ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

14 juillet 2005 *

Dans l'affaire C-180/00,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduit le 12 mai 2000,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M. M. Fierstra et M^me^ J. van Bakel, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. T. van Rijn et C. van der Hauwaert, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le néerlandais.

soutenue par

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ N. Díaz Abad, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

et par

République française, représentée par MM. G. de Bergues et D. Colas, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, M^me^ R. Silva de Lapuerta, MM. R. Schintgen (rapporteur), G. Arestis et J. Klučka, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 février 2005,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le Royaume des Pays-Bas demande l'annulation du règlement (CE) n° 465/2000 de la Commission, du 29 février 2000, instaurant des mesures de sauvegarde concernant les importations à partir des pays et territoires d'outre-mer de produits du secteur du sucre cumulant l'origine CE/PTOM (JO L 56, p. 39, ci-après le «règlement attaqué»).

Le cadre juridique

L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre

2 Par le règlement (CE) n° 2038/1999, du 13 septembre 1999, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 252, p. 1), le Conseil de l'Union européenne a procédé à la codification du règlement (CEE) n° 1785/81, du 30 juin 1981, ayant institué cette organisation commune (JO L 177, p. 4), modifié à plusieurs reprises. Cette organisation a pour objet de réguler le marché du sucre communautaire afin d'augmenter l'emploi et le niveau de vie des producteurs communautaires.

3 Le soutien à la production communautaire, effectué au moyen de prix garantis, est limité aux quotas nationaux de production (quotas A et B) attribués par le Conseil, en application du règlement n° 2038/1999, à chaque État membre qui les répartit ensuite entre ses producteurs. Le sucre relevant du quota B (dénommé «sucre B») est soumis, par rapport à celui relevant du quota A (dénommé «sucre A»), à un prélèvement à la production plus élevé. Le sucre produit en excédent des quotas A et B est dénommé «sucre C» et ne peut être vendu à l'intérieur de la Communauté européenne, à moins qu'il soit intégré dans les quotas A et B de la saison suivante.

4 À l'exception des exportations du sucre C, les exportations extracommunautaires bénéficient, en vertu de l'article 18 du règlement n° 2038/1999, de restitutions à l'exportation compensant la différence entre le prix sur le marché communautaire et le prix sur le marché mondial.

5 La quantité de sucre pouvant bénéficier d'une restitution à l'exportation et le montant total annuel des restitutions sont régis par les accords de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après les «accords OMC»), auxquels la Communauté est partie, approuvés par la écision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO L 336, p. 1). Au plus tard à compter de la campagne 2000/2001, la quantité de sucre exportée avec restitution et le montant total des restitutions devaient être limités à 1 273 500 tonnes et à 499,1 millions d'euros, ces chiffres représentant une diminution, respectivement, de 20 et de 36 % par rapport à ceux relatifs à la campagne 1994/1995.

Le régime d'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté

6 En vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous s), CE, l'action de la Communauté comporte l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), «en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social».

7 Les Antilles néerlandaises et Aruba font partie des PTOM.

8 L'association de ces derniers à la Communauté est régie par la quatrième partie du traité CE.

9 Sur le fondement de l'article 136 du traité CE (devenu, après modification, article 187 CE), plusieurs décisions ont été adoptées, dont 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), qui, selon son article 240, paragraphe 1, est applicable pour une période de dix années à compter du 1er mars 1990.

10 Différentes dispositions de cette décision ont été modifiées par la décision 97/803/CE du Conseil, du 24 novembre 1997, portant révision à mi-parcours de la décision 91/482 (JO L 329, p. 50). La décision 91/482, telle que modifiée par la décision 97/803 (ci-après la «décision PTOM»), a été prorogée jusqu'au 28 février 2001 par la décision 2000/169/CE du Conseil, du 25 février 2000 (JO L 55, p. 67).

11 L'article 101, paragraphe 1, de la décision PTOM dispose:

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

12 L'article 102 de cette même décision prévoit:

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

13 L'article 108, paragraphe 1, premier tiret, de la dite décision renvoie à l'annexe II de celle-ci pour la définition de la notion de produits originaires et des méthodes de coopération administrative qui s'y rapportent. En vertu de l'article 1er de cette annexe, un produit est considéré comme originaire des PTOM, de la Communauté ou des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ci-après les «États ACP») s'il y a été soit entièrement obtenu, soit suffisamment transformé.

14 L'article 3, paragraphe 3, de ladite annexe II dresse une liste d'ouvraisons ou de transformations considérées comme insuffisantes pour conférer le caractère originaire à un produit en provenance, notamment, des PTOM.

15 L'article 6, paragraphe 2, de cette annexe comporte toutefois des règles dites «de cumul d'origine CE/PTOM et ACP/PTOM». Il dispose:

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

16 En vertu de l'article 6, paragraphe 4, de ladite annexe, les règles de cumul d'origine CE/PTOM et ACP/PTOM sont applicables à «toute ouvraison ou transformation effectuée dans les PTOM, y compris les opérations énumérées à l'article 3, paragraphe 3».

17 La décision 97/803 a notamment inséré dans la décision PTOM un article 108 ter dont le paragraphe 1 dispose que «le cumul d'origine ACP/PTOM visé à l'article 6 de l'annexe II est admis pour une quantité annuelle de 3 000 tonnes de sucre». La décision 97/803 n'a toutefois pas limité l'application de la règle du cumul d'origine CE/PTOM.

18 L'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM autorise la Commission des Communautés européennes à prendre «les mesures de sauvegarde nécessaires» lorsque «l'application de [cette décision] entraîne des perturbations graves dans un secteur d'activité économique de la Communauté ou d'un ou de plusieurs États membres ou compromet leur stabilité financière extérieure, ou [lorsque] des difficultés surgissent, qui risquent d'entraîner la détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté ou d'une région de celle-ci [...]». En vertu de l'article 109, paragraphe 2, de ladite décision, la Commission doit choisir «les mesures qui apportent le minimum de perturbations au fonctionnement de l'association et de la Communauté». En outre, «[c]es mesures ne doivent pas avoir une portée dépassant celle strictement indispensable pour remédier aux difficultés qui se sont manifestées».

