ARRÊT DE LA COUR

22 novembre 2001 *

Dans l'affaire C-110/97,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M. M. A. Fierstra, en qualité d'agent,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. R. Torrent, J. Huber et G. Houttuin, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

soutenue par

Royaume d'Espagne, représenté par M. L. Pérez de Ayala Becerril, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

par

République française, représentée par M^me^ K. Rispal-Bellanger et M. C. Chavance, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

* Langue de procédure: le néerlandais.

par

République italienne, représentée par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M^me^ F. Quadri, avvocatessa dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

et par

Commission des Communautés européennes, représentée par M. T. van Rijn, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

ayant pour objet l'annulation du règlement (CE) n° 304/97 du Conseil, du 17 février 1997, instaurant des mesures de sauvegarde à l'importation de riz originaire des pays et territoires d'outre-mer (JO L 51, p. 1),

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, M. P. Jann et M^me^ F. Macken (rapporteur), présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen et V. Skouris, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 7 novembre 2000, au cours de laquelle le royaume des Pays-Bas a été représenté par M. M. A. Fierstra, le Conseil par M. G. Houttuin, le royaume d'Espagne par M^me^ N. Díaz Abad, en qualité d'agent, la République italienne par M^me^ F. Quadri et la Commission par M. T. van Rijn,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 mars 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 17 mars 1997, le royaume des Pays-Bas a, en vertu de l'article 173, deuxième alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 230, deuxième alinéa, CE), demandé l'annulation du règlement (CE) n° 304/97 du Conseil, du 17 février 1997, instaurant des mesures de sauvegarde à l'importation de riz originaire des pays et territoires d'outre-mer (JO L 51, p. 1).

2 Par requête déposée au greffe de la Cour le même jour, le requérant a déposé une demande en référé.

3 Par ce recours, il a demandé:

— à titre principal, qu'il soit sursis à l'exécution du règlement n° 304/97 à l'égard des importations de riz originaire des Antilles néerlandaises et d'Aruba,

— à titre subsidiaire, que soit fixé le contingent de riz originaire des Antilles néerlandaises et d'Aruba qui peut être importé à un montant qui soit au moins égal à celui du contingent de riz originaire des pays tiers les plus favorisés qui peut être importé dans la Communauté en franchise de droits de douane,

— à titre plus subsidiaire, qu'il soit prévu que le royaume des Pays-Bas et le Conseil de l'Union européenne se concerteront sur un prix minimal auquel le riz décortiqué originaire des Antilles néerlandaises et d'Aruba peut être importé dans la Communauté et qui satisfasse à certaines conditions développées par le royaume des Pays-Bas, et qu'ils présenteront le résultat de ces concertations au président de la Cour, pour décision, dans les sept jours après qu'il aura été statué à cet effet,

— à titre tout à fait subsidiaire, que soient prises toutes mesures qui seraient jugées appropriées.

4 Par ordonnance du président de la Cour du 21 mars 1997, Pays-Bas/Conseil (C-110/97 R, Rec. p. I-1795), cette demande a été rejetée.

5 Par ordonnances des 13 juin et 17 septembre 1997, le royaume d'Espagne, la République française, la République italienne et la Commission des Communautés européennes ont été admis à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil.

Le cadre juridique

Le traité CE

6 Aux termes de l'article 3, sous r), du traité CE [devenu, après modification, article 3, paragraphe 1, sous s), CE], l'action de la Communauté comporte l'association des pays et territoires d'outre-mer (ci-après les «PTOM»), en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

7 Selon l'article 227, paragraphe 3, du traité CE (devenu, après modification, article 299, paragraphe 3, CE), les PTOM figurant à l'annexe IV du traité CE (devenue, après modification, annexe II CE) font l'objet du régime d'association défini dans la quatrième partie dudit traité. Les Antilles néerlandaises sont mentionnées dans ladite annexe.

8 L'article 228, paragraphe 7, du traité CE (devenu, après modification, article 300, paragraphe 7, CE) dispose que les accords conclus selon les conditions fixées audit article lient les institutions de la Communauté et les États membres.

