ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

14 juillet 2005 *

Dans l'affaire C-26/00,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduit le 29 janvier 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,

partie intervenante,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, M^me^ R. Silva de Lapuerta, M. R. Schintgen (rapporteur), MM. 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° 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, 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 de sucre 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 décision 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 ladite 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 La Commission a adopté le règlement attaqué sur le fondement de l'article 109 de la décision PTOM.

20 Il ressort des cinq premiers considérants du règlement attaqué ce qui suit:

«(1) des difficultés comportant le risque d'une détérioration importante du secteur du sucre dans la Communauté ont surgi dans les derniers mois; ces difficultés sont motivées par l'importation en très forte progression, à partir de 1997, de sucre, en l'état cumulant l'origine CE/PTOM, ainsi que sous forme de mélanges de sucre et de cacao [...] originaires des pays et territoires d'outre-mer. Ces produits bénéficient à l'importation dans la Communauté d'une exemption des droits à l'importation conformément à l'article 101, paragraphe 1, de la décision PTOM;

(2) ces importations comportent le risque d'une détérioration importante du fonctionnement de l'organisation commune de marché dans le secteur du sucre dans la Communauté et d'effets très préjudiciables pour les opérateurs communautaires du secteur du sucre;

(3) le fonctionnement de l'organisation de marché risque d'être fortement déstabilisé; la consommation de sucre est constante sur le marché communautaire; ainsi, toute importation dans la Communauté de sucre ayant lieu à prix inférieurs à celui d'intervention déplace à l'exportation une quantité correspondante de sucre communautaire qui ne peut être écoulée sur ce marché; des restitutions pour ce sucre sont payées à la charge du budget communautaire (à ce jour d'environ 520 EUR/tonne). Ces exportations sont limitées dans leur volume par les accords du GATT: ces importations réduisent ainsi la possibilité d'exporter du sucre sous quota; pour y faire face, la réduction des quotas de production communautaires devrait être envisagée;

(4) les opérateurs communautaires du secteur du sucre risquent eux aussi un préjudice de ces importations accrues. En effet, l'OCM du sucre se caractérise, d'une part, par le principe de l'autofinancement, à la charge des producteurs communautaires de sucre, de l'écoulement des excédents de sucre produit dans la Communauté — notamment par des restitutions à l'exportation — et, d'autre part, par un prix minimal, que les producteurs de sucre européens doivent payer pour les betteraves qui en constituent la matière première. Lorsque ces importations accrues de sucre, en l'état ou sous forme de produits à forte concentration de sucre, ont lieu à des prix inférieurs à ceux auxquels les producteurs communautaires peuvent vendre des produits comparables, elles déstabilisent profondément l'activité des entreprises communautaires; celles-ci, en vertu des contraintes en faveur des agriculteurs établies par la politique agricole commune, ne peuvent concurrencer les produits ainsi importés.

(5) l'augmentation du volume des exportations avec restitutions peut comporter le risque, en outre, de faire augmenter les frais unitaires supportés pour l'exportation de sucre sous quota et, par conséquent, le montant de la cotisation à la production à la charge des producteurs communautaires de sucre».

21 Les huitième et neuvième considérants du règlement attaqué précisent ce qui suit:

«(8) à cette fin, en ce qui concerne le sucre [...], il apparaît approprié de subordonner la mise en libre pratique dans la Communauté en exemption de droits à l'importation à la condition que le prix d'importation, documents à l'appui, marchandise nue, stade caf, ports européens de la Communauté, pour des sucres de la qualité type telle que définie par la réglementation communautaire, ne soit pas inférieur au prix d'intervention applicable aux produits en cause; cette mesure devrait assurer que le sucre importé ne soit pas vendu à des prix inférieurs aux prix sur le marché communautaire et permet d'atteindre l'objectif d'éviter les effets déstabilisants de ces importations, tout en assurant, d'une part, un profit unitaire suffisant aux opérateurs des PTOM concernés et, d'autre part, le respect de l'ordre des préférences établi en faveur des produits communautaires et en faveur des produits originaires des PTOM par le traité CE;

(9) en ce qui concerne les mélanges de sucre et de cacao [...], il apparaît approprié, à ce stade, de soumettre leur importation à la procédure de surveillance communautaire; cette mesure permet à la Commission de suivre, de manière rapprochée, l'évolution de ces importations, au niveau des quantités et des prix, sans créer aucune charge administrative supplémentaire dans le chef des opérateurs».