Les mesures de sauvegarde prises à l'encontre des importations de sucre et des mélanges de sucre et de cacao bénéficiant du cumul d'origine CE/PTOM

19 Sur le fondement de l'article 109 de la décision PTOM, a été adopté le règlement (CE) n° 2423/1999 de la Commission, du 15 novembre 1999, instaurant des mesures de sauvegarde concernant le sucre du code NC 1701 et les mélanges de sucre et de cacao relevant des codes NC 1806 10 30 et 1806 10 90 originaires des pays et territoires d'outre-mer (JO L 294, p. 11).

20 Par ce règlement, applicable jusqu'au 29 février 2000, la Commission a soumis les importations du sucre bénéficiant du cumul d'origine CE/PTOM à un régime de prix minimaux et a soumis les importations de mélanges de sucre et de cacao (ci-après les «mélanges») originaires des PTOM à la procédure de surveillance communautaire selon les modalités prévues à l'article 308 quinquies du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO L 253, p.1).

21 Le Royaume des Pays-Bas a introduit un recours tendant à l'annulation du règlement n° 2423/1999. Ce recours a été rejeté par arrêt de ce jour, Pays-Bas/Commission (C-26/00, non encore publié au Recueil).

22 La Commission a adopté le règlement attaqué également sur le fondement de l'article 109 de la décision PTOM.

23 Il ressort des premier, quatrième, cinquième, sixième et septième considérants de ce règlement ce qui suit:

«(1) La Commission a constaté que les importations de sucre [...] et de mélanges [...] en provenance des [PTOM] sont en très forte progression à partir de l'année 1997, notamment en l'état cumulant l'origine CE/PTOM. Ces importations se sont développées de 0 tonne en 1996 à plus de 48 000 tonnes en 1999. [...]

[...]

(4) Des difficultés ont surgi les dernières années sur le marché du sucre communautaire. Ce marché est un marché excédentaire. La consommation de sucre est constante sur un niveau d'autour de 12,7 millions de tonnes. La production se situe entre 16,7 et 17,8 millions de tonnes. Donc, toute importation dans la Communauté de sucre déplace à l'exportation une quantité correspondante de sucre communautaire qui ne peut être écoulée sur ce marché; des restitutions pour ce sucre — dans la limite de certains quotas — sont payées à la charge du budget communautaire (à ce jour d'environ 520 euros par tonne). Toutefois, les exportations avec restitutions sont limitées dans leur volume par l'accord sur l'agriculture conclu dans le cadre du cycle de l'Uruguay et réduites de 1 555 600 tonnes pour la campagne 1995/1996 à 1 273 500 tonnes dans la campagne 2000/2001.

(5) Ces difficultés risquent de déstabiliser fortement l'OCM (organisation commune de marché) du sucre. Pour la campagne de commercialisation 2000/2001, qui commence le 1er juillet 2000, il est envisagé, sur la base des estimations les plus prudentes actuellement disponibles, de réduire les quotas des producteurs communautaires d'environ 500 000 tonnes [...]. Chaque importation supplémentaire de sucre et de produits en forte concentration de sucre en provenance des PTOM nécessitera une réduction plus importante des quotas des producteurs communautaires et, donc, une perte plus grande de garantie de leur revenu.

(6) Les importations ont lieu dans une période d'environ trois mois successive à la demande de délivrance des certificats à cause de la durée de validité de ceux-ci. De ce fait, toutes les importations accrues, même celles ayant lieu dans les mois précédant le début de la campagne 2000/2001, conditionnent la situation de marché pendant ladite campagne et produisent des conséquences préjudiciables mentionnées au considérant 5.

(7) Par conséquent, des difficultés comportant le risque d'une détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté existent. [...]»

24 Aux termes de l'article 1er du règlement attaqué:

«Pour les produits relevant des codes tarifaires NC 1701, 1806 10 30 et 1806 10 90, le cumul d'origine CE/PTOM visé à l'article 6 de l'annexe II de la [décision PTOM] est admis pour une quantité de 3 340 tonnes de sucre pendant la durée d'application du présent règlement.

Aux fins du respect de cette limite, pour les produits autres que le sucre en l'état, la teneur en sucre du produit importé est prise en compte.»

25 Il ressort du neuvième considérant dudit règlement que la Commission a arrêté ce quota de 3 340 tonnes en prenant en compte «la somme des volumes annuels les plus élevés des importations des produits concernés constatés pendant les trois années précédant l'année 1999, année dans laquelle les importations ont connu une progression exponentielle et pour lesquelles une enquête de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) est en cours suite à des soupçons d'irrégularités».

26 Selon l'article 2 du règlement attaqué, l'importation des produits visés à l'article 1er de ce règlement est soumise à la délivrance d'un certificat d'importation, lequel est délivré conformément aux modalités fixées aux articles 2 à 6 du règlement (CE) nº 2553/97 de la Commission, du 17 décembre 1997, relatif aux modalités de délivrance des certificats d'importation pour certains produits relevant des codes NC 1701, 1702, 1703 et 1704 cumulant l'origine ACP/PTOM (JO L 349, p. 26), qui sont applicables mutatis mutandis.

27 Enfin, selon son article 3, le règlement attaqué, entré en vigueur le 1er mars 2000, est applicable jusqu'au 30 septembre 2000.

Les conclusions des parties

28 Le gouvernement néerlandais demande à la Cour:

— d'annuler le règlement attaqué;

— de condamner la Commission aux dépens.

29 La Commission conclut:

— au rejet du recours comme non fondé;

— à la condamnation du Royaume des Pays-Bas aux dépens.

30 Par lettre déposée au greffe de la Cour le 7 juillet 2000, ledit Royaume a demandé la suspension de la procédure devant la Cour jusqu'au prononcé de la décision du Tribunal mettant fin à l'instance dans les affaires T-94/00 et T-110/00, Rica Foods e.a./Commission, ayant également pour objet l'annulation du règlement attaqué. En réponse à une question de la Cour, il a fait savoir que sa demande de suspension visait également l'affaire T-159/00, Rica Foods e.a./Commission.

31 Par ordonnance du 17 octobre 2000, le président de la Cour a fait droit à cette demande en application des articles 47, troisième alinéa, du statut CE de la Cour de justice et 82 bis, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement de procédure de la Cour.

32 Le Tribunal a rejeté les recours dans lesdites affaires comme non fondés, par arrêt du 14 novembre 2002, Rica Foods e.a./Commission (T-94/00, T-110/00 et T-159/00, Rec. p. II-4677).

33 Par ordonnance du 21 mars 2001, le président de la Cour a admis le Royaume d'Espagne et la République française à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission.

34 Le gouvernement français n'a pas déposé d'observations écrites.

Sur le recours

35 Au soutien de sa demande d'annulation du règlement attaqué, le Royaume des Pays-Bas invoque quatre moyens tirés respectivement de la violation de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM et du même article, paragraphe 2, du détournement de pouvoir ainsi que de la méconnaissance de l'obligation de motivation énoncée à l'article 253 CE.

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM

Argumentation des parties

36 Par son premier moyen, le gouvernement néerlandais soutient que, s'agissant de l'importation de sucre cumulant l'origine CE/PTOM dans la Communauté, la Commission a procédé à une appréciation manifestement inexacte des faits, avant de conclure à la nécessité d'arrêter des mesures de sauvegarde.

37 Selon ledit gouvernement, des mesures de sauvegarde revêtent un caractère d'exception au regard de la réglementation commerciale normalement applicable. Il appartiendrait donc à la Commission de prouver l'existence d'une situation d'exception nécessitant de telles mesures sur la base des critères d'appréciation objectifs énoncés à l'article 109 de la décision PTOM. Or, tel n'aurait pas été le cas en l'espèce.

38 Le premier moyen comporte cinq branches.

39 En premier lieu, le gouvernement néerlandais fait valoir que les quantités de sucre et de mélanges importées des PTOM, lesquelles, selon les statistiques établies par l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), se seraient élevées à environ 40 000 tonnes en 1999, soit moins de 0,4 % de la production communautaire, ne pouvaient présenter un risque de perturbation de l'organisation commune de marché du sucre. De même, celle-ci ne saurait être perturbée par des importations de mélanges puisque, en vertu de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2038/1999, le cacao ne relève pas de ladite organisation commune.

40 En deuxième lieu, ce gouvernement observe que la production totale de sucre dans la Communauté varie de plus d'un million de tonnes d'une année à l'autre. La consommation fluctuant elle aussi, l'assertion selon laquelle chaque quantité supplémentaire importée des PTOM aboutirait à l'exportation d'une quantité correspondante serait fondée sur une méconnaissance de la réalité. En tout état de cause, quand bien même les importations en provenance des PTOM contribueraient à accroître les exportations communautaires, celles-ci ne seraient pas nécessairement subventionnées.

41 En troisième lieu, ledit gouvernement soutient que les importations de sucre litigieuses n'étaient pas de nature à créer des difficultés pour la Communauté au regard de ses obligations résultant des accords OMC. Se fondant sur l'ordonnance du président du Tribunal du 30 avril 1999, Emesa Sugar/Commission (T-44/98 R II, Rec. p. II-1427, point 107), il relève que la Communauté disposait d'une marge de manœuvre suffisante pour faire face à l'augmentation des importations de sucre en provenance des PTOM.

42 En quatrième lieu, le gouvernement néerlandais doute que la Commission, en adoptant le règlement attaqué, ait envisagé la réduction des quotas de production. En tout état de cause, cette réduction n'aurait pas été rendue nécessaire par les importations de sucre litigieuses elles-mêmes.

43 En dernier lieu, ce gouvernement soutient qu'il n'est pas établi que les importations de sucre litigieuses auraient causé un préjudice aux producteurs communautaires. Tout d'abord, les restitutions à l'exportation seraient financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et non par les producteurs communautaires. Ensuite, en 1999, le sucre aurait été vendu aux producteurs des PTOM à un prix égal au double environ de celui du marché mondial, ce qui aurait permis aux producteurs communautaires de réaliser des bénéfices substantiels. Enfin, la Commission n'aurait pas démontré que chaque tonne importée des PTOM aurait conduit à une diminution correspondante des ventes réalisées par les producteurs communautaires.

44 Par ailleurs, la thèse selon laquelle les importations entraînent des frais pour l'industrie européenne du sucre serait encore moins plausible s'agissant des importations en quantités modestes de mélanges originaires des PTOM qu'en ce qui concerne les importations de sucre, les producteurs communautaires n'élaborant pas de tels mélanges.

45 La Commission rétorque que la situation sur le marché est telle que chaque tonne de sucre importée des PTOM dans la Communauté entraîne une réduction correspondante des quotas de production communautaires. En outre, compte tenu des capacités de production des entreprises des PTOM, en l'absence de toute restriction, les importations de sucre en provenance de ces pays pourraient entraîner une réduction des quotas de production communautaires supérieure de 40 à 50 % à celle déjà prévue par les instances communautaires.

46 Quant aux mélanges, même s'il est incontestable que le cacao ne relève pas de l'organisation commune de marché, il serait tout aussi évident que les mélanges en cause contiennent un pourcentage très élevé de sucre. Les importations de mélanges en provenance des PTOM seraient donc susceptibles d'avoir des conséquences préjudiciables sur la vente de sucre par les producteurs aux fabricants communautaires de ces mélanges.

47 La Commission fait également valoir que l'organisation commune de marché a instauré des quotas de production, tant pour le sucre qui sera consommé sur le marché communautaire (sucre A) que pour le sucre pouvant être exporté avec restitution (sucres A et B). Selon elle, si les producteurs de sucre ne peuvent écouler le sucre A sur le marché communautaire, ils tentent de l'exporter dans le cadre d'exportations nécessairement subventionnées. Une autre solution consisterait à stocker le sucre, mais, depuis un certain nombre d'années, le sucre ne serait plus offert à l'intervention et la Commission découragerait d'ailleurs le recours à cette procédure compte tenu de son coût pour le budget communautaire.

48 En ce qui concerne le respect des obligations qu'elle a contractées dans le cadre de l'OMC, la Commission se réfère au point 56 de l'arrêt du 8 février 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Rec. p. I-675).

49 Enfin, s'agissant des conséquences préjudiciables pour les opérateurs communautaires, la Commission, se référant à au point 56 de l'arrêt Emesa Sugar, précité, et au point 88 des conclusions de M. l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans cette affaire, relève que les restitutions à l'exportation ne sont pas toutes financées par le FEOGA, une partie importante étant prise en charge par les producteurs communautaires. S'il est vrai que certains producteurs communautaires peuvent tirer un bénéfice des ventes de sucre C aux producteurs des PTOM, ce fait ne saurait compenser, selon la Commission, le préjudice causé au secteur dans son ensemble.

50 Le gouvernement espagnol défend une position identique à celle de la Commission. Il fait observer que l'augmentation importante, depuis 1997, des importations de sucre en provenance des PTOM est la conséquence de la révision de la décision PTOM qui a limité les importations en exemption de droits dans la Communauté des produits cumulant l'origine ACP/PTOM. Les entreprises du secteur, informées de cette perspective dès la publication, en 1996, de la proposition de révision, se seraient tournées vers les produits cumulant l'origine CE/PTOM, lesquels n'auraient pas été concernés par cette révision. Les mesures de sauvegarde adoptées viseraient ainsi à protéger les intérêts des producteurs de la Communauté dans le cadre de la politique agricole commune sans affecter l'économie des PTOM dès lors qu'elles ne portent pas sur du sucre produit dans ces pays.

51 Ledit gouvernement relève également que, en 1999, le prix du sucre sur le marché mondial était de 242 euros par tonne alors que le sucre était vendu à 775 euros par tonne en Espagne. Les opérateurs des PTOM auraient ainsi dégagé une marge bénéficiaire de 533 euros par tonne de sucre qu'ils exportaient en exemption des droits de douane dans la Communauté. Ils auraient donc été en mesure d'acheter du

sucre C et, à la suite d'une transformation minime, d'éviter d'acquitter les droits d'entrée en dégageant d'énormes bénéfices. Quant au prix des importations de mélanges, il serait également inférieur au prix constaté sur le marché communautaire.

52 Par ailleurs, le gouvernement espagnol, tout en rappelant que le sucre en cause n'est pas issu de cultures pratiquées dans les PTOM, fait observer que la décision PTOM a été prise en vue du développement de ces territoires. Or, ces pays ne tireraient aucun avantage de la valeur ajoutée obtenue des opérations de transformation dont dépend le cumul de l'origine CE/PTOM, étant donné que, en pratique, la transformation minime qui y est effectuée ne générerait pas d'emplois ni ne favoriserait le développement de ces PTOM.

Appréciation de la Cour

53 À titre liminaire, il convient de rappeler que les institutions communautaires disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour l'application de l'article 109 de la décision PTOM (voir, en ce sens, arrêts du 11 février 1999, Antillean Rice Mills e.a./Commission, C-390/95 P, Rec. p. I-769, point 48, et du 22 novembre 2001, Pays-Bas/Conseil, C-110/97, Rec. p. I-8763, point 61, ainsi que Pays-Bas/Conseil, C-301/97, Rec. p. I-8853, point 73).

54 Dans ces conditions, il incombe au juge communautaire de se limiter à examiner si l'exercice de ce pouvoir n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou encore si les institutions communautaires n'ont pas manifestement dépassé les limites de leur pouvoir d'appréciation (voir arrêts précités Antillean Rice Mills e.a./Commission, point 48; Pays-Bas/Conseil, C-110/97, point 62, et Pays-Bas/Conseil, C-301/97, point 74).

55 Cette limitation de l'intensité du contrôle du juge communautaire s'impose particulièrement lorsque, comme en l'espèce, les institutions communautaires sont amenées à opérer des arbitrages entre des intérêts divergents et à prendre ainsi des options dans le cadre des choix politiques relevant de leurs responsabilités propres (voir, en ce sens, arrêt Emesa Sugar, précité, point 53).

56 Aux termes de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM, la Commission «peut» prendre des mesures de sauvegarde soit «[s]i l'application de [cette décision] entraîne des perturbations graves dans un secteur d'activité économique de la Communauté ou d'un ou plusieurs États membres ou compromet leur stabilité financière extérieure», soit «si des difficultés surgissent, qui risquent d'entraîner la détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté ou d'une région de celle-ci». La Cour a jugé, au point 47 de son arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, que, dans le premier cas de figure évoqué dans ledit paragraphe, l'existence d'un lien de causalité doit être établie parce que les mesures de sauvegarde doivent avoir pour objet d'aplanir ou d'atténuer les difficultés survenues dans le secteur considéré, et que, en revanche, s'agissant du second cas de figure, il n'est pas exigé que les difficultés justifiant l'instauration d'une mesure de sauvegarde résultent de l'application de la décision PTOM.

57 La Commission a fondé le règlement attaqué sur le second cas de figure évoqué à l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM. En effet, il ressort du septième considérant de ce règlement que la Commission a pris la mesure de sauvegarde litigieuse alors que «des difficultés comportant le risque d'une détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté [existaient]».

58 Il ressort plus particulièrement des quatrième à sixième considérants dudit règlement que le recours à l'article 109 de la décision PTOM a été motivé par le fait que les importations de sucre et de mélanges cumulant l'origine CE/PTOM comportaient le risque d'une détérioration importante du fonctionnement de l'organisation commune de marché dans le secteur du sucre et d'effets très préjudiciables pour les opérateurs communautaires de ce secteur.

59 Le premier moyen comporte cinq branches dont les quatre premières ont trait, en substance, à l'existence d'un risque de perturbation de l'organisation commune de marché du sucre et la cinquième à celle d'un risque de conséquences préjudiciables pour les opérateurs communautaires.

Sur l'existence d'un risque de perturbation de l'organisation commune de marché du sucre

60 En premier lieu, le gouvernement néerlandais soutient que, eu égard aux quantités minimes de sucre importées sous le régime du cumul d'origine CE/PTOM, il n'existait aucune difficulté au sens de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM.

61 Sur ce point, il ressort des premier et cinquième considérants du règlement attaqué que la Commission a constaté l'existence d'une «très forte progression», à partir de 1997, des importations de sucre en provenance des PTOM sous le régime du cumul d'origine CE/PTOM et que le fonctionnement de l'organisation de marché risquait de ce fait d'être «fortement déstabilisé». Le quatrième considérant de ce règlement relève à cet égard:

«[Le marché du sucre communautaire] est un marché excédentaire. La consommation de sucre est constante sur un niveau d'autour de 12,7 millions de tonnes. La production se situe entre 16,7 et 17,8 millions de tonnes. Donc, toute importation dans la Communauté de sucre déplace à l'exportation une quantité correspondante de sucre communautaire qui ne peut être écoulée sur ce marché; des restitutions pour ce sucre — dans la limite de certains quotas — sont payées à la charge du budget communautaire (à ce jour d'environ 520 euros par tonne). Toutefois, les exportations avec restitutions sont limitées dans leur volume par l'accord sur l'agriculture conclu dans le cadre du cycle de l'Uruguay et réduites de 1 555 600 tonnes pour la campagne 1995/1996 à 1 273 500 tonnes dans la campagne 2000/2001.»

62 Il convient de rappeler, ainsi que la Cour l'a relevé au point 56 de l'arrêt Emesa Sugar, précité, qu'il existait déjà, en 1997, un excédent de la production communautaire de sucre de betteraves par rapport à la quantité consommée dans la Communauté, auquel s'ajoutaient les importations de sucre de canne en provenance des États ACP pour faire face à la demande spécifique de ce produit et l'obligation pour la Communauté d'importer une certaine quantité de sucre de pays tiers, en vertu des OMC. De plus, la Communauté était également tenue de subventionner les exportations de sucre, sous la forme de restitutions à l'exportation et dans les limites desdits accords. Dans ces conditions, et compte tenu de l'augmentation croissante des importations de sucre en provenance des PTOM depuis 1997, la Commission a pu estimer, à bon droit, que toute quantité supplémentaire de ce produit, même minime au regard de la production communautaire, accédant au marché de la Communauté aurait contraint les institutions de cette dernière à augmenter le montant des subventions à l'exportation, dans les limites susévoquées, ou à réduire les quotas des producteurs européens, ce qui aurait perturbé l'organisation commune de marché du sucre, dont l'équilibre était déjà précaire, et aurait été contraire aux objectifs de la politique agricole commune.

63 En outre, s'il est vrai que les mélanges ne relèvent pas de l'organisation commune de marché du sucre, ainsi qu'il ressort de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 2038/1999, l'augmentation des importations de ces produits originaires des PTOM, généralement à forte teneur en sucre, présente néanmoins un risque de perturbation du fonctionnement de l'organisation commune de marché dans le secteur du sucre, dans la mesure où ces importations peuvent affecter la possibilité, pour les producteurs communautaires, de vendre du sucre aux fabricants communautaires de ces mélanges.

64 Le gouvernement néerlandais n'a pas, par conséquent, démontré que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les importations de sucre et de mélanges, originaires des PTOM avaient fortement augmenté entre 1997 et 1999 et que cette augmentation, même minime au regard de la production communautaire, était constitutive de «difficultés», au sens de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM.

65 En conséquence, la première branche du premier moyen doit être écartée comme non fondée.

66 En deuxième lieu, le gouvernement néerlandais conteste l'affirmation de la Commission, contenue dans le quatrième considérant du règlement attaqué, selon laquelle toute importation supplémentaire de sucre «déplace à l'exportation une quantité correspondante de sucre communautaire qui ne peut être écoulée sur le marché», dès lors que tant la production que la consommation de sucre dans la Communauté fluctueraient d'une année à l'autre. Ledit gouvernement met également en doute le fait que les exportations en cause soient subventionnées.

67 À cet égard, il suffit de rappeler que la production communautaire est supérieure à la consommation de sucre dans la Communauté, ce que le gouvernement néerlandais ne conteste pas, et que cette dernière est, de surcroît, tenue d'importer une certaine quantité de sucre de pays tiers en vertu des accords OMC (arrêt Emesa Sugar, précité, point 56).

68 Compte tenu de la situation excédentaire du marché communautaire du sucre, la circonstance que la production et la consommation de sucre dans la Communauté puissent fluctuer d'une année à l'autre est, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 71 de ses conclusions, dénuée de pertinence.

69 En raison, précisément, de cette situation excédentaire, toute importation supplémentaire sous le régime du cumul d'origine CE/PTOM augmente l'excédent de sucre sur le marché communautaire et conduit à une augmentation des exportations subventionnées (voir arrêt Emesa Sugar, précité, point 56).

70 Sur ce dernier point la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les exportations générées par les importations de sucre en provenance des PTOM étaient des exportations subventionnées, dès lors que le sucre importé en provenance des PTOM se substituant au sucre communautaire doit lui-même être exporté afin de maintenir l'équilibre de l'organisation commune des marchés.

71 En conséquence, la deuxième branche du premier moyen doit également être écartée.

72 En troisième lieu, le gouvernement néerlandais fait valoir que les accords OMC offraient encore une marge de manœuvre suffisante pour permettre les importations litigieuses dans la Communauté.

73 À cet égard, il convient d'observer que, même dans l'hypothèse où les exportations supplémentaires de sucre avec restitution que les importations de sucre en provenance des PTOM avaient pu engendrer n'atteindraient pas les montants et les quantités fixés dans les accords OMC, le gouvernement néerlandais n'a pas démontré que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation, d'une part, en tenant compte de la finalité desdits accords consistant à limiter graduellement les subventions à l'exportation et, d'autre part, en considérant que les importations accrues de sucre, sous le régime du cumul d'origine CE/PTOM, augmentaient, à leur tour, le montant total des subventions à l'exportation et avaient entraîné le risque d'une déstabilisation du secteur du sucre communautaire, ainsi que l'a relevé le Tribunal au point 139 de son arrêt Rica Foods e.a./Commission, précité.

74 La troisième branche du premier moyen doit en conséquence être écartée.

75 En quatrième lieu, s'agissant des doutes exprimés par le gouvernement néerlandais quant à l'intention qu'avait la Commission, lorsqu'elle a adopté le règlement attaqué, de diminuer les quotas de production communautaires, il suffit de constater qu'aucun élément de preuve n'a été avancé par le gouvernement néerlandais au soutien de ses allégations.

76 La quatrième branche du premier moyen ne saurait dès lors pas davantage être accueillie.

Sur les conséquences pour les producteurs communautaires

77 Il ressort du cinquième considérant du règlement attaqué que les importations litigieuses risquaient d'entraîner «une perte plus grande de garantie de [...] revenu» pour les producteurs communautaires de sucre.

78 Contrairement à ce que soutient le gouvernement néerlandais à l'appui de la cinquième branche de son premier moyen, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en avançant un tel motif pour justifier l'adoption de la mesure de sauvegarde litigieuse.

79 En effet, tout d'abord, il est évident que la détérioration ou la menace de détérioration d'une organisation commune de marché peut rendre nécessaire une réduction des quotas de production et ainsi affecter directement le revenu des producteurs communautaires.

80 Ensuite, les restitutions à l'exportation sont financées en grande partie par les producteurs communautaires au moyen de cotisations à la production fixées chaque

année par la Commission. Or, ainsi qu'il ressort du point 70 du présent arrêt, la Commission a pu légitimement estimer que les importations en cause risquaient d'entraîner une augmentation du volume des exportations subventionnées et, par conséquent, une hausse de la cotisation à la production à la charge des producteurs communautaires.

81 Enfin, à supposer même que certains producteurs aient pu, ainsi que le soutient le gouvernement néerlandais, réaliser des bénéfices importants sur la vente de sucre C aux opérateurs des PTOM en pratiquant des prix largement supérieurs au prix du marché mondial, cette affirmation, qui ne repose sur aucun élément de preuve précis, n'est pas de nature à remettre en cause l'appréciation de la Commission selon laquelle les importations litigieuses comportaient un risque de perturbation du secteur du sucre susceptible, en particulier, d'entraîner une augmentation du montant des subventions à l'exportation ou une diminution des quotas de production.

82 La cinquième branche du premier moyen doit donc être écartée comme non fondée.

83 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le premier moyen.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM

Argumentation des parties

84 Par son deuxième moyen, le gouvernement néerlandais fait valoir que la Commission a violé le principe de proportionnalité énoncé à l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM. Ce moyen se compose de quatre branches.

85 Premièrement, ledit gouvernement reproche à la Commission d'avoir méconnu le statut préférentiel des produits originaires des PTOM, tel que mis en place par la décision PTOM, par rapport au régime applicable aux produits originaires des États ACP.

86 Deuxièmement, le règlement attaqué aurait été adopté sans que la Commission ait mesuré les conséquences négatives de son application pour les PTOM concernés et les entreprises intéressées.

87 Troisièmement, à supposer même que le marché communautaire du sucre présente des difficultés, l'objectif poursuivi par la Commission aurait pu être atteint au moyen d'une mesure moins contraignante pour les PTOM et les entreprises intéressées, telle que l'imposition d'un prix de vente minimal.

88 Quatrièmement, l'article 2, paragraphe 2, du règlement attaqué, en ce qu'il rend applicable l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2553/97, serait également contraire au principe de proportionnalité. En effet, le montant de la garantie prévue par cette dernière disposition, en matière de certificats d'importation, est égal à 50 % du droit du tarif douanier commun applicable le jour du dépôt de la demande, lequel se serait alors élevé à 43,7 euros environ par 100 kilogrammes. Or, jusqu'au 1er mars 2000, le montant de la garantie prévue pour le sucre relevant du régime de cumul d'origine CE/PTOM s'élevait à 0,3 écu par 100 kilogrammes. Selon le gouvernement néerlandais, en application de l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1464/95 de la Commission, du 27 juin 1995, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur du sucre (JO L 144, p. 14), la garantie à constituer pour le sucre provenant des États ACP et de pays tiers aurait également été fixée à 0,3 écu par 100 kilogrammes.

89 Le gouvernement néerlandais estime donc que le montant de la garantie prévue à l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2553/97 est hors de proportion avec le montant de la garantie à constituer pour l'importation de sucre en provenance des États ACP et des pays tiers.

90 La Commission rétorque, tout d'abord, que la situation des PTOM diffère de celle des États ACP et des pays tiers, le sucre n'étant pas produit dans les PTOM. La règle du cumul d'origine en vertu de laquelle les PTOM exportent actuellement du sucre et des mélanges vers la Communauté ne figurerait pas dans les accords conclus avec les États ACP et autres pays tiers. Dans ces conditions, le dit gouvernement ne pourrait pas valablement soutenir qu'une limitation du mécanisme de cumul de l'origine constitue une atteinte à la position privilégiée dans laquelle se trouvent les PTOM par rapport aux États ACP et pays tiers.

91 La Commission relève ensuite que les circonstances ne lui ont pas permis d'analyser en profondeur les conséquences, sur l'économie de ces pays et sur l'industrie concernée, de la fixation de quotas pour les importations en provenance des PTOM. L'étude qu'elle a fait réaliser sur ce sujet devrait lui permettre de présenter au Conseil une proposition de règlement permanent en la matière.

92 La Commission fait également valoir que la diminution des quotas de production communautaires a de graves conséquences pour les opérateurs communautaires, alors que seules sont limitées les importations de sucre bénéficiant du cumul d'origine. De plus, alors même que les PTOM ne produisent pas de sucre, le contingent déterminé sur une base annuelle de 5 726 tonnes représenterait près du double de celui qui est prévu par la décision 97/803 pour l'importation de sucre sous le régime du cumul d'origine ACP/PTOM et que la Cour n'aurait pas jugé illégal dans son arrêt Emesa Sugar, précité.

93 Enfin, en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2553/97, la Commission relève que la garantie prévue par cette disposition a pour but de rendre effective l'importation de la quantité faisant l'objet de la demande et d'éviter ainsi que des certificats soient demandés à des fins spéculatives. Cette raison justifierait la différence existant entre cette garantie et celle qui est imposée lors de l'importation de sucre en provenance des États ACP et des pays tiers.

94 Le gouvernement espagnol reprend, pour l'essentiel, l'argumentation de la Commission. Il fait valoir en particulier que le fait que la décision PTOM elle-même prévoit la possibilité d'adopter des mesures de sauvegarde corrobore la compatibilité des mesures litigieuses avec le régime d'association des PTOM.

Appréciation de la Cour

95 Aux termes de l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM:

«[... D]oivent être choisies par priorité les mesures qui apportent le minimum de perturbations au fonctionnement de l'association et de la Communauté. Ces mesures ne doivent pas avoir une portée dépassant celle strictement indispensable pour remédier aux difficultés qui se sont manifestées.»

96 En l'occurrence, afin de remédier aux difficultés qui se sont manifestées sur le marché communautaire, l'article 1er du règlement attaqué limite les importations de sucre et de mélanges cumulant l'origine CE/PTOM à une quantité maximale de 3 340 tonnes pour la période considérée. Il ressort du neuvième considérant dudit règlement que ce chiffre représente «la somme des volumes annuels les plus élevés des importations des produits concernés constatés pendant les trois années précédant l'année 1999, année dans laquelle les importations ont connu une progression exponentielle et pour lesquelles une enquête de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) est en cours suite à des soupçons d'irrégularités. Les importations des produits des codes 1806 10 30 et 1806 10 90 doivent faire l'objet, eux aussi, des mesures de sauvegarde au vu de la forte teneur en sucre et des effets préjudiciables de même nature que pour le sucre en l'état, sur l'OCM du sucre. Cette mesure devrait assurer que les quantités de produits à base de sucre importées originaires des PTOM ne dépassent pas un volume risquant de provoquer des perturbations à l'OMC du sucre, tout en leur assurant un débouché commercial».

97 En premier lieu, en ce qui concerne l'argument tiré de la méconnaissance du statut préférentiel dont bénéficie le sucre originaire des PTOM, par rapport au sucre provenant des États ACP, il suffit de constater que l'article 109 de la décision PTOM prévoit précisément la possibilité pour la Commission d'adopter des mesures de sauvegarde dans les circonstances qu'il vise. Le fait que la Commission a adopté une telle mesure à l'égard de certains produits originaires des PTOM n'est pas de nature à remettre en cause le statut préférentiel dont jouissent, en vertu de l'article 101, paragraphe 1, de la décision PTOM, les produits originaires de ces pays. Une mesure de sauvegarde est, en effet, par nature, exceptionnelle et temporaire.

98 De plus, en l'occurrence, ainsi que l'a souligné le Tribunal au point 205 de son arrêt Rica Foods e.a./Commission, précité, seuls le sucre et les mélanges importés sous le régime du cumul d'origine CE/PTOM sont visés par le règlement attaqué, aucun plafond n'étant imposé en ce qui concerne les importations de sucre originaire des PTOM selon les règles d'origine ordinaires, si une telle production devait exister.

99 En conséquence, la première branche du deuxième moyen doit être écartée.

100 En deuxième lieu, s'agissant de l'argument tiré de la violation de l'obligation d'information préalable sur les conséquences négatives que la mesure de sauvegarde risquait d'avoir sur l'économie des PTOM concernés et les entreprises intéressées, force est de constater que, à la date à laquelle le règlement attaqué a été adopté, des recours avaient déjà été introduits tant devant la Cour que devant le Tribunal à propos des conditions d'importation du sucre en provenance des Antilles néerlandaises et d'Aruba (voir, notamment, à propos de la même problématique, arrêt Emesa Sugar, précité, au sujet des importations de sucre cumulant l'origine ACP/PTOM; arrêts Pays-Bas/Commission, C-26/00, précité, et du 17 janvier 2002, Rica Foods/Commission, T-47/00, Rec. p. II-113, en ce qui concerne les importations de sucre cumulant l'origine CE/PTOM). En outre, ainsi qu'il ressort des points 28 à 30 de l'arrêt Pays-Bas/Commission, précité, l'adoption du règlement n° 2423/1999 a été précédée d'une concertation entre la Commission, le Royaume des Pays-Bas et les autres États membres, au cours de laquelle la question des conséquences économiques de la mesure de sauvegarde envisagée a dû être discutée.

101 Il résulte de ce qui précède que la Commission était informée de la situation particulière des Antilles néerlandaises et d'Aruba lorsqu'elle a envisagé d'adopter le règlement attaqué et qu'elle était ainsi en mesure d'apprécier l'impact de ce dernier sur l'économie des PTOM concernés et la situation des entreprises intéressées.

102 La deuxième branche du deuxième moyen doit en conséquence être écartée.

103 En troisième lieu, s'agissant de la possibilité alléguée de recourir à une mesure plus appropriée et moins restrictive que celle prévue par le règlement attaqué, pour atteindre les objectifs poursuivis par la Commission, telle que l'imposition d'un prix de vente minimal, il convient de rappeler que le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Rec. p. I-4023, point 13; du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 41; Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, point 52, et du 12 juillet 2001, Jippes e.a., C-189/01, Rec. p. I-5689, point 81).

104 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel du respect d'un tel principe, eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose notamment la Commission en matière de mesures de sauvegarde, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir, en ce sens arrêt Pays-Bas/Conseil, C-301/97, précité, point 135 et jurisprudence citée).

105 Ainsi, en l'espèce, il n'appartient pas à la Cour de vérifier si la disposition adoptée par la Commission constituait la seule ou la meilleure mesure pouvant être prise, mais de contrôler si elle était manifestement inappropriée.

106 Or, à cet égard, le gouvernement néerlandais n'a pas apporté la preuve que la limitation à 3 340 tonnes de la quantité de sucre cumulant l'origine CE/PTOM susceptible d'être importée dans la Communauté, durant la période couverte par le règlement attaqué, en exemption de droits de douane, était manifestement inappropriée pour réaliser l'objectif poursuivi.

107 La troisième branche du deuxième moyen doit, en conséquence, être écartée.

108 En dernier lieu, en ce qui concerne la contestation de la validité de l'article 2, paragraphe 2, du règlement attaqué, il convient d'observer que l'objectif poursuivi par la Commission, en imposant une garantie d'un montant élevé pour l'importation de sucre cumulant l'origine CE/PTOM, consistait, ainsi qu'elle l'a souligné, à éviter les comportements spéculatifs.

109 Une telle garantie ne prive pas les entreprises réellement intéressées de la possibilité d'exporter du sucre vers la Communauté. En effet, si le montant de la garantie doit certes être acquitté pour l'obtention de certificats d'importation, ce montant est restitué à l'entreprise si l'opération d'importation est exécutée (voir, en ce sens, arrêt Pays-Bas/Conseil, C-110/97, précité, point 132).

110 Dans ces conditions, il n'est pas établi que la mesure litigieuse était manifestement inappropriée ou excessive pour atteindre l'objectif poursuivi par la Commission.

111 La quatrième branche ne pouvant pas non plus être accueillie, il convient de rejeter le deuxième moyen dans son ensemble.

Sur le troisième moyen, tiré du détournement de pouvoir

Argumentation des parties

112 Par son troisième moyen, le gouvernement néerlandais reproche à la Commission d'avoir cherché à instaurer des restrictions aux importations du sucre sous le régime du cumul d'origine CE/PTOM, que le Conseil n'avait pourtant pas prévues lors des révisions successives de la décision PTOM.