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

10 En vertu de l'article 131, deuxième et troisième alinéas, du traité, l'association des PTOM à la Communauté européenne a pour but de promouvoir le développement économique et social des PTOM et d'établir des relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble. Conformément aux principes énoncés dans le préambule du traité CE, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants des PTOM et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent.

11 L'article 132, paragraphe 1, du traité dispose que les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les PTOM le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du traité.

12 L'article 133, paragraphe 1, du traité prévoit que les importations originaires des PTOM bénéficient à leur entrée dans les États membres de l'élimination totale des droits de douane qui intervient progressivement entre les États membres conformément aux dispositions du traité.

13 Conformément à l'article 134 du traité, si le niveau des droits applicables aux marchandises en provenance d'un pays tiers à l'entrée dans un PTOM est, compte tenu de l'application des dispositions de l'article 133, paragraphe 1, du traité, de nature à provoquer des détournements de trafic au détriment d'un des États membres, celui-ci peut demander à la Commission de proposer aux autres États membres les mesures nécessaires pour remédier à cette situation.

14 L'article 136 du traité prévoit que le Conseil, statuant à l'unanimité, établit, à partir des réalisations acquises dans le cadre de l'association entre les PTOM et la Communauté et sur la base des principes inscrits dans le traité, les dispositions relatives aux modalités et à la procédure de l'association entre les PTOM et la Communauté.

La décision 91/482/CEE

15 En vertu de l'article 136 du traité, le Conseil a adopté, le 25 juillet 1991, la décision 91/482/CEE, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne (JO L 263, p. 1, ci-après la «décision PTOM»).

16 Aux termes 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 et de taxes d'effet équivalent.

17 Selon l'article 6, paragraphe 2, de l'annexe II de la décision PTOM, lorsque des produits entièrement obtenus dans la Communauté ou dans les États ACP (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) font l'objet d'ouvraisons ou de transformations dans les PTOM, ils sont considérés comme ayant été entièrement obtenus dans les PTOM.

18 Par dérogation au principe énoncé à l'article 101, paragraphe 1, l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM habilite la Commission à adopter les mesures de sauvegarde nécessaires «[s]i l'application de [ladite] 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 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».

19 Aux termes de l'article 109, paragraphe 2, pour l'application du paragraphe 1, doivent 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.

20 Conformément à l'article 1er, paragraphes 5 et 7, de l'annexe IV de la décision PTOM, tout État membre peut déférer au Conseil la décision de la Commission instaurant des mesures de sauvegarde dans un délai de dix jours ouvrables suivant le jour de la communication de cette décision. Dans un tel cas, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans un délai de vingt et un jours ouvrables.

Le règlement (CE) n° 21/97

21 Les 29 novembre et 10 décembre 1996, les gouvernements italien et espagnol ont demandé à la Commission de prendre des mesures de sauvegarde à l'égard du riz originaire des PTOM.

22 En application de l'article 109 de la décision PTOM, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 21/97, du 8 janvier 1997, instaurant des mesures de sauvegarde à l'importation de riz originaire des pays et territoires d'outre-mer (JO L 5, p. 24).

23 L'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 21/97 introduisait un contingent tarifaire permettant l'importation de riz originaire des PTOM relevant du code NC 1006 en exemption des droits de douane, dans la limite de 4 594 tonnes de riz originaire de Montserrat, de 1 328 tonnes de riz originaire des îles Turks et Caicos et de 36 728 tonnes de riz originaire d'autres PTOM.

24 Le règlement n° 21/97 était, aux termes de son article 7, deuxième alinéa, applicable du 1er janvier au 30 avril 1997.

25 Le gouvernement du Royaume-Uni a, par la suite, en application de l'article 1er, paragraphe 5, de l'annexe IV de la décision PTOM, déféré au Conseil le règlement n° 21/97, en lui demandant d'augmenter le contingent alloué à Montserrat et aux îles Turks et Caicos.

26 Par lettre du 21 janvier 1997, le gouvernement néerlandais a également fait connaître qu'il s'opposait au règlement n° 21/97 et a invité le Conseil à adopter une autre décision.

Le règlement n° 304/97

27 Le 17 février 1997, le Conseil a adopté le règlement n° 304/97 qui, aux termes de son article 7, paragraphe 1, abroge le règlement n° 21/97.

28 En substance, le règlement du Conseil diffère de celui de la Commission sur un seul point, à savoir le volume du contingent prévu pour Montserrat et les îles Turks et Caicos.

29 L'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 304/97, dispose:

«Les importations dans la Communauté de riz originaire des PTOM relevant du n° 1006, bénéficiant de l'exemption des droits de douane, sont limitées pendant la période du 1er janvier au 30 avril 1997 aux volumes, exprimés en équivalent décortiqué, suivants:

a) 8 000 tonnes de riz originaire de Montserrat et des îles Turks et Caicos, qui se décomposent en:

— 4 594 originaires de Montserrat

et

— 3 406 originaires de Montserrat ou des îles Turks et Caicos

et

b) 36 728 tonnes de riz originaire d'autres PTOM.»

30 Le règlement n° 304/97 était applicable, en vertu de son article 8, deuxième alinéa, du 1er janvier au 30 avril 1997, sauf en ce qui concerne l'article 1er, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, qui n'était applicable qu'à partir de l'entrée en vigueur dudit règlement, le 21 février 1997, jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Le marché communautaire du riz

31 Une distinction est faite entre le riz de type japonica et le riz de type indica.

32 Dans la Communauté, les pays producteurs de riz sont essentiellement la France, l'Espagne et l'Italie. Environ 80 % du riz produit dans la Communauté est du riz japonica et 20 % du riz indica. Le riz japonica est surtout consommé dans les États membres méridionaux, tandis que le riz indica l'est surtout dans les États membres septentrionaux.

33 Connaissant un excédent de production de riz japonica, la Communauté est globalement exportatrice de ce type de riz. En revanche, elle ne produit pas suffisamment de riz indica pour satisfaire ses propres besoins et est globalement importatrice de ce type de riz.

34 Pour pouvoir être consommé, le riz doit être transformé. Après avoir été récolté, il est décortiqué, puis poli en plusieurs étapes.

35 La valeur unitaire du riz augmente à chaque stade de sa transformation. Par ailleurs, la transformation du riz entraîne une diminution de son poids initial.

36 On distingue généralement quatre stades de transformation:

— le riz paddy: il s'agit du riz tel qu'il est récolté, encore impropre à la consommation;

— le riz décortiqué (également dénommé riz brun): il s'agit du riz qui a été débarrassé de sa balle, qui peut être consommé, mais qui est également susceptible d'une transformation ultérieure;

— le riz semi-blanchi (également dénommé riz partiellement poli): il s'agit du riz dont une partie du péricarpe a été enlevée. C'est un produit semi-fini généralement vendu en vue d'être transformé et non en vue d'être consommé;

— le riz blanchi (également dénommé riz poli): il s'agit du riz entièrement transformé, dont on a enlevé la balle et le péricarpe.

37 La transformation du riz paddy en riz blanchi peut avoir lieu soit en une seule étape, soit en plusieurs étapes. Par conséquent, le riz paddy, le riz décortiqué et le riz semi-blanchi peuvent tous servir de matière première aux producteurs de riz blanchi.

38 La Communauté ne produit que du riz blanchi, tandis que les Antilles néerlandaises ne produisent que du riz semi-blanchi. Le riz semi-blanchi originaire des Antilles néerlandaises doit donc faire l'objet d'une ultime transformation pour être consommé dans la Communauté.

39 Plusieurs sociétés établies aux Antilles néerlandaises y transforment du riz décortiqué provenant du Surinam et de la Guyana en riz semi-blanchi.

40 Cette opération de transformation est suffisante pour conférer à ce riz la qualité de riz originaire des PTOM, selon les règles énoncées à l'annexe II de la décision PTOM.

Le recours

41 Le gouvernement néerlandais conclut à ce qu'il plaise à la Cour annuler le règlement n° 304/97 et condamner le Conseil aux dépens.

42 À l'appui de son recours, le gouvernement néerlandais invoque cinq moyens tirés, respectivement, de la violation de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM, de la violation de l'article 109, paragraphe 2, de la même décision, de l'existence d'un détournement de pouvoir, de la méconnaissance de la procédure de révision des mesures de sauvegarde prévue à l'annexe IV de la décision PTOM et, enfin, de la violation de l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE).

43 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter le recours comme étant irrecevable ou non fondé et condamner le royaume des Pays-Bas aux dépens.

44 Le royaume d'Espagne, la République française, la République italienne et la Commission, parties intervenantes, concluent à ce qu'il plaise à la Cour rejeter le recours et condamner le royaume des Pays-Bas aux dépens.

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

Sur la première branche

45 Par la première branche de ce moyen, le gouvernement néerlandais fait valoir que le Conseil a, à tort, estimé que l'article 109 de la décision PTOM donnait le pouvoir d'instaurer des mesures de sauvegarde pour des raisons tenant aux quantités ou au niveau de prix des produits originaires des PTOM importés dans la Communauté.

46 Il souligne que l'article 132 du traité fixe pour objectif aux États membres d'appliquer à leurs échanges commerciaux avec les PTOM le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du traité. Dans ces circonstances, même un prix de revient bas des produits originaires des PTOM ne saurait donner lieu, dans la relation PTOM-CE, à l'adoption de mesures de sauvegarde.

47 Quant à l'augmentation des importations de riz originaire des PTOM, le gouvernement néerlandais soutient que, étant donné que l'accroissement des échanges commerciaux avec les PTOM constitue, en vertu de l'article 3, sous r), du traité, une des finalités du régime PTOM, le volume des importations de riz originaire des PTOM ne saurait constituer un motif d'adoption de mesures de sauvegarde.

48 Le gouvernement néerlandais reconnaît que des mesures de sauvegarde peuvent être adoptées par le Conseil, mais uniquement lorsque les conditions énoncées à l'article 134 du traité sont réunies.

49 À cet égard, il convient de rappeler, à titre liminaire, la nature de l'association prévue par le traité pour les PTOM. Cette association fait l'objet d'un régime défini dans la quatrième partie du traité (articles 131 à 136), de sorte que les dispositions générales du traité ne sont pas applicables aux PTOM sans référence expresse (voir arrêt du 12 février 1992, Leplat, C-260/90, Rec. p. I-643, point 10).

50 Aux termes de l'article 131 du traité, le but de cette association est la promotion du développement économique et social des PTOM et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.

51 L'article 132 du traité définit les objectifs de l'association, en disposant notamment que les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les PTOM le régime qu'ils s'accordent entre eux, tandis que chaque PTOM applique à ses échanges commerciaux avec les États membres et les autres PTOM le régime qu'il applique à l'État européen avec lequel il entretient des relations particulières.

52 Ce régime d'association avec les PTOM est favorable à ces pays et territoires, dont il vise à promouvoir le développement économique et social. Cette attitude favorable se reflète, en particulier, dans l'exemption douanière valable pour les marchandises originaires des PTOM lors de leur importation dans la Communauté (voir arrêt du 26 octobre 1994, Pays-Bas/Commission, C-430/92, Rec. p. I-5197, point 22).

53 Toutefois, il ressort également de la jurisprudence de la Cour que, lorsque le Conseil arrête des mesures au titre de l'article 136, second alinéa, du traité, il doit tenir compte non seulement des principes figurant dans la quatrième partie du traité, mais aussi des autres principes du droit communautaire, y compris ceux qui se rapportent à la politique agricole commune (voir arrêts de la Cour du

11 février 1999, Antillean Rice Mills e.a./Commission, C-390/95 P, Rec. p. I-769, point 37, et du 8 février 2000, Emesa Sugar, C-17/98, Rec. p. I-675, point 38).

54 Cette conclusion est au demeurant conforme aux articles 3, sous r), et 131 du traité, qui prévoient que la Communauté promeut le développement économique et social des PTOM, sans toutefois que cette promotion implique une obligation de privilégier ces derniers (arrêt de la Cour Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, point 38).

55 En effectuant la mise en balance des différents objectifs fixés par le traité, le Conseil, qui dispose, à cet effet, d'un large pouvoir d'appréciation, correspondant aux responsabilités politiques que lui confèrent les articles du traité tels que l'article 136, peut être amené, en cas de nécessité, à diminuer certains avantages précédemment octroyés aux PTOM (voir arrêt Emesa Sugar, précité, point 39).

56 Il s'ensuit que, lorsqu'il estime que les importations de riz originaire des PTOM entraînent ou risquent d'entraîner, par l'effet conjugué des quantités importées et des niveaux de prix pratiqués, des perturbations graves sur le marché communautaire du riz, le Conseil peut être amené, par dérogation au principe énoncé aux articles 132, paragraphe 1, du traité et 101, paragraphe 1, de la décision PTOM, à diminuer certains avantages précédemment octroyés aux PTOM.

57 L'argument du gouvernement néerlandais selon lequel, en vertu de l'article 132 du traité, les avantages attribués aux PTOM dans le cadre de la réalisation progressive de l'association ne peuvent être remis en cause pour des raisons tenant aux quantités ou au niveau des prix des produits originaires des PTOM importés dans la Communauté ne saurait donc être accueilli.

58 Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le gouvernement néerlandais, la compétence du Conseil pour prendre des mesures de sauvegarde n'est pas limitée à l'hypothèse prévue à l'article 134 du traité. En effet, cette disposition ne concerne qu'une situation particulière. Elle ne vise pas à restreindre la compétence générale du Conseil, inscrite à l'article 136, second alinéa, du traité, pour définir les modalités de mise en œuvre de l'association en tenant compte de tous les principes du traité (voir, en ce sens, arrêt de la Cour Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, point 41).

59 Dès lors, la première branche du premier moyen doit être rejetée.

Sur la seconde branche

60 Par la seconde branche du même moyen, le gouvernement néerlandais soutient qu'il était manifestement inexact de constater, comme l'a fait le préambule du règlement n° 304/97, que le riz originaire des PTOM était importé à des prix tellement bas et dans des quantités tellement élevées que cela entraînait ou risquait d'entraîner des perturbations sur le marché communautaire du riz. Selon ce gouvernement, le Conseil n'a pas procédé, de façon juridiquement valable, aux constatations de fait qui lui auraient permis de juger si les conditions d'application de l'article 109 de la décision PTOM étaient remplies et s'il était donc opportun d'adopter des mesures de sauvegarde.

61 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour 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, arrêt de la Cour Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, point 48).

62 En 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 arrêt de la Cour Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, point 48; voir également, en ce sens, arrêts du 17 janvier 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commission, 11/82, Rec. p. 207, point 40, et du 12 juillet 2001, Jippes e.a., C-189/01, Rec. p. I-5689, point 80).

63 Cette limitation 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 ses responsabilités propres (voir, en ce sens, arrêt Emesa Sugar, précité, point 53).

Sur les quantités de riz originaire des PTOM importées dans la Communauté

64 Le gouvernement néerlandais souligne que la production communautaire de riz indica au cours des campagnes 1992/1993 à 1996/1997 était insuffisante pour satisfaire les besoins communautaires et qu'il fallait remédier à ce déficit structurel en procédant à des importations. Dans ces circonstances, le volume des importations de riz originaire des PTOM ne pouvait, selon lui, ni perturber ni menacer de perturber le marché communautaire du riz.

65 Il fait valoir, de surcroît, que, au cours de la période d'application des mesures de sauvegarde, les quantités de riz originaire des Antilles néerlandaises importées dans la Communauté ont été nettement moins élevées qu'en 1996 mais que, malgré cet important recul, le prix du riz indica communautaire a continué de baisser.

66 Par ailleurs, le gouvernement néerlandais soutient qu'il existe d'autres causes, démontrables, aux perturbations sur le marché communautaire du riz. La plus grande partie du riz indica importé dans la Communauté l'aurait été à partir de pays tiers autres que les PTOM et, depuis la campagne 1995/1996, les importations en provenance de ces pays auraient encore augmenté.

67 Le Conseil et les parties intervenantes font valoir que, au cours des campagnes 1992/1993 à 1995/1996, les importations de riz originaire des PTOM ont triplé. Cette croissance importante, conjuguée avec l'énorme potentiel de production des PTOM, aurait été déterminante pour l'adoption de mesures de sauvegarde, particulièrement au vu du fait que la décision PTOM a ouvert la possibilité à certains opérateurs économiques d'introduire du riz provenant du Surinam et de la Guyana dans la Communauté en exemption de droits de douane et de taxes d'effet équivalent, dans la mesure où une première transformation dans les Antilles néerlandaises permet de considérer ce riz comme étant originaire d'un PTOM.