22 Pour le sucre bénéficiant du cumul d'origine CE/PTOM, la mesure de sauvegarde imposée prend la forme d'un prix plancher. Ainsi, l'article 1er, paragraphe 1, du règlement attaqué dispose:

«La mise en libre pratique dans la Communauté, en exemption de droits à l'importation, des produits relevant du code NC 1701, cumulant l'origine CE/

PTOM, est subordonnée à la condition que le prix d'importation, marchandise nue, stade caf, pour la qualité type telle que définie par le règlement (CEE) n° 793/72 du Conseil [du 17 avril 1972] fixant la qualité type du sucre blanc [JO L 94, p. 1], ne soit pas inférieur au prix d'intervention applicable aux produits en cause.»

23 En ce qui concerne les mélanges de sucre et de cacao (produits relevant des codes NC 1806 10 30 et 1806 10 90) originaires des PTOM, l'article 2 du règlement attaqué dispose que leur mise en libre pratique dans la Communauté est «soumise 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).

24 Ledit article 308 quinquies, paragraphe 1, dispose:

«Lorsqu'il y a lieu de procéder à une surveillance communautaire des importations préférentielles, les États membres fournissent à la Commission une fois par mois, ou à des intervalles plus fréquents à la demande de celle-ci, le détail des quantités de produits mis en libre pratique ayant bénéficié des régimes tarifaires préférentiels au cours des mois précédents.»

25 Conformément à son article 3, le règlement attaqué a été applicable jusqu'au 29 février 2000.

Les faits

26 À la fin de juin 1999, la Commission a engagé la procédure prévue à l'article 109 de la décision PTOM en ce qui concerne les importations de sucre et de mélanges de

cacao et de sucre en provenance d'Aruba. Elle faisait alors état, dans une communication du 23 juin 1999, adressée aux États membres, d'une forte augmentation des importations de sucre et de mélanges de sucre et de cacao dans la Communauté, au cours des mois précédents et imputait cette augmentation au fait que ces produits étaient proposés sur le marché communautaire à des prix inférieurs à ceux pratiqués par les producteurs communautaires de sucre, cette situation déstabilisant «profondément l'activité des entreprises de la Communauté qui, en raison des contraintes imposées par la politique agricole commune en faveur des agriculteurs, ne [pouvaient] entrer en concurrence avec les produits importés».

27 Selon la Commission, les producteurs des PTOM achetaient leur sucre dans la Communauté au prix pratiqué sur le marché mondial, lequel était inférieur de plus de 500 euros/tonne au prix du marché communautaire. Ce produit, après une légère transformation, était réimporté dans la Communauté en franchise de droits.

28 Le comité consultatif, visé à l'article 1er, paragraphe 2, de l'annexe IV de la décision PTOM, s'est réuni le 30 juin 1999. La majorité des États membres s'est prononcée en faveur de la proposition faite par la Commission d'adopter des mesures de sauvegarde. Le Royaume des Pays-Bas s'est opposé à cette proposition en faisant valoir notamment que la preuve que le sucre en cause avait été vendu à un prix inférieur à celui pratiqué dans la Communauté n'avait pas été rapportée et que les conditions prévues pour l'adoption de mesures de sauvegarde n'étaient pas réunies.

29 La Commission n'a cependant pas immédiatement mis à exécution ladite proposition, mais elle a engagé, au mois d'août 1999, une nouvelle procédure étendue à cette occasion aux importations de sucre et de mélanges de sucre et de cacao en provenance de l'ensemble des PTOM. Selon la Commission, la tendance à l'augmentation des importations à des prix inférieurs au prix d'intervention, constatée en juin s'agissant d'Aruba, avait été confirmée en ce qui concerne tous les PTOM.

30 Le comité consultatif s'est de nouveau réuni le 8 septembre suivant et la majorité des États membres (le Royaume des Pays-Bas ayant réitéré son opposition à la proposition de la Commission) s'est prononcée en faveur de l'adoption des mesures de sauvegarde, lesquelles ont finalement été arrêtées le 15 novembre 1999, après la constatation d'une forte progression des importations au cours des mois de septembre et d'octobre de la même année.