113 Or, l'article 109 de la décision PTOM ne conférerait pas à la Commission le pouvoir discrétionnaire de corriger ou de compléter une décision du Conseil lorsque des effets de cette dernière, prévus ou même seulement envisagés, se produisent par la suite. Cette argumentation serait d'autant plus pertinente que, en l'occurrence, le Conseil aurait renoncé, lorsqu'il a prorogé la décision 91/482, à prendre des mesures concernant le sucre cumulant l'origine CE/PTOM et les mélanges.

114 La Commission rétorque que, dans son arrêt du 10 février 2000, Nederlandse Antillen/Commission (T-32/98 et T-41/98, Rec. p. II-201), le Tribunal n'a pas considéré qu'elle avait abusé de son pouvoir.

115 Le gouvernement espagnol estime que le Royaume des Pays-Bas n'a avancé aucun indice de nature à établir que le règlement attaqué n'aurait pas été pris dans le but d'éviter la détérioration du secteur du sucre communautaire.

Appréciation de la Cour

116 Conformément à la jurisprudence de la Cour, constitue un détournement de pouvoir le fait, pour une institution, d'exercer ses compétences dans le but exclusif ou, tout au moins, déterminant d'atteindre des fins autres que celles excipées ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce (voir, notamment, arrêts du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, Rec. p. I-5755, point 69, et du 14 mai 1998, Windpark Groothusen/Commission, C-48/96 P, Rec. p. I-2873, point 52).

117 En l'espèce, il résulte de l'examen du premier moyen que la Commission a pu considérer, à bon droit, que les importations de sucre cumulant l'origine CE/PTOM constituaient des «difficultés», au sens de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM, risquant de perturber le fonctionnement de l'organisation commune de marché du sucre.

118 En outre, le gouvernement néerlandais n'a avancé aucun indice dont il ressortirait que le règlement attaqué n'a pas été adopté dans le but de remédier aux perturbations constatées ou d'éviter des perturbations plus graves sur le marché communautaire du sucre. À cet égard, le simple fait que le Conseil ait introduit, à l'article 108 ter de la décision PTOM, une limitation quantitative pour le sucre d'origine ACP/PTOM n'affecte nullement le pouvoir que la Commission tire de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM de prendre les mesures de sauvegarde nécessaires en ce qui concerne le sucre ou tout autre produit originaire des PTOM, si les conditions pour l'adoption de telles mesures sont réunies.

119 Dès lors, le troisième moyen doit également être rejeté.

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation

Argumentation des parties

120 Par son quatrième moyen, le gouvernement néerlandais soutient que le règlement attaqué ne comporte aucune motivation:

— des raisons pour lesquelles la Commission a estimé nécessaire, à partir du 1er mars 2000, de prendre des mesures encore plus strictes que celles concernant la période précédente;

— de l'adoption de restrictions identiques pour le sucre et les mélanges originaires des PTOM, alors que le règlement nº 2423/99 prévoyait des mesures différentes pour ces deux types de produits;

— du risque de dégradation de la situation sur le marché du sucre communautaire du fait des importations réduites de sucre et de mélanges cumulant l'origine CE/PTOM;

— de la dérogation apportée à la position préférentielle dont bénéficient les PTOM par rapport aux États ACP et aux pays tiers.

121 En outre, le gouvernement néerlandais fait valoir que la motivation de la fixation du quota à 3 340 tonnes est insuffisante. La Commission aurait perdu de vue le fait que les importations de sucre cumulant l'origine CE/PTOM ont seulement démarré en 1999 et que les importations de ces produits ont été stimulées par le Conseil.

122 La Commission estime, au contraire, que la motivation du règlement attaqué satisfait aux exigences posées par la jurisprudence en ce qu'elle fait clairement apparaître le raisonnement suivi par l'auteur de l'acte. La jurisprudence n'exigerait pas que la Commission expose les raisons pour lesquelles elle prend une mesure différente de celle prise quelques mois auparavant. Le préambule du règlement indiquerait en tout état de cause la raison de ce changement d'orientation.

123 Le gouvernement espagnol défend une position identique à celle de la Commission. Il ajoute que, selon la jurisprudence de la Cour, en présence, comme en l'espèce, d'un acte de portée générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à l'adoption de celui-ci et, d'autre part, les objectifs généraux que son auteur se propose d'atteindre. Si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution concernée, il serait excessif d'exiger une motivation spécifique des différents choix techniques opérés. Cette position serait d'autant plus justifiée que, dans la présente affaire, les institutions communautaires disposent d'une large marge d'appréciation quant au choix des moyens nécessaires pour la réalisation d'une politique complexe.

Appréciation de la Cour

124 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée à l'article 253 CE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et faire apparaître

d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction communautaire d'exercer son contrôle. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 253 CE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, notamment, arrêts du 4 février 1997, Belgique et Allemagne/Commission, C-9/95, C-23/95 et C-156/95, Rec. p. I-645, point 44, et du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63).

125 Force est de constater que du premier au septième considérant du règlement attaqué la Commission a exposé les difficultés survenues sur le marché communautaire du sucre, les raisons pour lesquelles ces difficultés étaient susceptibles d'entraîner une détérioration du fonctionnement de l'organisation commune de marché et des effets préjudiciables pour les opérateurs communautaires, notamment, en raison du risque sérieux de devoir réduire les quotas de production communautaires. De plus, cette institution a fourni, au neuvième considérant dudit règlement, entièrement reproduit au point 96 du présent arrêt, les motifs qui l'ont conduite à fixer le contingent litigieux.

126 Dans ces conditions, contrairement à ce que soutient le gouvernement néerlandais, le préambule du règlement attaqué fait apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement suivi par la Commission, de manière à permettre aux intéressés de connaître les motifs justifiant les mesures prises et à la Cour d'exercer son contrôle, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de l'examen des moyens qui précèdent. En outre, le Royaume des Pays-Bas a été étroitement associé au processus d'élaboration du règlement attaqué.

127 Le quatrième moyen ne pouvant pas non plus être accueilli, il y a lieu de rejeter le recours.

Sur les dépens

128 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume des Pays-Bas et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. Conformément au paragraphe 4 du même article, le Royaume d'Espagne et la République française supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le Royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.

3) Le Royaume d'Espagne et la République française supportent leurs propres dépens.

Signatures.