68 À cet égard, il convient de relever, premièrement, que, comme le Conseil a pu l'estimer sur la base de données émanant de l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) relatives aux campagnes 1992/1993 à 1995/1996, les importations de riz originaire des PTOM ont augmenté d'une manière très importante et rapide pendant ces campagnes, puisqu'elles sont passées, en tonnage, de 77 000 tonnes en 1992/1993 à plus de 212 000 tonnes en 1995/1996 et, en pourcentage des importations totales de riz, de 31 % à plus de 40 %.

69 Le gouvernement néerlandais a d'ailleurs reconnu que, depuis l'application de la décision PTOM, les importations de riz de type indica originaire des PTOM ont augmenté de manière constante, même s'il estime que, vu l'insuffisance de la production communautaire de riz indica pour satisfaire aux besoins de la consommation communautaire, cette augmentation n'était pas de nature à justifier l'adoption de mesures de sauvegarde.

70 Il convient de constater, deuxièmement, que, dans le cadre de la politique agricole commune, la Communauté a incité les agriculteurs communautaires à se détourner de la culture du riz japonica au profit de la culture du riz indica, afin d'opérer une reconversion du secteur rizicole. C'est dans ce but qu'a été adopté le règlement (CEE) n° 3878/87 du Conseil, du 18 décembre 1987, relatif à l'aide à la production pour certaines variétés de riz (JO L 365, p. 3), modifié à plusieurs reprises puis remplacé, à partir de la campagne 1996/1997, par le règlement (CE) n° 3072/95 du Conseil, du 22 décembre 1995, portant organisation commune du marché du riz (JO L 329, p. 18). Le règlement n° 304/97 visait expressément, ainsi qu'il ressort de son huitième considérant, à limiter les importations à bas prix de riz originaire des PTOM, afin de ne pas compromettre cette reconversion.

71 Dans ces circonstances, le Conseil pouvait légitimement considérer que cette orientation de la politique agricole commune, qui n'a pas été contestée par le gouvernement néerlandais, aurait été compromise si les PTOM avaient été autorisés à fournir l'intégralité de la demande communautaire en riz indica.

72 Le gouvernement néerlandais n'a donc pas démontré que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les importations de riz originaire des PTOM avaient fortement augmenté et que cette augmentation nécessitait l'introduction d'un contingent tarifaire en vue de maintenir les importations dans la Communauté de riz originaire des PTOM dans des limites compatibles avec l'équilibre du marché communautaire.

Sur le prix du riz originaire des PTOM importé dans la Communauté

73 Le gouvernement néerlandais fait valoir que l'affirmation, dans le préambule du règlement n° 304/97, que le riz originaire des PTOM est offert sur le marché communautaire à un prix inférieur à celui auquel peut être offert le riz communautaire, eu égard au stade de transformation considéré, est manifestement inexacte.

74 Il considère que, étant donné que les producteurs communautaires ne produisent pas de riz semi-blanchi, il est nécessaire, afin de permettre une comparaison des prix, de calculer un prix équivalent blanchi pour le riz originaire des PTOM. S'agissant du choix de la base de comparaison pour le prix équivalent blanchi, il considère qu'il ne faut pas prendre en compte les importations de riz paddy originaire des PTOM. En effet, alors que le riz communautaire commercialisé à l'état de riz paddy est transformé directement en riz blanchi par les acheteurs, le riz paddy originaire des PTOM subirait quant à lui une transformation en deux temps: d'abord une transformation en riz semi-blanchi dans les PTOM, puis une transformation en riz blanchi dans la Communauté. Le prix équivalent blanchi du riz paddy originaire des PTOM intégrerait donc un coût supplémentaire par rapport au prix du riz blanchi communautaire, correspondant à la marge bénéficiaire du meunier intermédiaire.

75 Le Conseil, pour sa part, renvoie aux données fournies par Eurostat pour démontrer comment le prix du riz indica a connu une baisse brutale sur les marchés italien et espagnol dès le mois d'octobre 1996, pour s'établir à un niveau considérablement inférieur au prix d'intervention.