31 Conformément à l'article 1er, paragraphe 5, de l'annexe IV de la décision PTOM, le Royaume des Pays-Bas a déféré le règlement attaqué au Conseil, lequel n'a pas fait usage de la possibilité qui lui était offerte au paragraphe 7 dudit article de prendre une décision différente.

Les conclusions des parties

32 Le gouvernement néerlandais demande à la Cour:

— d'annuler le règlement attaqué;

— de condamner la Commission aux dépens.

33 La Commission conclut:

— au rejet du recours comme non fondé;

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

34 Par ordonnance du 11 mars 2000, le président de la Cour a admis le Royaume d'Espagne à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission.

35 Par lettre déposée au greffe de la Cour le 12 juillet 2000, le Royaume des Pays-Bas a demandé la suspension de la procédure devant la Cour jusqu'au prononcé de la décision du Tribunal mettant fin à l'instance dans l'affaire T-47/00, Rica Foods/Commission, ayant également pour objet l'annulation du règlement attaqué.

36 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.

37 Le Tribunal a, par arrêt du 17 janvier 2002, Rica Foods/Commission rejeté le recours T-47/00 comme irrecevable (Rec. p. II-113).

Sur le recours

38 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, au motif que, en arrêtant l'article 1er du règlement attaqué, la Commission s'est fondée sur une appréciation manifestement inexacte des faits en ce qui concerne le sucre ou, à tout le moins, a abusé de son pouvoir d'imposer des mesures de sauvegarde;

— de la violation de la même disposition, au motif qu'en arrêtant l'article 2 du règlement attaqué, la Commission s'est fondée sur une appréciation manifestement inexacte des faits en ce qui concerne les mélanges de cacao et de sucre ou, à tout le moins, a abusé de son pouvoir d'imposer des mesures de sauvegarde;

— de la violation de l'obligation de motivation énoncée à l'article 253 CE, au motif que la motivation du règlement est insuffisante, intrinsèquement contradictoire et partiellement incompréhensible;

— de la violation de l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM, au motif que la Commission a prévu, à l'article 1er du règlement attaqué, que le prix d'importation, stade caf, du sucre cumulant l'origine CE/PTOM ne doit pas être inférieur au prix d'intervention CE applicable au sucre.

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM et relatif au prix plancher imposé pour le sucre

Argumentation des parties

39 Par son premier moyen, le gouvernement néerlandais soutient que, s'agissant de l'importation dans la Communauté de sucre cumulant l'origine CE/PTOM, la Commission a procédé à une appréciation manifestement inexacte des faits, avant de conclure à la nécessité d'arrêter des mesures de sauvegarde, et a abusé de son pouvoir en raison du fait que les mesures en cause auraient manifestement pour but de protéger les producteurs de sucre européens contre toute concurrence potentielle d'importations non contingentées provenant des PTOM.

40 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.

41 Le premier moyen comporte six branches.

42 En premier lieu, le gouvernement néerlandais fait valoir que les quantités de sucre importées des PTOM, lesquelles, selon les statistiques établies par l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), se seraient élevées à environ 45 000 tonnes en 1999, soit moins de 0,4 % de la production communautaire et un peu moins de 3 % des importations préférentielles en provenance des États ACP et de l'Inde, ne pouvaient présenter un risque de perturbation de l'organisation commune de marché du sucre.

43 En deuxième lieu, ce gouvernement soutient que la Commission n'a pas fourni la preuve que le sucre en provenance des PTOM était vendu dans la Communauté à un prix inférieur au prix d'intervention.

44 En troisième lieu, le gouvernement néerlandais fait observer 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 simplification grossière, voire sur une méconnaissance de la réalité. En tout état de cause, quand bien même une

augmentation correspondante des exportations subventionnées aurait été constatée, les conséquences qui en auraient résulté pour le budget communautaire ne constitueraient pas, selon ce gouvernement, un motif pertinent susceptible de justifier l'adoption de mesures de sauvegarde au sens de l'article 109 de la décision PTOM, dès lors que de telles conséquences seraient inhérentes à tout système fondé sur la liberté des importations.

45 En quatrième 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 suffisante de manœuvre pour faire face à l'augmentation des importations de sucre en provenance des PTOM jusqu'en 2000.

46 En cinquième 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.

47 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.

48 La Commission rétorque que, selon les chiffres publiés par Eurostat, le montant total des importations de sucre en provenance des PTOM s'est élevé à 10 251,7 tonnes en 1997 et à 43 948,4 tonnes entre janvier et octobre 1999, soit une augmentation de 328 %, une accélération de la progression de ces importations entre les mois d'août et d'octobre étant par ailleurs constatée. La grande majorité de ces importations aurait concerné le sucre bénéficiant du cumul d'origine CE/PTOM.

49 Selon la Commission, une telle augmentation des importations risquait de déstabiliser gravement le fonctionnement de l'organisation commune de marché du sucre. Compte tenu de la situation globalement excédentaire sur ce marché, l'importation d'une certaine quantité de sucre aurait pour conséquence d'empêcher l'écoulement d'une quantité équivalente de sucre communautaire sur le marché communautaire, laquelle devrait, dès lors, faire l'objet d'une exportation entraînant des frais tant pour le budget communautaire que pour les producteurs de sucre, lesquels contribuent au financement des restitutions à l'exportation.

50 Selon la Commission, toute importation supplémentaire de sucre, même en faible quantité, est susceptible de déstabiliser le marché. À terme, la Communauté pourrait se voir contrainte, en raison de l'augmentation des importations, d'abaisser les quotas de production communautaires, ce qui serait contraire aux principes et aux objectifs de la politique agricole commune. La Commission renvoie à cet égard à l'arrêt du 8 février 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Rec. p. I-675, point 56).

51 La vente des produits importés à des prix inférieurs au prix d'intervention aggraverait les conséquences de l'augmentation des importations, les producteurs communautaires ne pouvant proposer leur sucre à un prix inférieur puisqu'ils auraient l'obligation de payer un prix minimal pour les betteraves sucrières qu'ils achètent, conformément à l'article 6 du règlement n° 2038/1999. Or, la Commission aurait valablement pu soupçonner, sans pour autant l'avoir constaté matériellement,

que les entreprises des PTOM achetaient le sucre C au prix du marché mondial et l'importaient dans la Communauté à des prix inférieurs au prix d'intervention.

52 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.

53 En ce qui concerne le respect des obligations contractées dans le cadre de l'OMC, la Commission se réfère au point 56 de l'arrêt Emesa Sugar, précité.

54 Enfin, s'agissant des conséquences préjudiciables pour les opérateurs communautaires, la Commission, se référant 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 de celles-ci 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.

55 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.

56 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.

57 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 et ne favoriserait donc pas le développement des PTOM.

Appréciation de la Cour

58 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).

59 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).

60 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).

61 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.

62 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 premier considérant de ce règlement que la Commission a pris la mesure de sauvegarde litigieuse alors que «des difficultés comportant le risque d'une détérioration importante du secteur du sucre dans la Communauté [avaient] surgi dans les derniers mois».

63 Il ressort plus particulièrement des deuxième à cinquième 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.

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

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

65 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.

66 Sur ce point, il ressort des premier et troisième 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 commune de marché risquait de ce fait d'être «fortement déstabilisé». Le troisième considérant de ce règlement relève à cet égard:

«la consommation de sucre est constante sur le marché communautaire; ainsi, toute importation dans la Communauté de sucre ayant lieu à prix inférieurs à celui d'intervention déplace à l'exportation une quantité correspondante de sucre communautaire qui ne peut être écoulée sur ce marché; des restitutions pour ce sucre sont payées à la charge du budget communautaire (à ce jour d'environ 520 EUR/tonne). Ces exportations sont limitées dans leur volume par les accords du GATT: ces importations réduisent ainsi la possibilité d'exporter du sucre sous quota; pour y faire face, la réduction des quotas de production communautaires devrait être envisagée».

67 Il convient de rappeler, ainsi que la Cour l'a constaté 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 accords 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 OMC. 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.

68 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 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.

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

70 En deuxième lieu, il ressort du troisième considérant du règlement attaqué que «toute importation dans la Communauté de sucre ayant lieu à des prix inférieurs à celui d'intervention déplace à l'exportation une quantité correspondante de sucre communautaire qui ne peut être écoulée sur ce marché».

71 Or, ainsi que l'a fait observer le gouvernement néerlandais, la Commission n'a pas établi que les importations de sucre originaires des PTOM avaient effectivement lieu à un prix inférieur au prix d'intervention sur le marché communautaire. La Commission elle-même a reconnu, dans ses observations écrites, qu'elle s'était fondée, à cet égard, sur un «soupçon».

72 Cette circonstance n'est cependant pas de nature à entacher la validité du règlement attaqué eu égard aux motifs énoncés aux deuxième, troisième et cinquième considérants et qui ont trait, d'une part, au risque de détérioration du fonctionnement de l'organisation commune de marché du sucre et, d'autre part, au préjudice que les importations litigieuses étaient susceptibles de causer aux opérateurs communautaires dans le secteur du sucre.

73 En effet, à supposer même que les importations en cause n'aient pas été effectuées à un prix inférieur au prix d'intervention, la Commission a suffisamment justifié la mesure de sauvegarde litigieuse en relevant que, compte tenu de la stabilité de la consommation du sucre dans la Communauté, l'augmentation croissante de l'importation du sucre en provenance des PTOM risquait d'entraîner un accroissement du volume des exportations subventionnées, se traduisant lui-même par une augmentation des frais liés à ces exportations et, par voie de conséquence, des cotisations à la charge des producteurs communautaires, ou encore de diminuer les quotas de production communautaires. De telles difficultés, ainsi que la Cour l'a déjà relevé aux points 40 et 56 de l'arrêt Emesa Sugar, récité, sont de nature à perturber l'organisation commune de marché du sucre.

74 En conséquence, la deuxième branche du premier moyen doit être écartée comme inopérante.

75 En troisième lieu, le gouvernement néerlandais conteste l'affirmation de la Commission, contenue au troisième 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.

76 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).

77 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.

78 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).

79 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.

80 En conséquence, la troisième branche doit également être écartée.

81 En quatrième lieu, le gouvernement néerlandais fait valoir que les accords OMC offraient encore jusqu'au 1er juillet 2000 une marge de manœuvre suffisante pour permettre les importations litigieuses dans la Communauté.

82 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 déjà entraîné, avant le 1er juillet 2000, le risque d'une déstabilisation du secteur du sucre communautaire, ainsi que l'a relevé le Tribunal dans son arrêt du 14 novembre 2002, Rica Foods e.a./Commission (T-94/00, T-110/00 et T-159/00, Rec. p. II-4677, point 139).

83 La quatrième branche du premier moyen doit en conséquence être écartée.

84 En cinquième 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.

85 La cinquième branche du premier moyen ne saurait, dès lors, pas davantage être accueillie.

Sur les conséquences pour les producteurs communautaires

86 Il ressort du deuxième considérant du règlement attaqué que les importations litigieuses «comportent le risque [...] d'effets très préjudiciables pour les opérateurs communautaires du secteur du sucre».

87 Contrairement à ce que soutient le gouvernement néerlandais à l'appui de la sixième 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.

88 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.

89 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 78 du présent arrêt, la Commission a pu légitimement estimer que les importations 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.

90 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.

91 La sixième branche du premier moyen doit donc être écartée comme non fondée.

92 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 1, de la décision PTOM et relatif au mécanisme de surveillance douanière des importations de mélanges de cacao et de sucre

Argumentation des parties

93 Par son deuxième moyen, le gouvernement néerlandais fait valoir, pour ce qui concerne les mélanges de cacao et de sucre, une argumentation analogue à celle avancée à l'appui du premier moyen.

94 Il reproche tout d'abord à la Commission de ne pas avoir établi que l'importation de quantités extrêmement limitées de mélanges, qui ne laissait pas apparaître une tendance ascendante au cours de l'année 1999, justifiait l'adoption de la mesure de sauvegarde litigieuse.

95 Ensuite, l'affirmation, au quatrième considérant du règlement attaqué, selon laquelle ces mélanges sont importés «à des prix inférieurs à ceux auxquels les producteurs communautaires peuvent vendre des produits comparables» ne serait étayée par aucun élément de preuve.

96 Le gouvernement néerlandais fait également valoir que l'organisation commune de marché du sucre ne saurait être perturbée par des importations des mélanges puisque, en vertu de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2038/1999, le cacao ne relève pas de ladite organisation commune.

97 Enfin, même si le mécanisme de surveillance douanière constitue une mesure relativement légère, pour autant que les autorités douanières n'y recourent pas pour exercer des contrôles paralysants, son but consisterait à collecter des informations aux fins de déterminer si les importations en question sont susceptibles de perturber le marché. Or, une mesure de sauvegarde aurait pour objectif de résoudre un problème existant et non de déterminer les éléments susceptibles de justifier une telle mesure. En conséquence, la Commission se serait rendue coupable d'un détournement de pouvoir.

98 Cette dernière rétorque que, pour les mélanges de sucre et de cacao, elle s'est bornée à instaurer un mécanisme de surveillance lui permettant de recueillir des données factuelles relatives à l'évolution des quantités importées et des prix pratiqués, et ce en l'absence de certificat d'importation requis pour les produits concernés. 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 une part très élevée de sucre. Les importations de mélanges en provenance des PTOM

seraient donc susceptibles d'avoir, pour les producteurs de sucre, des conséquences préjudiciables sur la vente de sucre aux fabricants communautaires de ces mélanges.

99 En ce qui concerne le prix pratiqué, la Commission réitère l'argumentation selon laquelle les importations à des prix inférieurs au prix d'intervention entraînent une concurrence déloyale préjudiciable aux producteurs communautaires, dès lors que ces derniers ne peuvent proposer leur sucre à un prix inférieur, tenus qu'ils seraient de payer un prix minimal pour les betteraves sucrières qu'ils achètent.

100 Le gouvernement espagnol reprend les considérations avancées par la Commission. Il ajoute, s'agissant du grief tiré du détournement de pouvoir, que celui-ci est démenti par les faits et ne repose sur aucun indice objectif, pertinent et concordant.

Appréciation de la Cour

101 En vertu de l'article 2 du règlement attaqué, la mise en libre pratique des mélanges de sucre et de cacao originaires des PTOM est soumise à un mécanisme de surveillance qui, ainsi qu'il ressort du neuvième considérant dudit règlement, devrait permettre à la Commission «de suivre, de manière rapprochée, l'évolution de ces importations, au niveau des quantités et des prix, sans créer aucune charge administrative supplémentaire dans le chef des opérateurs».

102 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 n° 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.

103 Par ailleurs, même s'il n'était pas démontré que les importations litigieuses s'effectuaient à des prix inférieurs aux prix susceptibles d'être pratiqués par les producteurs communautaires, entraînant ainsi une concurrence déloyale préjudiciable à ces derniers, la Commission a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que ces importations comportaient un risque de perturbation du fonctionnement de l'organisation commune de marché, ainsi qu'il a déjà été jugé à propos des importations de sucre au point 67 du présent arrêt.

104 Enfin, le gouvernement néerlandais n'a fait état d'aucun élément objectif, pertinent et concordant de nature à démontrer, en l'espèce, l'existence d'un détournement de pouvoir.

105 En conséquence, le deuxième moyen doit être écarté comme non fondé.

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

Argumentation des parties

106 Par son troisième moyen, le gouvernement néerlandais estime que la motivation du règlement attaqué, telle qu'elle ressort des premier à cinquième considérants, est insuffisante. Ce règlement, dont la motivation serait lapidaire, ne contiendrait l'exposé d'aucun élément concret de preuve, non plus que des causes et des effets des prétendues «difficultés» invoquées.

107 De plus, cette motivation serait contradictoire en ce sens qu'il ne saurait à la fois être prétendu, au troisième considérant du règlement attaqué, que des importations supplémentaires conduisent à des exportations subventionnées supplémentaires grevant le budget communautaire et, au quatrième considérant du même règlement, que les coûts des excédents pouvant être imputés aux importations en provenance des PTOM sont entièrement à la charge des producteurs.

108 Enfin, l'affirmation contenue audit troisième considérant, selon laquelle toute importation de sucre à des prix inférieurs au prix d'intervention entraîne des charges supplémentaires pour le budget de la Communauté, serait incompréhensible.

109 La Commission fait observer que, selon la jurisprudence de la Cour, la motivation d'un règlement doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement suivi par l'institution, auteur de l'acte. Dès lors, il ne saurait être exigé que la motivation fournisse une appréciation spécifique, plus ou moins complète, des faits. Elle aurait motivé le règlement attaqué de manière concise mais suffisante: le premier considérant ferait état des difficultés survenues sur le marché communautaire du sucre; les considérants suivants exposeraient en détail les raisons pour lesquelles ces difficultés pouvaient entraîner une détérioration de la situation sur le marché; enfin, la nature des mesures choisies serait motivée de manière précise. La motivation du règlement attaqué serait par conséquent suffisante pour permettre à la Cour d'exercer son contrôle juridictionnel.

110 Par ailleurs, les troisième et quatrième considérants du règlement attaqué ne seraient pas inconciliables, l'augmentation des importations de sucre en provenance des PTOM pouvant entraîner des frais pour les producteurs de sucre communautaires tout en constituant une charge pour le budget communautaire.

111 Enfin, ce même troisième considérant serait parfaitement compréhensible: les importations de sucre à des prix inférieurs au prix d'intervention feraient naître, au préjudice des producteurs communautaires, une concurrence déloyale telle que ces derniers se trouveraient dans l'incapacité de vendre une quantité comparable de sucre sur le marché communautaire de telle sorte que ce sucre devrait être exporté contre paiement de restitutions grevant le budget communautaire.

112 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

113 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).

114 En l'occurrence, ainsi qu'il a été rappelé aux points 28 à 30 du présent arrêt, l'adoption du règlement attaqué a été précédée d'une concertation entre la Commission, le Royaume des Pays-Bas et les autres États membres.

115 Quant au contenu de l'acte, force est de constater que, du premier au cinquième 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. De plus, cette institution a fourni, aux huitième et neuvième considérants dudit règlement, les motifs qui l'ont conduite à fixer un prix minimal à l'importation pour le sucre d'origine CE/PTOM et à soumettre les importations de mélanges à une procédure de surveillance communautaire.

116 Par ailleurs, ainsi que l'a fait observer la Commission, les affirmations contenues dans les troisième et quatrième considérants du règlement attaqué ne sont nullement contradictoires, les importations croissantes de sucre en provenance des PTOM pouvant à la fois grever le budget communautaire et faire augmenter les charges des producteurs communautaires de sucre.

117 Enfin, le troisième considérant du règlement attaqué ne présente pas de difficultés particulières de compréhensibilité ainsi qu'il ressort des développements exposés en réponse au premier moyen, et notamment des points 66 à 74 du présent arrêt.

118 En conséquence, le troisième moyen doit être écarté comme non fondé.

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

Argumentation des parties

119 Par son quatrième moyen, le gouvernement néerlandais reproche à la Commission d'avoir placé les importateurs de sucre en provenance des PTOM dans une situation défavorable par rapport à celle des opérateurs communautaires en prévoyant que le prix d'importation de ce sucre, stade caf et marchandise nue, ne peut être inférieur au prix d'intervention. En effet, à la différence de ces derniers, les importateurs de sucre en provenance des PTOM devraient ajouter au prix d'intervention les frais de transport des produits à l'intérieur de la Communauté ainsi que les frais de manutention et de stockage, lesquels seraient particulièrement élevés dès lors que les navires assurant les liaisons maritimes à partir des PTOM néerlandais ne desserviraient que les ports de l'Europe du Nord. Dans ces conditions, les opérateurs des PTOM ne seraient plus en mesure de concurrencer les opérateurs communautaires.

120 Selon le gouvernement néerlandais, dans la mesure où, en tout état de cause, il convenait de fixer un prix plancher pour le sucre importé des PTOM, il aurait été davantage conforme au principe de proportionnalité d'imposer un prix de vente minimal, plutôt qu'un prix d'importation minimal. En ne procédant pas ainsi, la Commission aurait méconnu l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM.

121 La Commission rétorque que la protection des producteurs communautaires n'est pas en elle-même contraire au principe de proportionnalité (voir arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, point 54).

122 Selon la Commission, les mesures imposées ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir cette protection. L'instauration d'un prix d'importation minimal serait de nature à garantir l'égalité, en matière de concurrence, entre les producteurs de la Communauté et les producteurs des PTOM, sans pour autant entraver l'accès du sucre en provenance des PTOM au marché communautaire.

123 La Commission relève, à cet égard, que, en vertu de l'article 3 du règlement n° 2038/1999, il est fixé annuellement un prix d'intervention pour les zones de la Communauté où la production est non déficitaire et un prix d'intervention dérivé pour chacune des zones où la production est déficitaire. La Commission précise que ce dernier prix est supérieur au prix d'intervention car il tient compte de frais supplémentaires, tels que les frais de transport. En raison de la mesure de sauvegarde en cause, si un opérateur des PTOM décidait d'exporter ses produits vers une zone excédentaire de la Communauté, il devrait aligner ses prix sur le prix d'intervention. S'il décidait, ensuite, de vendre ses produits dans une zone déficitaire, il devrait, comme tout producteur communautaire, majorer le prix de vente final afin de couvrir les frais de transport et les autres frais.

124 Le gouvernement espagnol estime également que l'introduction d'un prix d'importation minimal, qui est conforme à l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM, garantit l'égalité, en matière de concurrence, entre les producteurs de la Communauté et ceux des PTOM.

Appréciation de la Cour

125 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.»

126 Il convient de rappeler, en ce qui concerne le principe de proportionnalité, que, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme à ce principe, 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 (arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, point 52).

127 En l'occurrence, afin de remédier aux difficultés qui se sont manifestées sur le marché communautaire, l'article 1er du règlement attaqué fixe un prix plancher d'importation du sucre cumulant l'origine CE/PTOM, correspondant «au prix d'intervention applicable aux produits en cause». Il ressort du huitième considérant dudit règlement que «cette mesure devrait assurer que le sucre importé ne soit pas vendu à des prix inférieurs aux prix sur le marché communautaire et permet d'atteindre l'objectif d'éviter les effets déstabilisants de ces importations, tout en assurant, d'une part, un profit unitaire suffisant aux opérateurs des PTOM concernés et, d'autre part, le respect de l'ordre des préférences établi en faveur des produits communautaires et en faveur des produits originaires des PTOM par le traité CE».

128 Il importe également de souligner, à titre liminaire, qu'il découle de l'essence même d'une mesure de sauvegarde que certains produits importés sont soumis à un régime défavorable par rapport aux produits communautaires (arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, point 54). Il ne suffit pas, dans ces conditions, de faire valoir, aux fins d'établir l'existence d'une violation de l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM, que telle mesure de sauvegarde place les produits importés en cause dans une position concurrentielle défavorable par rapport à celle dont bénéficient les produits communautaires. Il convient, au contraire, de démontrer que la mesure en cause n'est pas apte à réaliser l'objectif poursuivi ou qu'elle va au-delà de ce qui est nécessaire à cet effet.

129 À cet égard, le gouvernement néerlandais ne met pas en cause le recours à un prix plancher en tant que tel, mais conteste le choix fait par la Commission d'imposer un prix d'importation minimal plutôt qu'un prix de vente minimal du sucre, en ce qu'un tel choix placerait les opérateurs des PTOM dans une situation défavorable

par rapport aux opérateurs communautaires, sans cependant apporter la preuve, ni même chercher à apporter la preuve que ce choix est manifestement inapproprié pour réaliser l'objectif poursuivi par la Commission.

130 Or, comme l'ont relevé à juste titre la Commission et M. l'avocat général aux points 107 à 109 de ses conclusions, il suffit de constater que le quatrième moyen repose sur une lecture erronée de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement attaqué.

131 En effet, en vertu de cette disposition, si le sucre cumulant l'origine CE/PTOM est importé dans une zone non déficitaire de la Communauté, le prix d'importation devra être égal ou supérieur au prix d'intervention; s'il est importé dans une zone déficitaire de la Communauté, le prix d'importation devra être égal ou supérieur au prix d'intervention dérivé.

132 Dans ces conditions, si un opérateur des PTOM décide d'exporter ses produits vers une zone non déficitaire de la Communauté, il devra aligner ses prix sur le prix d'intervention, étant entendu que s'il décide, ensuite, de vendre ses produits dans une zone déficitaire, il devra, comme tout producteur communautaire, supporter les frais de transport de sa marchandise vers la zone déficitaire. En revanche, si un opérateur des PTOM décide d'exporter ses produits vers une zone déficitaire de la Communauté, il pourra aligner ses prix sur le prix d'intervention dérivé, plus élevé que le prix d'intervention.

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

Sur les dépens

134 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 supporte ses 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 supporte ses propres dépens.

Signatures.