmoins l'intention du législateur communautaire selon laquelle, tant qu'il n'existe pas de mesures communautaires de contrôle des importations des produits laitiers, ces contrôles sont assurés par les États membres en vertu des dispositions nationales applicables en matière d'inspection, à condition qu'elles respectent l'objectif de protection de la santé publique tel que précisé pour la production communautaire au chapitre II de la directive 92/46.

77 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 23 de la directive 92/46 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique aux importations en provenance de PTOM, même lorsque le régime que cette directive prévoit pour les échanges entre les États membres n'a pas été effectivement mis en place au préalable et que n'ont pas davantage été arrêtées, conformément à la méthode indiquée par ladite disposition, les listes des pays exportateurs et des établissements agréés; en raison du fait que de telles listes n'ont pas été valablement établies conformément à la méthode indiquée par ladite disposition, la décision 94/70 est invalide.

Sur les dépens

78 Les frais exposés par les gouvernements néerlandais et français, ainsi que par le Conseil et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, par ordonnance du 15 janvier 1997, dit pour droit:

1) Les dispositions du chapitre III de la directive 92/46/CEE du Conseil, du 16 juin 1992, arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait, qui imposent le respect de règles sanitaires pour les importations de produits à base de lait en provenance de pays tiers, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent à la mise sur le marché communautaire de tels produits en provenance de pays et territoires d'outre-mer, tels que les Antilles néerlandaises.

2) L'examen des exigences du chapitre III de la directive 92/46, et notamment de son article 23, n'a pas révélé, au regard des articles 132, paragraphe 1, du traité CE (devenu article 183, paragraphe 1, CE) et 102 et 103 de la décision 91/482/CEE du Conseil, du 25 juillet 1991, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne, d'éléments affectant sa validité.

3) L'article 23 de la directive 92/46 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique aux importations en provenance de pays et territoires d'outre-mer, même lorsque le régime que cette directive prévoit pour les échanges entre les États membres n'a pas été effectivement mis en place au préalable et que n'ont pas davantage été arrêtées, conformément à la méthode indiquée par ladite disposition, les listes des pays exportateurs et des établissements agréés;

en raison du fait que de telles listes n'ont pas été valablement établies conformément à la méthode indiquée par ladite disposition, la décision 94/70/CE de la Commission, du 31 janvier 1994, établissant la liste provisoire des pays tiers en provenance desquels les États membres autorisent les importations de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait, est invalide.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Moitinho de Almeida
Gulmann	Murray	Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 septembre 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias