CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PHILIPPE LÉGER
présentées le 17 février 2005 [1]

1. En 1999 et en 2000, la Commission des Communautés européennes a adopté des mesures de sauvegarde à l'encontre de certaines importations de sucre et de cacao provenant des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). La Commission a estimé que les importations litigieuses perturbaient le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

2. Ces mesures de sauvegarde ont fait l'objet de plusieurs recours introduits, notamment, par la société Rica Foods (Free Zone) NV (ci-après «Rica Foods») devant le Tribunal de première instance et par le Royaume des Pays-Bas devant la Cour de justice.

3. Les recours formés par Rica Foods ont été rejetés par le Tribunal dans trois arrêts du 17 janvier 2002 [2] et du 14 novembre 2002 [3]. Deux de ces arrêts font l'objet d'un pourvoi, qui est examiné dans les conclusions que nous présentons aujourd'hui dans les affaires Rica Foods/Commission (C-40/03 P et C-41/03 P).

4. S'agissant des recours formés par le royaume des Pays-Bas, la Cour en avait suspendu l'examen jusqu'au prononcé des arrêts du Tribunal dans les affaires précitées. Ces recours sont examinés dans les présentes conclusions.

I — Le cadre juridique

5. Les règles pertinentes pour l'examen des affaires sont les règles relatives à l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (point A) et celles relatives au régime d'association des PTOM à la Communauté (point B).

1 — Langue originale: le français.

2 — Arrêt Rica Foods/Commission (T-47/00, Rec. p. II-113).

3 — Arrêts Rica Foods e.a./Commission (T-94/00, T-110/00 et T-159/00, Rec. p. II-4677, ci-après l'«arrêt Rica Foods II») et Rica Foods et Free Trade Foods/Commission (T-332/00 et T-350/00, Rec. p. II-4755, ci-après l'«arrêt Rica Foods III»).

A — *L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre*

6. Le règlement (CE) n° 2038/1999 du Conseil, du 13 septembre 1999, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre [4], a procédé à la codification du règlement (CEE) n° 1785/81, du 30 juin 1981 [5], ayant institué cette organisation commune, après ses multiples modifications. Cette organisation commune vise à réguler le marché du sucre communautaire, afin d'augmenter l'emploi et le niveau de vie des producteurs communautaires de sucre.

7. 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 à chaque État membre qui les répartit ensuite entre ses producteurs. Le sucre relevant du quota B (sucre B) est soumis, par rapport à celui du quota A (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, sauf à être reversé dans les quotas A et B de la saison suivante.

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

9. 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 (OMC) (ci-après les «accords OMC»), auxquels la Communauté est partie, conformément à la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994 [6]. 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, ce qui représente une diminution, respectivement, de 20 et de 36 % par rapport aux chiffres relatifs à la campagne 1994/1995.

B — *Le régime d'association des PTOM à la Communauté*

10. L'article 3, paragraphe 1, sous s), CE prévoit que l'action de la Communauté comporte l'association avec des PTOM, en

4 — JO L 252, p. 1.

5 — Règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4).

6 — Décision 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).

vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

11. Aux termes de l'article 299, paragraphe 3, CE et de l'annexe II du traité CE, Aruba et les Antilles néerlandaises font partie des PTOM.

12. Conformément à l'article 182 CE, l'association a pour but de promouvoir le développement économique et social des PTOM et d'instaurer des relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble. L'article 183, point 1, CE précise que les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les PTOM le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du traité.

13. En vertu de l'article 187 CE, le Conseil a adopté plusieurs décisions établissant les modalités et la procédure de l'association entre les PTOM et la Communauté. La décision pertinente en l'espèce est la décision 91/482/CEE du Conseil, du 25 juillet 1991 [7], qui, selon son article 240, paragraphe 1, est applicable pour une période de dix ans à compter du 1er mars 1990.

14. 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 [8]. En outre, le 25 février 2000, le Conseil a prorogé cette décision jusqu'au 28 février 2001 [9].

15. En vertu de l'article 101, paragraphe 1, de la décision PTOM, les produits originaires des PTOM sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits de douane. L'article 102 de ladite décision ajoute que, «[s]ans 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».

16. L'article 108, paragraphe 1, premier tiret, de la décision PTOM renvoie à l'annexe II de celle-ci (ci-après l'«annexe II») pour la définition, notamment, de la notion de «produits originaires». 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.

7 — Décision relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne (JO L 263, p. 1).

8 — JO L 329, p. 50 (ci-après, prise avec la décision 91/482, la «décision PTOM»).

9 — Voir décision 2000/169/CE (JO L 55, p. 67).

17. L'article 3, paragraphe 3, de l'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.

18. L'article 6, paragraphe 2, de l'annexe II dispose toutefois: «[l]orsque 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». Il s'agit des règles dites «de cumul d'origine CE/PTOM et ACP/PTOM».

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

20. La décision 97/803 a cependant limité l'application de ces règles de cumul en insérant, dans la décision 91/482, l'article 108 ter. Le paragraphe 1 de ce texte 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.

II — Les mesures de sauvegarde litigieuses

21. L'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM permet à la Commission de prendre «les mesures de sauvegarde nécessaires» dans deux hypothèses. La première est celle où «l'application de la [décision PTOM] 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». La seconde hypothèse est celle où «des difficultés surgissent, qui risquent d'entraîner la détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté ou d'une région de celle-ci».

22. Dans les deux cas, la Commission doit cependant, en vertu de l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM, 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».

23. Le 15 novembre 1999, la Commission a, sur le fondement de l'article 109 de la décision PTOM, adopté le règlement (CE) n° 2423/1999 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 PTOM [10].

24. Le préambule de ce texte indique:

«(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 [...];

(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;

10 — JO L 294, p. 11.

(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».

25. La Commission a donc décidé de soumettre les importations de sucre cumulant l'origine CE/PTOM à un prix plancher. L'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2423/1999 prévoit ainsi:

«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 [...], ne soit pas inférieur au prix d'intervention applicable aux produits en cause.»

26. En ce qui concerne les mélanges de sucre et de cacao relevant des codes NC 1806 10 30 et 1806 10 90 (ci-après les «mélanges»), la Commission a décidé de soumettre leur mise en libre pratique dans la Communauté à la procédure de surveillance communautaire prévue à l'article 308 quinquies du règlement (CEE) n° 2454/93 [11], tel que modifié par le règlement (CE) n° 1427/97 de la Commission, du 13 juillet 1997 [12].

27. Conformément à son article 3, le règlement n° 2423/1999 était applicable du 16 novembre 1999 au 29 février 2000.

28. Le 29 février 2000, la Commission a adopté, également sur le fondement de l'article 109 de la décision PTOM, le règlement (CE) n° 465/2000 instaurant des mesures de sauvegarde concernant les importations à partir des PTOM de produits du secteur du sucre cumulant l'origine CE/PTOM [13].

29. Le préambule de ce texte indique:

«(1) La Commission a constaté que les importations de sucre (code NC 1701)

11 — Règlement 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).

12 — JO L 196, p. 31. La procédure instituée à l'article 308 quinquies de ce texte consiste à exiger des États membres qu'ils «fournissent à la Commission une fois par mois, ou à des intervalles plus fréquents [...], le détail des quantités de produits mis en libre pratique ayant bénéficié des régimes tarifaires préférentiels au cours des mois précédents».

13 — JO L 56, p. 39.

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.»

30. La Commission a donc décidé de limiter le cumul d'origine CE/PTOM visé à l'article 6 de l'annexe II de la décision PTOM à une quantité de 3 340 tonnes de sucre pour le sucre et les mélanges.

31. Conformément à son article 3, le règlement n° 465/2000 était applicable du 1er mars au 30 septembre 2000.

32. Le 29 septembre 2000, la Commission a adopté, toujours sur le fondement de l'article 109 de la décision PTOM, le règlement (CE) n° 2081/2000 continuant l'application des mesures de sauvegarde concernant les importations à partir des PTOM de produits du secteur du sucre cumulant l'origine CE/PTOM [14].

14 — JO L 246, p. 64.

33. Le préambule de ce texte indique:

«(1) La Commission a constaté que les importations de sucre (code NC 1701) et de mélanges [...] en provenance des [PTOM] ont été en très forte progression à partir de l'année 1997 jusqu'à l'année 1999 [...]. Ces importations se sont développées de 0 tonne en 1996 à 53 000 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 12,8 millions de tonnes par an. La production sous quota est d'environ 14,3 millions de tonnes par an. 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'organisation commune de marché (OCM) du sucre. Pour la campagne de commercialisation 2000/2001, la Commission a décidé 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) Par conséquent, des difficultés comportant le risque d'une détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté continuent à exister [...]»

34. La Commission a donc limité le cumul d'origine CE/PTOM à 4 848 tonnes de sucre pour le sucre et les mélanges.

35. Conformément à son article 3, le règlement n° 2081/2000 était applicable du 1er octobre 2000 au 28 février 2001.

III — La procédure et les conclusions des parties

36. Par requêtes déposées au greffe de la Cour les 29 janvier 2000 (C-26/00), 12 mai 2000 (C-180/00) et 6 décembre 2000 (C-452/00), le Royaume des Pays-Bas a introduit des recours à l'encontre des règlements nos 2423/1999, 465/2000 et 2081/2000 (ci-après les «règlements attaqués» ou les «règlements litigieux»).

37. Le Royaume des Pays-Bas demande à la Cour d'annuler ces règlements et de condamner la Commission aux dépens des instances.

38. La Commission, partie défenderesse, et le Royaume d'Espagne, partie intervenante, concluent au rejet des recours et à la condamnation du Royaume des Pays-Bas aux dépens. La République française, qui a été admise à intervenir au soutien des conclusions de la Commission dans l'affaire C-180/00, n'a pas déposé d'observations.

IV — Sur les recours

39. Dans les trois affaires, le gouvernement néerlandais soulève trois moyens identiques:

— violation de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM;

— violation de l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM, et

— violation de l'obligation de motivation prescrite à l'article 253 CE.

40. Dans les affaires C-180/00 et C-452/00, le Royaume des Pays-Bas soulève un moyen supplémentaire, tiré d'un détournement de pouvoir.

41. Nous commencerons par examiner les moyens relatifs à la violation des dispositions de l'article 109 de la décision PTOM (points A et B), puis le moyen tiré d'un détournement de pouvoir (point C), pour terminer par le moyen relatif à l'obligation de motivation (point D).

A — *Sur le premier moyen, tiré d'une violation de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM*

42. Dans son premier moyen, le gouvernement néerlandais soutient que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que les conditions prévues à l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM étaient réunies en l'espèce. Ce moyen comporte six branches, que nous examinerons successivement.

43. À titre liminaire, il convient de rappeler brièvement l'étendue du contrôle qui peut être exercé sur une décision adoptée au titre de l'article 109 de la décision PTOM.

44. Aux termes d'une jurisprudence constante, les institutions communautaires disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour l'application de l'article 109 de la décision PTOM [15]. Ce pouvoir concerne non seulement la nécessité et l'opportunité d'une intervention au titre de cette disposition [16], mais également la nature et la portée des mesures à prendre [17].

45. Comme nous l'avons indiqué par ailleurs [18], la reconnaissance d'un tel pouvoir est justifiée par le fait que, pour l'application de l'article 109 de la décision PTOM, les institutions doivent généralement opérer des arbitrages entre des intérêts divergents et prendre ainsi des options dans le cadre des choix politiques qui relèvent de leurs responsabilités [19]. Ce pouvoir discrétionnaire correspond donc aux responsabilités politiques que l'article 109 de la décision PTOM confie aux institutions communautaires [20].

46. Conformément à la jurisprudence, la reconnaissance d'un tel pouvoir implique une limitation du contrôle juridictionnel. La Cour considère, en effet, que, dans ce cas, le contrôle du juge doit être limité à la vérification du respect des règles de pro-

15 — Voir, notamment, 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, points 61 et 62, et C-301/97, Rec. p. I-8853, points 73 et 74).

16 — Voir arrêts du Tribunal du 14 septembre 1995, Antillean Rice Mills e.a./Commission (T-480/93 et T-483/93, Rec. p. II-2305, point 122), confirmé par l'arrêt de la Cour Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, et du 10 février 2000, Nederlandse Antillen/Commission (T-32/98 et T-41/98, Rec. p. II-201, point 78).

17 — Voir, notamment, arrêt précité Pays-Bas/Conseil (C-110/97, point 92 et références citées).

18 — Voir nos conclusions dans l'affaire Rica Foods/Commission (C-40/03 P et C-41/03 P, pendante devant la Cour, points 44, 45 et 50).

19 — Voir, par exemple, arrêts du 8 février 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Rec. p. I-675, point 53), et Pays-Bas/Conseil, précités (C-110/97, point 63, et C-301/97, points 64 à 68 et 75).

20 — Voir également en ce sens, à propos d'autres dispositions communautaires, arrêts du 21 février 1990, Wuidart e.a. (C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 14); du 26 juin 1990, Zardi (C-8/89, Rec. p. I-2515, point 11), et du Tribunal du 5 juin 1996, NMB France e.a./Commission (T-162/94, Rec. p. II-427, point 70).

cédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits retenus pour opérer le choix contesté, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation ou de l'absence de détournement de pouvoir [21].

47. Comme l'a souligné l'avocat général Poiares Maduro [22], la limitation ne porte donc pas sur l'étendue du contrôle juridictionnel, puisque, dans tous les cas, le contrôle s'attache aux différents vices énoncés à l'article 230 CE, à savoir l'incompétence, la violation de formes substantielles, la violation d'une règle de droit et le détournement de pouvoir. La limitation porte plutôt sur l'*intensité* du contrôle, en ce sens que le juge se bornera à vérifier l'absence de violations évidentes et d'erreurs manifestes dans le respect du droit applicable et dans l'appréciation des faits pertinents.

48. Cela dit, il nous semble que l'intensité du contrôle juridictionnel varie selon que l'on est en présence d'un pouvoir discrétionnaire de nature politique ou d'un pouvoir discrétionnaire de nature technique [23]. En effet, même si, dans les deux cas, le contrôle du juge est clairement limité à l'«erreur manifeste», il nous semble, au regard de la jurisprudence, que le contrôle du juge est moins poussé lorsque, comme en l'espèce, l'acte en cause résulte de l'exercice, par une institution, d'un pouvoir discrétionnaire de nature politique.

49. C'est donc à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner les griefs avancés par le gouvernement néerlandais.

50. Dans la première branche de son moyen, le gouvernement néerlandais soutient que les quantités de sucre et de mélanges importées des PTOM ne justifiaient pas l'adoption de mesures de sauvegarde au titre de l'article 109 de la décision PTOM. Il explique, sur la base des statistiques établies par l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), que, en 1999, les importations de sucre et de mélanges s'élevaient, respectivement, à 51 618,3 tonnes et à 18 021,9 tonnes. Or, ces quantités seraient infimes lorsqu'on les compare à d'autres données. En effet:

— selon une estimation du Nederlands Economisch Instituut (Institut néerlandais de l'économie) de 1997, la capacité

21 — Voir, comme exemple récent, arrêt du 8 mai 2003, Italie et SIM 2 Multimedia/Commission (C-328/99 et C-399/00, Rec. p. I-4035, point 39). Dans le domaine précis de l'article 109 de la décision PTOM, la Cour utilise généralement une formule différente. Elle indique que: «[e]n présence d'un tel pouvoir, 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, notamment, arrêts du 11 février 1999, Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, point 48, et Pays-Bas/Conseil, précités, C-110/97, points 61 et 62, et C-301/97, points 73 et 74). Cette formule nous paraît cependant moins correcte que celle reproduite au point 46 des présentes conclusions dans la mesure où elle omet de citer le contrôle de certains éléments, tels que l'exactitude matérielle des faits ou le respect des règles de procédure et de motivation. En outre, on ne voit pas clairement la différence qui est faite entre le cas d'une «erreur manifeste» et celui où l'institution a «manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation».

22 — Conclusions dans l'affaire Commission/max.mobil (C-141/02 P, arrêt du 22 février 2005, Rec. p. I-1283, p. I-1286, points 77 et 78).

23 — Sur cette distinction, voir nos conclusions dans les deux affaires Rica Foods/Commission (C-40/03 P et C-41/03 P, arrêts du 14 juillet 2005, Rec. p. I-6811 et I-6875, p. I66814, points 45 à 49).

maximale d'exportation des PTOM s'élèverait à un volume de 100 000 à 150 000 tonnes;

— la production totale de sucre dans la Communauté se situe entre 16,7 et 17,8 millions de tonnes, de sorte que les importations litigieuses ne représentaient que 0,4 % de la production communautaire, et

— les importations préférentielles de sucre en provenance des États ACP et de l'Inde s'élèvent, respectivement, à 1,7 million de tonnes et à 279 000 tonnes, de sorte que les importations litigieuses ne représentaient que 3 % de ces importations préférentielles.

51. Le gouvernement néerlandais considère que les quantités litigieuses ne pouvaient donc constituer un risque de perturbation pour l'organisation commune de marché du sucre au sens de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM.

52. D'une certaine manière, ce premier grief a déjà été examiné par la Cour dans l'arrêt Emesa Sugar, précité.

53. On sait que, dans cette affaire, la Cour était saisie d'une demande de décision préjudicielle en appréciation de la validité des dispositions de la décision 97/803 instaurant le contingent de 3 000 tonnes pour le sucre cumulant l'origine ACP/PTOM [24]. Le juge de renvoi demandait, notamment, si l'adoption de ce contingent, justifiée par la menace que représentaient le libre accès des produits PTOM et le maintien de la règle du cumul d'origine ACP/PTOM pour l'organisation commune de marché du sucre [25], était compatible avec le principe de proportionnalité [26]. À cet égard, la requérante au principal avait expressément attiré l'attention de la Cour sur le fait que les importations de sucre PTOM étaient infimes puisqu'elles représentaient, pour l'ensemble des PTOM, moins de 4 % des importations préférentielles en provenance, notamment, des États ACP [27].

54. Cet argument n'a pas été retenu par l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer qui, dans ses conclusions, a indiqué [28]:

«[...] Comme l'indiquent les informations fournies par la Commission [...] le marché européen du sucre jouit actuellement d'un équilibre précaire. Par suite de l'imposition de quotas, la production communautaire de sucre de betteraves s'élève à 13,4 millions de tonnes, ce qui dépasse la quantité de sucre

24 — Voir point 20 des présentes conclusions.
25 — Voir décision 97/803 (septième considérant).
26 — Arrêt Emesa Sugar, précité (point 51).
27 — Ibidem (point 52).
28 — Points 86 à 88.

consommée dans la Communauté, qui est de 12,7 millions de tonnes approximativement. De surcroît, la Communauté importe des ACP 1,3 million de tonnes de sucre de canne pour faire face à une demande spécifique pour cette variété. Par ailleurs, en raison des accords conclus au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Communauté est obligée d'autoriser l'importation de 400 000 tonnes de sucre de pays tiers.

Comme la demande totale de sucre dans la Communauté est inférieure à l'offre, une partie du sucre disponible est destinée à l'exportation. Néanmoins, du fait d'un écart important entre le niveau des prix du marché mondial et celui de la Communauté (ce dernier représentant environ 300 % du premier), cette vente doit bénéficier de subventions sous forme de restitutions à l'exportation. Le montant de ces restitutions est actuellement de 470 euros par tonne. De même, la quantité maximale de sucre qui peut faire l'objet d'exportations subventionnées a donné lieu à des accords au sein de l'OMC. Dans les années à venir, ce plafond sera réduit de 20 %.

[...]

[Compte tenu de ces éléments], je ne crois pas que la solution adoptée par le Conseil ait été disproportionnée. Les chiffres ci-dessus montrent que [...] le marché communautaire est excédentaire et que l'équilibre n'est atteint que grâce aux exportations subventionnées. Toute quantité supplémentaire de sucre accédant à ce marché aurait forcé les institutions communautaires à augmenter le montant des subventions à l'exportation (dans les limites évoquées ci-dessus) ou à réduire les quotas des producteurs européens. En toute hypothèse, l'organisation commune du marché du sucre subirait une forte perturbation, contraire aux objectifs de la politique agricole commune.»

55. La Cour a souscrit à ce raisonnement puisque, au point 56 de l'arrêt Emesa Sugar, précité, elle a jugé:

«[...] il ressort du dossier que, à la date de la décision 97/803, d'une part, il existait 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 conclus au sein de l'OMC. D'autre part, la Communauté était également tenue de subventionner les exportations de sucre, sous la forme de restitutions à l'exportation et dans les limites des accords conclus au sein de l'OMC. Dans ces conditions, le Conseil a pu estimer, à bon droit, que toute quantité supplémentaire de sucre, *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 [...] ou à réduire les

quotas des producteurs européens, ce qui aurait perturbé l'organisation commune du marché du sucre [...] et aurait été contraire aux objectifs de la politique agricole commune» [29].

56. On ajoutera que, en 1997, lors de l'adoption de la décision 97/803, les importations de sucre et de mélanges en provenance des PTOM s'élevaient, respectivement, à 10 372,2 tonnes et à 877,7 tonnes [30].

57. Or, au moment de l'adoption des règlements litigieux, en 1999, les mêmes importations s'élevaient, respectivement, à 53 519,9 tonnes et à 14 020 tonnes [31].

58. Dans ces conditions, on ne voit pas comment l'argument du gouvernement néerlandais pourrait être retenu. En effet, dès lors que, en février 2000, la Cour a estimé que des importations de sucre de l'ordre de 10 000 tonnes présentaient un risque de perturbation pour l'organisation commune de marché du sucre, on doit, à plus forte raison, considérer, en l'espèce, que la Commission n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en estimant que des importations cinq à quinze fois supérieures constituaient des «difficultés» et un risque de «détérioration» pour la même organisation commune de marché.

59. La deuxième branche concerne uniquement le règlement n° 2423/1999 [32]. Le gouvernement néerlandais conteste l'affirmation selon laquelle le sucre et les mélanges en provenance des PTOM étaient vendus dans la Communauté à un prix inférieur au prix d'intervention (en ce qui concerne le sucre) ou au prix praticable par les producteurs communautaires (en ce qui concerne les mélanges et les produits comparables). Il soutient que la Commission n'a pas fourni le moindre commencement de preuve de cet élément de fait.

60. Il est vrai, comme le souligne le Royaume des Pays-Bas, que la Commission n'a pas établi que les importations de sucre et de mélanges originaires des PTOM avaient lieu à un prix inférieur au prix d'intervention sur le marché communautaire. S'agissant du sucre, elle a indiqué, dans son mémoire en défense [33], qu'elle s'était fondée sur un «soupçon» à cet égard. Et, s'agissant des mélanges, il ressort du dossier qu'elle s'est basée sur des informations recueillies auprès d'opérateurs communautaires [34], informations qui ont cependant été formellement

29 — Souligné par nous.

30 — Statistiques d'Eurostat pour les exportations, des PTOM vers la Communauté, des produits relevant des codes NC 1806 10 30, 1806 10 90 et 1701 pour les années 1991-2000 (annexe du mémoire en intervention du Royaume d'Espagne dans les affaires C-26/00, C-180/00 et C-452/00).

31 — Idem.

32 — Voir requête dans l'affaire C-26/00 (point 52).

33 — Points 5, 7 et 26.

34 — Voir documents intitulés «Offres produits d'Aruba» et «Listado de preparaciones» (annexes 3a et 3b de la requête dans l'affaire C-26/00).

contestées par le Royaume des Pays-Bas au cours de la procédure prévue à l'annexe IV de la décision PTOM [35].

61. Il nous semble cependant que cette lacune, pour sérieuse qu'elle soit, n'est pas de nature à entraîner l'annulation du règlement n° 2423/1999. En effet, il ressort de la motivation de ce texte, ainsi que de son contexte [36], que, dans ce règlement, la Commission a estimé que l'augmentation des importations litigieuses avait créé plusieurs séries de «difficultés».

62. La première série de difficultés est un risque de détérioration du fonctionnement de l'organisation commune de marché du sucre [37]. La Commission relève que, dans la mesure où la consommation de sucre est stable dans la Communauté, les importations croissantes de sucre PTOM obligent à augmenter d'autant les exportations de sucre communautaire, exportations qui bénéficient de subventions. Or, ces exportations subventionnées sont limitées dans leur volume par les accords OMC. Les importations litigieuses risquent donc de réduire la possibilité d'exporter du sucre communautaire et, à terme, de conduire à une réduction des quotas de production communautaire.

63. La seconde série de difficultés est le préjudice que ces importations risquent de causer aux opérateurs communautaires dans le secteur du sucre [38]. La Commission explique que, lorsque les importations de sucre PTOM ont lieu à un prix inférieur au prix d'intervention, les producteurs communautaires ne sont plus en mesure de les concurrencer puisqu'ils sont eux-mêmes tenus de payer un prix minimal pour la matière première de leurs produits, à savoir les betteraves [39]. De plus, les importations litigieuses risquent de conduire à une augmentation du volume des exportations subventionnées et de provoquer ainsi une augmentation des frais liés à ces exportations, augmentation qui, à son tour, se traduira par une hausse de la cotisation à la production mise à la charge des producteurs communautaires [40].

64. Il en résulte que le fait que les importations de sucre et de mélanges en provenance des PTOM ont eu lieu à un prix inférieur au prix d'intervention ne constitue que l'un des éléments ayant justifié l'adoption du règlement n° 2423/1999.

65. Dans ces conditions, il nous semble que la deuxième branche du moyen est inopérante. En effet, à supposer même que les importations litigieuses n'ont pas eu lieu à un prix inférieur au prix d'intervention et que la Commission a donc commis une

35 — Voir, par exemple, lettre adressée à la Commission par la représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne le 2 juillet 1999 (annexe 4 de la requête dans l'affaire C-26/00).

36 — Voir, notamment, communication de la Commission, du 23 juin 1999, et note explicative du gouvernement néerlandais au vu des délibérations du Conseil sur les mesures de sauvegarde adoptées par le règlement n° 2423/1999 (respectivement annexes 2 et 5a de la requête dans l'affaire C-26/00).

37 — Règlement n° 2423/1999 (deuxième et troisième considérants).

38 — Ibidem (deuxième considérant).

39 — Ibidem (quatrième considérant).

40 — Ibidem (cinquième considérant).

erreur sur ce point, la mesure de sauvegarde prévue par le règlement n° 2423/1999 resterait, en tout état de cause, justifiée par le fait que ces importations risquaient de contraindre les institutions à augmenter le volume des exportations subventionnées ou à diminuer les quotas des producteurs européens, ce qui, aux termes de l'arrêt Emesa Sugar, précité [41], constituait une perturbation de l'organisation commune de marché du sucre.

66. En conséquence, nous pensons que la deuxième branche du moyen doit être rejetée.

67. La troisième branche vise l'affirmation de la Commission selon laquelle les importations de sucre et de mélanges en provenance des PTOM obligeraient les institutions à augmenter d'autant les exportations de sucre communautaire.

68. Le gouvernement néerlandais souligne que tant la production que la consommation de sucre dans la Communauté varient d'une année à l'autre, si bien qu'il serait faux d'affirmer, comme le fait la Commission, que toute importation supplémentaire de sucre «déplace à l'exportation une quantité correspondante de sucre communautaire qui ne peut être écoulée sur le marché» [42]. En tout état de cause, même si tel était le cas, il n'est pas certain que les exportations en cause seraient des exportations subventionnées, comme le suggère la Commission dans les règlements attaqués.

69. S'agissant des mélanges, le Royaume des Pays-Bas ajoute que l'organisation commune de marché du sucre ne saurait être perturbée par les importations de ces produits puisque, en vertu de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2038/1999, le cacao ne relève pas de ladite organisation commune.

70. À cet égard, il convient de rappeler que le marché communautaire du sucre est un marché excédentaire: la production communautaire des sucres A et B, à savoir le sucre qui peut être écoulé sur le marché communautaire et qui bénéficie de restitutions à l'exportation, excède déjà la consommation communautaire de sucre [43]. En outre, comme l'a souligné la Cour dans l'arrêt Emesa Sugar, précité [44], la Communauté est tenue d'importer une certaine quantité de sucre de pays tiers en vertu des accords OMC.

41 — Points 40 et 56.

42 — Règlement n° 2423/1999 (troisième considérant), règlement n° 465/2000 (quatrième considérant) et règlement n° 2081/2000 (quatrième considérant).

43 — Voir, parmi de nombreuses sources, rapport spécial n° 20/2000 de la Cour des comptes relatif à la gestion de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, accompagné des réponses de la Commission (JO 2001, C 50, p. 1, graphique 2).

44 — Point 56.

71. Dans ces conditions, le fait que la production et la consommation de sucre dans la Communauté puissent varier légèrement d'une année à une autre est dénué de pertinence. En effet, tant que la production de sucre communautaire ne sera pas réduite, toute importation supplémentaire de sucre cumulant l'origine CE/PTOM augmentera l'excédent de sucre sur le marché communautaire et conduira à une augmentation des exportations. La Commission n'a donc pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que toute importation supplémentaire de sucre dans la Communauté «déplace à l'exportation une quantité correspondante de sucre communautaire qui ne peut être écoulée sur le marché» [45].

72. Selon nous, la Commission n'a pas, non plus, commis d'erreur manifeste d'appréciation en indiquant que ces exportations étaient des exportations subventionnées. En effet, comme l'a souligné le Tribunal au point 119 de son arrêt Rica Foods II, on peut supposer que, en raison de la situation excédentaire du marché communautaire, le sucre d'origine PTOM importé se substituera au sucre communautaire, qui, afin de maintenir l'équilibre de l'organisation commune des marchés, devra lui-même être exporté.

73. En ce qui concerne plus spécifiquement les mélanges, il est vrai qu'ils ne relèvent pas de l'organisation commune de marché du sucre, comme cela ressort de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 2038/1999. Toutefois, contrairement à ce que soutient le gouvernement néerlandais, cette circonstance n'est pas de nature à démontrer que les importations de mélanges originaires des PTOM ne présentent aucun risque pour le fonctionnement de l'organisation commune de marché dans le secteur du sucre.

74. En effet, il est constant que ces mélanges présentent généralement un taux élevé de sucre, de sorte que les importations litigieuses peuvent affecter la possibilité, pour les producteurs communautaires, de vendre du sucre aux fabricants de ces mélanges. D'ailleurs, il semble que, par le passé, la Commission a déjà adopté des mesures destinées à réduire le risque que pouvait présenter, pour l'organisation commune de marché du sucre, une augmentation des importations de produits à forte teneur en sucre, en l'occurrence des boissons rafraîchissantes [46].

75. Compte tenu de ces éléments, la troisième branche du moyen doit également être rejetée.

45 — Règlement nº 2423/1999 (troisième considérant), règlement nº 465/2000 (quatrième considérant) et règlement nº 2081/2000 (quatrième considérant).

46 — Voir, notamment, accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, concernant le protocole nº 2 de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse (JO 2000, L 76, p. 12).

76. Dans la quatrième branche, le gouvernement néerlandais soutient que les importations litigieuses ne posaient aucun problème au regard des obligations découlant, pour la Communauté, des accords OMC. Se fondant sur l'ordonnance du président du Tribunal du 30 avril 1999, Emesa Sugar/Commission [47], il relève que la Communauté disposait d'une marge nettement suffisante pour accueillir l'augmentation des importations de sucre et de mélanges originaires des PTOM jusqu'à l'an 2000.

77. Selon nous, ce quatrième grief ne saurait être retenu.

78. Tout d'abord, il faut souligner que les accords OMC, s'ils contiennent effectivement une limite pour les exportations subventionnées, ne comportent toutefois aucune obligation d'épuiser cette quantité allouée. Le but des accords OMC est, en effet, de réduire graduellement les exportations subventionnées. Dans ces conditions, nous pensons que la Commission pouvait très bien, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, décider de limiter les importations de sucre cumulant l'origine CE/PTOM, même dans l'hypothèse où les exportations supplémentaires que ces importations engendraient restaient en dessous du plafond fixé par les accords OMC [48].

79. Ensuite, on a vu que, dans l'arrêt Emesa Sugar, précité, la Cour a jugé que, eu égard à la situation excédentaire du marché communautaire et aux engagements de la Communauté, toute importation supplémentaire de sucre était de nature à perturber le fonctionnement de l'organisation commune de marché du sucre, dans la mesure où les institutions auraient été contraintes d'augmenter le montant des subventions à l'exportation (dans la limite des plafonds prévus par les accords OMC) ou de réduire les quotas des producteurs européens [49]. Dès lors, même s'il s'avérait que les accords OMC offraient effectivement la possibilité d'accueillir les importations litigieuses, il n'en reste pas moins que le gouvernement néerlandais n'a pas établi que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que les importations accrues de sucre et de mélanges cumulant l'origine CE/PTOM comportaient le risque d'une détérioration de l'organisation commune de marché du sucre [50].

80. La cinquième branche concerne également les conséquences des importations litigieuses sur le fonctionnement de l'organisation commune de marché du sucre. À cet égard, le gouvernement néerlandais émet de sérieux doutes sur le fait que la Commission, lorsqu'elle a adopté les règlements n[os] 2423/1999 et 465/2000, envisageait réellement de réduire les quotas de production, comme elle l'a indiqué dans ces textes. En tout état de cause, il estime que cette réduction n'a pas été rendue nécessaire par les importations litigieuses.

47 — T-44/98 R II, Rec. p. II-1427, point 107.

48 — Voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 6 décembre 2001, Emesa Sugar/Conseil (T-43/98, Rec. p. II-3519, points 147 et 148).

49 — Point 56.

50 — Voir, en ce sens, arrêt Rica Foods II (point 139).

81. Ce cinquième grief doit être rejeté pour défaut de preuve. En effet, le gouvernement néerlandais n'avance aucun élément permettant d'établir que la Commission n'envisageait pas de réduire les quotas de production au moment de l'adoption des règlements n^{os} 2423/1999 et 465/2000.

82. En tout état de cause, les événements postérieurs à l'adoption de ces textes tendent à infirmer sa thèse puisque, le 29 septembre 2000, la Commission a effectivement adopté le règlement (CE) n° 2073/2000 [51], opérant, pour la campagne 2000/2001, une réduction des quotas de production de 498 800 tonnes pour les sucres A et B. Le deuxième considérant de ce texte précise que cette réduction est intervenue en raison du fait que «[l]es prévisions pour la campagne de commercialisation 2000/2001 démontr[ai]ent l'existence d'un solde exportable qui dépass[ait] le maximum prévu par l'accord [OMC] pour cette campagne».

83. Enfin, dans la sixième branche, le gouvernement néerlandais soutient que les importations litigieuses n'ont pas réellement causé de 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), c'est-à-dire par le budget de la Communauté, et non par les producteurs communautaires. Ensuite, en 1999, le sucre C aurait été vendu aux producteurs des PTOM à un prix à peu près double de celui du marché mondial, ce qui aurait permis aux producteurs communautaires de réaliser des bénéfices substantiels. Enfin, la Commission n'aurait nullement démontré que chaque tonne de sucre importée des PTOM conduisait à une diminution correspondante des ventes réalisées par les producteurs européens.

84. Selon nous, ces différents arguments ne sont pas de nature à démontrer que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que les importations litigieuses risquaient d'avoir des effets préjudiciables pour les opérateurs communautaires.

85. Tout d'abord, la Cour [52] et le Tribunal [53] ont déjà jugé qu'une situation dans laquelle une réduction des quotas de production est nécessaire constitue un risque de «détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté» au sens de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM, dans la mesure où une telle réduction affecte directement le revenu des producteurs communautaires.

86. Ensuite, on sait que, en vertu de l'article 18 du règlement n° 2038/1999, les exportations de sucre A et B peuvent

51 — Règlement portant, pour la campagne de commercialisation 2000/2001, réduction dans le secteur du sucre de la quantité garantie dans le cadre du régime des quotas de production et des besoins maximaux supposés d'approvisionnement des raffineries dans le cadre des régimes d'importations préférentielles (JO L 246, p. 38).

52 — Arrêt Emesa Sugar, précité (points 40 et 56).

53 — Arrêt Rica Foods II (point 124).

bénéficier de restitutions à l'exportation. Contrairement à ce que soutient le gouvernement néerlandais, ces restitutions sont financées en grande partie par les producteurs communautaires, au moyen de cotisations à la production fixées chaque année par la Commission [54]. La Commission n'a donc commis aucune erreur manifeste d'appréciation en estimant que les importations litigieuses risquaient d'entraîner une augmentation du volume des exportations subventionnées et, par suite, une hausse de la cotisation à la production mise à charge des producteurs communautaires [55].

87. Quant au prix de vente du sucre C, le gouvernement néerlandais n'a produit aucun élément de preuve qui permettrait à la Cour de vérifier que les producteurs communautaires ont vendu ce sucre à un prix deux fois supérieur au prix du marché mondial. Toutefois, à supposer même que tel fut le cas, cet élément ne serait pas de nature à établir l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la Commission. En effet, le fait que, ponctuellement, certains producteurs aient pu réaliser des bénéfices importants sur la vente de sucre C aux opérateurs des PTOM n'enlèverait rien au fait que les importations litigieuses risquaient d'entraîner des perturbations pour le fonctionnement de l'ensemble du secteur, en amenant les institutions à augmenter le montant des subventions à l'exportation ou à diminuer les quotas des producteurs communautaires.

88. De la même manière, il n'était pas nécessaire, selon nous, que la Commission démontre que les importations litigieuses ont provoqué une baisse des ventes réalisées par les producteurs communautaires. On l'a vu, le fait que ces importations risquaient de conduire à une augmentation du montant des subventions à l'exportation ou à une diminution des quotas de production suffisait pour permettre à la Commission de considérer, dans le cadre du pouvoir discrétionnaire que lui attribue l'article 109 de la décision PTOM, que l'on était en présence de «difficultés» risquant d'entraîner la «détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté» au sens de cette disposition.

89. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de rejeter le premier moyen dans son intégralité.

54 — Articles 33, paragraphe 8, du règlement n° 2038/1999 et 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1443/82 de la Commission, du 8 juin 1982, établissant des modalités d'application du régime des quotas dans le secteur du sucre (JO L 158, p. 17), tel que modifié ultérieurement. Pour des exemples de règlements fixant le montant de la cotisation à la production, voir règlements (CE) n° 2183/1999 de la Commission, du 14 octobre 1999, fixant, pour la campagne de commercialisation 1998/1999, les montants des cotisations à la production ainsi que le coefficient de calcul de la cotisation complémentaire dans le secteur du sucre (JO L 267, p. 23), et (CE) n° 1993/2001 de la Commission, du 11 octobre 2001, fixant, pour la campagne de commercialisation 2000/2001, les montants des cotisations à la production dans le secteur du sucre (JO L 271, p. 15).

55 — Règlement n° 2423/1999 (cinquième considérant).

B — *Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation de l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM*

90. Dans son deuxième moyen, le gouvernement néerlandais fait valoir que la Commis-

sion a violé le principe de proportionnalité exprimé à l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM [56]. Ce moyen se compose de cinq branches, que nous examinerons successivement.

91. À titre liminaire, il convient de rappeler que, en vertu du principe de proportionnalité, la légalité d'une mesure de sauvegarde est subordonnée à la condition que les moyens qu'elle met en œuvre soient aptes à réaliser l'objectif légitimement poursuivi par le règlement en cause et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante [57].

92. On rappellera également que, dans un domaine où, comme en l'espèce, les institutions communautaires disposent d'un large pouvoir d'appréciation, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure par rapport à l'objectif poursuivi peut affecter la légalité d'une telle mesure. La limitation du contrôle de la Cour s'impose particulièrement lorsque la Commission est amenée à opérer des arbitrages entre des intérêts divergents et à prendre ainsi des options dans le cadre des choix politiques qui relèvent de ses responsabilités [58].

93. Dans la première branche du moyen, le gouvernement néerlandais soutient que les règlements n^{os} 465/2000 et 2081/2000 méconnaissent le statut préférentiel des produits originaires des PTOM. Il rappelle que, en vertu du protocole n° 8 de la convention de Lomé [59], la Communauté a accordé aux États ACP un contingent d'environ 1,7 million de tonnes de sucre, que ceux-ci peuvent exporter en exemption totale ou partielle de droits de douane et pour un prix garanti [60]. En limitant les importations litigieuses à 3 340 tonnes puis à 4 848 tonnes, la Commission aurait donc placé les produits originaires des PTOM dans une situation nettement plus défavorable que celle des produits originaires des pays ACP, méconnaissant ainsi l'ordre de préférence États membres/PTOM/États ACP/pays tiers, établi par le traité.

56 — Rappelons que cette disposition énonce: «[...] [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».

57 — Voir, notamment, arrêts du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil (C-233/94, Rec. p. I-2405, point 54); du 14 juillet 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, Rec. p. I-4301, point 57), et arrêts précités Antillean Rice Mills e.a./Commission (point 52) et Pays-Bas/Conseil (C-110/97, point 122, et C-301/97, point 131).

58 — Voir, notamment, arrêts du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, points 90 et 91); du 17 octobre 1995, Fishermen's Organisations e.a. (C-44/94, Rec. p. I-3115, point 37); du 19 novembre 1998, Royaume-Uni/Conseil (C-150/94, Rec. p. I-7235, point 87), et Emesa Sugar, précité (point 53).

59 — Décision 91/400/CECA, CEE du Conseil et de la Commission, du 25 février 1991, concernant la conclusion de la quatrième Convention ACP-CEE (JO L 229, p. 1).

60 — Voir, notamment, articles 168 et suiv. de la convention de Lomé et règlement (CEE) n° 715/90 du Conseil, du 5 mars 1990, relatif au régime applicable à des produits agricoles et à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles originaires des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ou des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) (JO L 84, p. 85).

94. Il est vrai que, dans le protocole n° 8 annexé à la convention de Lomé, la Communauté s'est engagée vis-à-vis des pays ACP à acheter du sucre à des prix garantis et à importer une quantité spécifique annuelle de sucre (1,7 million de tonnes). Ces importations se font entièrement ou partiellement en exemption des droits de douane. En outre, pour éviter que cette garantie ne devienne lettre morte, l'article 213 de la convention de Lomé prévoit que la clause de sauvegarde prévue à l'article 177 de ladite convention ne s'applique pas dans le cadre du protocole n° 8.

95. En contraste, l'article 101, paragraphe 1, de la décision PTOM dispose que tous les produits originaires des PTOM, et donc en principe le sucre, sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits à l'importation. Le sucre originaire des PTOM bénéficie donc d'un statut préférentiel par rapport au sucre ACP.

96. Toutefois, comme le Tribunal l'a jugé dans son arrêt Rica Foods II [61], le fait que la Commission ait adopté une mesure de sauvegarde à l'égard de certains produits originaires des PTOM n'est pas de nature à remettre en cause ce statut. Une telle mesure est, en effet, par nature, exceptionnelle, ponctuelle et temporaire. On ajoutera que, en l'espèce, les règlements attaqués concernent uniquement le sucre et les mélanges cumulant l'origine CE/PTOM. Ils n'imposent donc aucun plafond aux importations de sucre originaire des PTOM selon les règles d'origine ordinaires, si une telle production devait exister.

97. L'argument tiré de la violation du statut préférentiel du sucre PTOM doit donc être rejeté.

98. Dans la deuxième branche, le gouvernement néerlandais rappelle que, en vertu de l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM, la Commission, lorsqu'elle envisage d'adopter une mesure de sauvegarde, doit s'informer des répercussions que sa décision pourrait avoir sur l'économie du PTOM concerné et pour les entreprises intéressées. Or, en l'espèce, la Commission aurait adopté les règlements n[os] 2423/1999 et 2081/2000 sans mesurer les conséquences négatives de leur application pour les PTOM et l'industrie concernée.

99. Il ressort effectivement de la jurisprudence [62] que, «lorsque la Commission envisage de prendre des mesures de sauvegarde sur le fondement de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM, elle doit,

61 — Point 205.

62 — Arrêts du 22 novembre 2001, Antillean Rice Mills/Conseil (C-451/98, Rec. p. I-8949, point 58), et Nederlandse Antillen/Conseil (C-452/98, Rec. p. I-8973, point 68). Voir, également, arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité (points 25 et 26).

dans la mesure où les circonstances de l'espèce n'y font pas obstacle, se renseigner sur les répercussions négatives que sa décision risque d'avoir sur l'économie du PTOM concerné ainsi que sur les entreprises intéressées».

100. Toutefois, comme l'a souligné la Commission [63], cette obligation ne s'impose que «dans la mesure où les circonstances le permettent» [64]. Or, en l'espèce, la Commission a expliqué que les circonstances de l'espèce ne lui avaient pas permis de réaliser une analyse approfondie des conséquences que les mesures litigieuses risquaient d'avoir sur l'économie des PTOM et sur l'industrie concernée. Il n'en reste pas moins que, selon nous, la Commission était, comme elle l'a elle-même indiqué [65], parfaitement informée de la situation des Antilles néerlandaises, puisque, en 1998, de nombreuses procédures judiciaires furent introduites à l'encontre de la décision 97/803 fixant le contingent pour le sucre cumulant l'origine ACP/PTOM [66] et du règlement (CE) n° 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 [67].

101. Dans ces conditions, nous pensons qu'il n'est pas établi que la Commission a commis une violation manifeste de son obligation d'information préalable.

102. Dans la troisième branche, le gouvernement néerlandais soutient que les règlements attaqués sont contraires au principe de proportionnalité, en ce que:

— le règlement n° 2423/1999 prévoit que le prix d'importation du sucre cumulant l'origine CE/PTOM, stade caf et marchandise nue, ne peut être inférieur au prix d'intervention, et

— les règlements n[os] 465/2000 et 2081/2000 limitent à 3 340 tonnes, puis à 4 848 tonnes, la quantité de sucre CE/PTOM pouvant être importée en application de l'article 6 de l'annexe II.

63 — Mémoire en défense dans les affaires C-180/00 (point 46) et C-452/00 (point 50).

64 — Arrêt du Tribunal Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité (point 70).

65 — Mémoires en défense dans les affaires C-180/00 (point 46) et C-452/00 (point 50).

66 — Voir affaires Emesa Sugar, précitée; Emesa Sugar/Conseil (ordonnance du président du Tribunal du 14 août 1998, T-43/98 R, Rec. p. II-3055, et arrêt du Tribunal, précité), et Emesa Sugar/Commission [ordonnances du président du Tribunal du 14 août 1998, T-44/98 R, Rec. p. II-3079; du président de la Cour du 17 décembre 1998, C-363/98 P (R), Rec. p. I-8787, et C-364/98 P (R), Rec. p. I-8815; du président du Tribunal du 30 avril 1999, précitée; du 29 septembre 1999, T-44/98 R II, Rec. p. II-2815; du 6 avril 2000, T-44/98 R II, Rec. p. II-1941, et arrêt du Tribunal du 6 décembre 2001, T-44/98, Rec. p. II-3577].

67 — JO L 349, p. 26. Voir affaire Aruba/Commission (ordonnance du Tribunal du 17 septembre 2003, T-54/98, Rec p II-3083).

103. S'agissant du règlement n° 2423/1999, le Royaume des Pays-Bas estime que l'obligation précitée a pour effet de placer les opérateurs PTOM dans une situation défavorable par rapport aux opérateurs communautaires. En effet, à la différence de ces derniers, les opérateurs PTOM devraient ajouter au prix d'«importation», c'est-à-dire au prix d'intervention, les frais de transport des produits à l'intérieur de la Communauté ainsi que les frais de stockage et de manutention. Or, ces frais étant particulièrement élevés, les opérateurs PTOM ne seraient plus en mesure de concurrencer les opérateurs communautaires.

104. S'agissant des trois règlements attaqués, le Royaume des Pays-Bas soutient qu'il eût été préférable d'imposer un prix de vente minimal, plutôt qu'un prix à l'importation ou une restriction quantitative. Ce serait d'ailleurs cette condition que le président du Tribunal aurait posée pour autoriser la société Emesa Sugar à importer un quota supplémentaire de 7 500 tonnes de sucre dans l'attente de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Emesa Sugar, précitée. Le gouvernement néerlandais estime donc qu'un prix de vente minimal aurait constitué une mesure plus appropriée et moins restrictive [68].

68 — Le gouvernement néerlandais ajoute un troisième argument en ce qui concerne le règlement n° 2081/2000. Il souligne que le volume total du sucre CE/PTOM importé en 1999 représentait moins de 0,3 % de la production communautaire et que, en conséquence, il n'était pas suffisamment établi que la mesure litigieuse puisse réellement remédier aux difficultés identifiées par la Commission (requête dans l'affaire C-452/00, point 113). On notera cependant que cet argument ne concerne pas la proportionnalité de la mesure prise, mais la question de savoir s'il existait un risque de «détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté» au sens de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM. Il a, d'ailleurs, été examiné comme tel dans le premier moyen (voir points 50 à 58 des présentes conclusions).

105. Ces arguments ne nous paraissent pas fondés.

106. Tout d'abord, s'agissant du règlement n° 2423/1999, on rappellera que, dans le cadre de l'organisation commune de marché du sucre, il est fixé, chaque année, un «prix d'intervention» pour les zones de la Communauté où la production est excédentaire et un «prix d'intervention dérivé» pour les zones où la production est déficitaire [69]. En outre, le prix d'intervention dérivé est supérieur au prix d'intervention dans la mesure où il tient compte de certains frais supplémentaires, tels que les frais de transport de la marchandise [70].

107. Or, nous avons vu que, aux termes du règlement n° 2423/1999, le prix d'importation du sucre cumulant l'origine CE/PTOM doit être égal ou supérieur au prix d'intervention «applicable aux produits en cause» [71]. Cela signifie que, si le sucre PTOM est importé dans une zone excédentaire de la Communauté, le prix d'importation devra être égal ou supérieur au prix d'intervention. De même, si le sucre litigieux est importé dans une zone déficitaire de la Communauté, le prix d'importation devra être égal ou supérieur au prix d'intervention dérivé.

69 — Article 3 du règlement n° 2038/1999.

70 — Voir mémoire en défense de la Commission dans l'affaire C-26/00 (point 51).

71 — Article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2423/1999.

108. Dans ces conditions, on ne voit pas en quoi l'obligation litigieuse léserait les opérateurs PTOM. En effet, si un opérateur PTOM décide d'exporter ses produits vers une zone excédentaire de la Communauté, il pourra aligner ses prix sur le prix d'intervention. S'il décide, ensuite, de vendre ses produits dans une zone déficitaire, il devra, comme n'importe quel producteur communautaire, supporter les frais de transport de sa marchandise vers la zone déficitaire.

109. En revanche, si un opérateur PTOM décide d'exporter ses produits vers une zone déficitaire de la Communauté, il devra aligner ses prix sur le prix d'intervention dérivé, qui est effectivement plus élevé que le prix d'intervention. Toutefois, dans ce cas, il ne devra plus, à la différence d'un opérateur communautaire, supporter les frais de transport de la marchandise vers la zone déficitaire. Contrairement à ce que soutient le Royaume des Pays-Bas, la mesure litigieuse n'a donc pas pour effet de placer les opérateurs PTOM dans une situation désavantageuse par rapport à celle des opérateurs communautaires [72].

110. Quant à la fixation d'un prix de vente minimal, il convient de rappeler que, tout en veillant au respect des droits des PTOM, le juge communautaire ne saurait, sans risquer de porter atteinte au large pouvoir d'appréciation de la Commission, substituer son appréciation à celle de la Commission en ce qui concerne le choix de la mesure la plus appropriée pour prévenir des perturbations sur le marché communautaire du sucre, dès lors que la preuve n'est pas rapportée que la mesure prise était manifestement inappropriée pour réaliser l'objectif poursuivi [73].

111. Or, en l'espèce, il n'est pas établi que l'instauration d'un prix de vente minimal aurait entraîné moins de perturbations pour l'économie des PTOM et aurait été tout aussi efficace pour atteindre les objectifs poursuivis par la Commission.

112. De plus, il ressort des éléments du dossier [74] que le règlement n° 2423/1999 n'a pas eu pour effet de diminuer substantiellement les importations de sucre CE/PTOM dans la Communauté, ce qui permet de mettre en doute l'efficacité de la mesure instaurée par ce texte, à savoir un prix minimal à l'importation pour le produit concerné [75].

72 — Le gouvernement néerlandais a également fait valoir que ces considérations étaient insuffisantes pour assurer une égalité entre les opérateurs PTOM et les opérateurs communautaires. Il estime, en effet, que la différence entre le prix d'intervention et le prix d'intervention dérivé est sans commune mesure avec les frais supplémentaires que les opérateurs PTOM supportent pour le transport de leurs marchandises à l'intérieur de la Communauté. Sur ce point, on notera simplement que le gouvernement néerlandais n'a avancé aucun élément de preuve de nature à établir le bien-fondé de son allégation.

73 — Arrêts Allemagne/Conseil, précité, point 94; du 12 juillet 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Rec. p. I-5689, point 83), et Pays-Bas/Conseil, précité (C-301/97, point 135).

74 — Statistiques d'Eurostat pour les exportations, des PTOM vers la Communauté, des produits relevant des codes NC 1806 10 30, 1806 10 90 et 1701 pour les années 1991 à 2000 (annexe du mémoire en intervention du Royaume d'Espagne dans les affaires C-26/00, C-180/00 et C-452/00).

75 — Voir également, en ce sens, arrêts Rica Foods II (point 172) et Rica Foods III (point 157).

113. On ajoutera aussi que les règlements attaqués visent uniquement à limiter les importations, en exemption de droits de douane, de sucre cumulant l'origine CE/PTOM en application de l'article 6 de l'annexe II. Ils n'ont donc ni pour objet ni pour effet d'interdire les importations de ces produits, une fois le contingent épuisé, dès lors que les opérateurs économiques acquittent les droits de douane exigibles [76].

114. Au regard de ces différents éléments [77], nous pensons donc que le Royaume des Pays-Bas n'a pas établi que les mesures instaurées par les règlements attaqués étaient manifestement inappropriées ou excessives pour atteindre les objectifs poursuivis par la Commission.

115. Enfin, dans la dernière branche de son moyen, le gouvernement néerlandais soutient que les règlements n^{os} 465/2000 et 2081/2000 sont contraires au principe de proportionnalité en ce qu'ils rendent applicables l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2553/97.

116. L'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2553/97 dispose que le montant de la garantie, 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 s'élève actuellement aux alentours de 43,7 euros par 100 kilogrammes. Or, jusqu'au 1er mars 2000, le montant de la garantie pour le sucre CE/PTOM s'élevait à 0,3 écu par 100 kilogrammes. À la connaissance du gouvernement néerlandais, la garantie à constituer pour le sucre ACP et celui provenant des pays tiers serait également de 0,3 écu par 100 kilogrammes [78].

117. Le Royaume des Pays-Bas 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.

118. À cet égard, il convient de relever que, les règlements n^{os} 65/2000 et 2081/2000 ayant établi un contingent tarifaire limité à 3 340, puis à 4 848 tonnes de sucre, il était à prévoir que ce contingent susciterait un très vif intérêt chez les exportateurs.

119. Ainsi que la Commission l'a observé [79], l'objectif de la garantie contestée était, dans

76 — Voir arrêt Emesa Sugar, précité (point 45).

77 — Voir, également, les autres éléments avancés par la Commission dans ses mémoires en défense dans les affaires C-180/00 (point 28) et C-452/00 (point 30).

78 — 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).

79 — Mémoire en défense dans les affaires C-180/00 (point 49) et C-452/00 (point 55).

ce contexte, d'éviter les comportements spéculatifs. Il fallait, par le biais d'un montant de garantie élevé, éviter que les opérateurs économiques demandent des certificats d'importation sans les utiliser par la suite, causant ainsi un préjudice aux autres opérateurs qui avaient effectivement l'intention d'importer du sucre cumulant l'origine CE/PTOM, mais qui n'ont pu obtenir suffisamment de certificats d'importation [80].

120. En outre, une garantie de ce type 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 lorsque l'opération d'importation est exécutée [81].

121. Dans ces conditions, nous pensons qu'il n'est pas établi que les mesures litigieuses étaient manifestement inappropriées ou excessives pour atteindre les objectifs poursuivis par la Commission. Le deuxième moyen d'annulation doit donc être rejeté dans son intégralité.

80 — Voir également, en ce sens, arrêt Pays-Bas/Conseil, précité (C-110/97, points 129 à 132), ainsi que nos conclusions dans cette affaire (points 139 à 141).

81 — Idem.

C — *Sur le troisième moyen, tiré d'un détournement de pouvoir*

122. Dans son troisième moyen, le gouvernement néerlandais soutient que les règlements n[os] 465/2000 et 2081/2000 sont entachés d'un détournement de pouvoir.

123. Il rappelle que, lors de la révision de la décision 91/482, le Conseil a, après de longues négociations, décidé de limiter uniquement les importations de sucre d'origine ACP/PTOM et de maintenir la possibilité d'importer, en exemption de droits de douane, le sucre d'origine CE/PTOM. En adoptant les règlements n[os] 465/2000 et 2081/2000, la Commission aurait donc utilisé ses pouvoirs dans un but autre que celui poursuivi par l'article 109 de la décision PTOM, puisqu'elle aurait instauré, pour l'importation du sucre d'origine CE/PTOM, des restrictions qui n'ont été ni voulues ni prévues par le Conseil.

124. Selon une jurisprudence constante [82], un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concor-

82 — Voir, notamment, arrêts du 21 juin 1984, Lux/Cour des comptes (69/83, Rec. p. 2447, point 30); du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 24); du 13 juillet 1995, Parlement/Commission (C-156/93, Rec. p. I-2019, point 31); du 25 juin 1997, Italie/Commission (C-285/94, Rec. p. I-3519, point 52), et du 14 mai 1998, Windpark Groothusen/Commission (C-48/96 P, Rec. p. I-2873, point 52).

dants, avoir été pris dans le but exclusif, ou à tout le moins déterminant, d'atteindre des fins autres que celles excipées par l'institution défenderesse ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité.

125. En l'espèce, il ressort 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» risquant de perturber le fonctionnement de l'organisation commune de marché du sucre.

126. De plus, le gouvernement néerlandais n'a avancé aucun indice dont il ressortirait que les règlements n^{os} 465/2000 et 2081/2000 n'ont pas été adoptés dans le but de remédier aux perturbations constatées sur le marché communautaire du sucre ou d'éviter des perturbations plus graves. 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 pour le sucre ou pour tout autre produit originaire des PTOM, si les conditions pour l'adoption d'une telle mesure sont réunies.

127. Compte tenu de ces éléments, le troisième moyen doit également être rejeté.

D — *Sur le quatrième moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation prévue à l'article 253 CE*

128. Dans son dernier moyen, le gouvernement néerlandais soutient que la Commission a violé l'obligation de motivation qui lui incombe en vertu de l'article 253 CE. Ce moyen comprend deux branches, que nous examinerons de manière successive.

129. Dans la première branche, le gouvernement néerlandais relève que la motivation du règlement n° 2423/1999 est insuffisante pour permettre à la Cour d'exercer son contrôle. Le texte serait, en effet, à ce point lapidaire et dépourvu d'éléments concrets qu'il laisserait n'importe quel lecteur objectif dans l'ignorance en ce qui concerne la cause et les effets des difficultés identifiées par la Commission.

130. En outre, la motivation de ce règlement serait contradictoire. En effet, on ne saurait à la fois prétendre, au troisième considérant, que les importations litigieuses conduisent à des exportations supplémentaires assorties de restitutions à l'exportation, ce qui grève le budget communautaire, et, au quatrième considérant, que les coûts des excédents qui pourraient être imputés aux importations litigieuses tomberaient à la charge des producteurs communautaires en application du principe de l'«autofinancement».

131. Selon une jurisprudence constante [83], la motivation exigée par l'article 253 CE doit être adaptée à la nature de l'acte. Elle doit 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 Cour d'exercer son contrôle. Toutefois, 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. Il en est ainsi d'autant plus lorsque les États membres ont été étroitement associés au processus d'élaboration de l'acte litigieux et connaissent donc les raisons qui sont à la base de cet acte [84].

132. En l'espèce, il ressort des éléments du dossier que l'adoption du règlement n° 2423/1999 a été précédée par une série de contacts et de réunions entre la Commission, le Royaume des Pays-Bas et les autres États membres [85].

133. En outre, s'agissant du contenu de l'acte, nous avons vu que la Commission a exposé, aux premier à cinquième considérants du règlement n° 2423/1999, les difficultés qui ont surgi [86]. Elle a expliqué, aux troisième à cinquième considérants du même règlement, pourquoi ces difficultés risquaient de perturber le fonctionnement de l'organisation commune de marché du sucre et de causer un préjudice aux opérateurs communautaires de ce secteur. De plus, la Commission a exposé, aux huitième et neuvième considérants du règlement n° 2423/1999, les motifs sous-jacents à sa décision de fixer un prix minimal à l'importation pour le sucre d'origine CE/PTOM et de soumettre les importations de mélanges à la procédure de surveillance communautaire.

134. Quant aux affirmations contenues aux troisième et quatrième considérants du règlement n° 2423/1999, elles ne nous semblent pas contradictoires. En effet, il est tout à fait possible que les importations croissantes de sucre CE/PTOM entraînent des frais supplémentaires à la fois pour le budget communautaire (troisième considérant) et pour les producteurs communautaires de sucre (quatrième considérant).

135. Dans ces conditions, nous pensons que la motivation du règlement n° 2423/1999 satisfait aux exigences posées par la jurisprudence et que la première branche du moyen n'est donc pas fondée.

83 — Voir, notamment, arrêts du 13 octobre 1992, Portugal et Espagne/Conseil (C-63/90 et C-67/90, Rec. p. I-5073, point 16); du 14 juillet 1994, Grèce/Conseil (C-353/92, Rec. p. I-3411, point 19), et du 4 février 1997, Belgique et Allemagne/Commission (C-9/95, C-23/95 et C-156/95, Rec. p. I-645, point 44).

84 — Voir, notamment, arrêts du 17 octobre 1995, Pays-Bas/Commission (C-478/93, Rec. p. I-3081, points 49 et 50), et du 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. II (C-466/93, Rec. p. I-3799, point 16).

85 — Voir, en particulier, communication de la Commission, du 23 juin 1999, sur les importations de sucre des PTOM; lettre de la représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne, du 2 juillet 1999; note explicative des autorités néerlandaises au vu des délibérations du Conseil sur les mesures de sauvegarde concernant les importations de sucre et de mélanges originaires des PTOM (respectivement annexes 2, 4 et 5 de la requête dans l'affaire C-26/00).

86 — Voir points 62 et 63 des présentes conclusions.

136. Dans la seconde branche, le gouvernement néerlandais soutient que la Commission a également violé l'obligation de motivation qui lui incombe en ce que:

— le règlement n° 465/2000 n'expliquerait pas pourquoi la Commission a estimé nécessaire, à partir du 1er mars 2000, de prendre des mesures plus strictes par rapport à la période précédente;

— les règlements nos 465/2000 et 2081/2000 ne justifieraient pas l'adoption de restrictions identiques pour le sucre et les mélanges originaires des PTOM, alors que le règlement n° 2423/1999 prévoyait des mesures différentes pour ces deux types de produits;

— la fixation des quotas à 3 340 tonnes, puis à 4 848 tonnes, serait insuffisamment motivée dans les règlements nos 465/2000 et 2081/2000, et

— le règlement n° 2081/2000 n'expliquerait pas pourquoi il était nécessaire de proroger, du 1er octobre 2000 au 28 février 2001, les mesures de sauvegarde instaurées par le règlement n° 465/2000.

137. S'agissant des deux premiers griefs, on rappellera que, en vertu de la jurisprudence, la motivation d'un acte qui est destiné à une application générale peut se borner à indiquer la situation d'ensemble ayant conduit à son adoption ainsi que les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre [87]. De plus, la Cour considère que, si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution, il serait excessif d'exiger une motivation spécifique pour les différents choix techniques opérés [88]. Il en est ainsi d'autant plus lorsque les institutions communautaires disposent, comme en l'espèce, d'une large marge d'appréciation lors du choix des moyens nécessaires pour la réalisation d'une politique complexe [89].

138. Dans ces conditions, il n'est pas certain que la Commission était tenue de présenter une motivation spécifique pour les choix techniques qu'elle a opérés.

139. En tout état de cause, il se déduit des règlements nos 465/2000 et 2081/2000 que la situation sur le marché communautaire s'aggravait. En effet, alors que, dans le règlement n° 2423/1999, la Commission avait simplement évoqué la possibilité d'une réduction des quotas de production [90], cette perspective paraît beaucoup plus sérieuse

87 — Voir, notamment, arrêts du 19 novembre 1998, Espagne/Conseil (C-284/94, Rec. p. I-7309, point 28), et Pays-Bas/Conseil, précité (C-110/97, point 165).

88 — Voir arrêts précités Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. II (point 16); Espagne/Conseil (point 30), et Pays-Bas/Conseil (C-110/97, point 166).

89 — Voir arrêts précités Espagne/Conseil (point 33) et Pays-Bas/Conseil (C-110/97, point 167).

90 — Troisième considérant.

dans le règlement nº 465/2000 [91], et plus encore dans le règlement nº 2081/2000, puisque la réduction envisagée a été effectivement réalisée [92]. Dans la mesure où, en outre, le Royaume des Pays-Bas a été étroitement associé au processus d'élaboration des règlements attaqués, il nous semble qu'il n'est pas fondé à soutenir qu'il ignorait les raisons pour lesquelles la Commission a adopté des mesures plus strictes que celles prévues par le règlement nº 2423/1999.

140. Quant à la fixation des quotas litigieux, une simple lecture du préambule des règlements attaqués suffit pour s'apercevoir que l'argument du gouvernement néerlandais est manifestement non fondé.

141. En effet, le neuvième considérant du règlement nº 465/2000 indique que la «quantité maximale de 3 340 tonnes de sucre [...] représent[e] 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». De même, le huitième considérant du règlement nº 2081/2000 indique que le «volume maximal de 4 848 tonnes de sucre pour la période allant du 1er octobre 2000 au 28 février 2001 [...] représent[e] 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».

142. Contrairement à ce que soutient le requérant, la Commission a donc exposé les raisons qui sous-tendent la fixation des quotas litigieux et a satisfait ainsi à l'obligation de motivation prescrite à l'article 253 CE.

143. De la même manière, la Commission a clairement exposé, aux premier à sixième considérants du règlement nº 2081/2000, les raisons pour lesquelles il était nécessaire de proroger la mesure de sauvegarde instaurée par le règlement nº 465/2000. Elle a souligné que les difficultés ayant conduit à l'adoption de cette dernière mesure ont «continu[é] à exister», de sorte qu'il fallait «continuer à appliquer la clause de sauvegarde de l'article 109 de la décision PTOM à l'égard des importations [litigieuses]» [93].

144. Compte tenu de ces différents éléments, nous proposons donc à la Cour de rejeter le quatrième moyen du gouvernement néerlandais.

91 — Cinquième considérant.

92 — Cinquième considérant.

93 — Règlement nº 2081/2000 (sixième considérant).

V — Conclusion

145. Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu, selon nous, de rejeter les recours et de condamner le Royaume des Pays-Bas aux dépens, à l'exception des dépens exposés par le Royaume d'Espagne et par la République française, conformément à l'article 69 du règlement de procédure de la Cour.