76 Quant à la comparabilité du riz communautaire et du riz importé des PTOM, la Commission et les gouvernements espagnol et français soutiennent que les comparaisons doivent se faire de manière homogène, c'est-à-dire au niveau du riz semi-blanchi ou du riz décortiqué, parce que c'est à ces niveaux de transformation que joue la concurrence entre les riz de différentes origines, et non au niveau du riz blanchi. Il s'ensuivrait que le fait que la transformation du riz originaire des PTOM nécessite un échelon supplémentaire est sans importance. Du point de vue économique, cet échelon ne serait certainement pas nécessaire puisque le riz semi-blanchi originaire des PTOM subit dans les rizeries de la Communauté le même type de transformation que le riz décortiqué communautaire (ou celui des pays tiers).

77 Dans l'arrêt du Tribunal du 14 septembre 1995, Antillean Rice Mills e.a./ Commission, T-480/93 et T-483/93, Rec. p. II-2305), le Tribunal aurait d'ailleurs considéré que la Commission n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en comparant les prix au stade du riz semi-blanchi.

78 Le Conseil fait valoir que la mesure de sauvegarde s'imposait au regard de la situation du marché communautaire du riz indica, où deux facteurs cumulatifs, à savoir le développement des quantités de riz originaire des PTOM importées dans la Communauté et la baisse des prix sur le marché communautaire, agissaient en interaction. L'augmentation déraisonnable des importations de riz originaire des PTOM aurait entraîné à nouveau une baisse brutale du prix du riz indica communautaire en 1996, qui situait celui-ci bien en deçà du prix d'intervention, et aurait requis une initiative urgente du Conseil visant à protéger la cohérence de la politique agricole commune.

79 La Commission considère également que la menace de perturbations sur le marché communautaire du riz était suffisamment prouvée par les fortes baisses de prix du riz communautaire à l'automne 1996.

80 À cet égard, il convient d'abord de constater, ainsi que le relève M. l'avocat général au point 97 de ses conclusions, que les divergences entre les estimations du gouvernement néerlandais, d'une part, et celles du Conseil et des parties intervenantes, d'autre part, trouvent leur origine dans leurs choix diamétralement opposés pour ce qui est du stade de transformation en fonction duquel les prix des matières premières doivent être comparés et des méthodes de calcul des prix retenues, notamment en ce qui concerne le taux de conversion qui doit être utilisé entre les différents niveaux de transformation.

81 Toutefois, comme cela est mentionné au point 38 du présent arrêt, le riz originaire des Antilles néerlandaises qui est exporté vers la Communauté, pour y être transformé en riz blanchi, est du riz semi-blanchi. Il se trouve donc en concurrence, auprès des producteurs communautaires de riz blanchi, avec le riz paddy communautaire.

82 Il en résulte que, comme le font valoir la Commission et les gouvernements français et espagnol, le fait de comparer les prix du riz originaire des PTOM et du riz communautaire au stade du riz semi-blanchi, en calculant à cette fin un prix

équivalent semi-blanchi pour le riz communautaire, n'est pas erroné, puisque cette comparaison se situe précisément au stade où la concurrence opère.

83 Enfin, il ressort du dossier que le prix du riz indica sur le marché italien est descendu de 364 écus/tonne en octobre 1996 à 319 écus/tonne en décembre 1996, soit un prix inférieur de plus de 30 écus au prix d'intervention.

84 Compte tenu de ces éléments, le gouvernement néerlandais n'a pas démontré que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant, dans le préambule du règlement n° 304/97, que le riz originaire des PTOM était offert sur le marché communautaire à un prix inférieur au prix auquel pouvait être offert le riz communautaire, eu égard au stade de transformation considéré.

Sur l'existence d'un lien de causalité entre l'importation de riz originaire des PTOM et les perturbations sur le marché communautaire

85 S'agissant, enfin, du lien de causalité entre l'importation de riz originaire des PTOM et les perturbations sur le marché communautaire, le gouvernement néerlandais fait valoir que le Conseil n'a pas démontré un tel lien. Les prix du marché mondial seraient sensiblement inférieurs à ceux du riz originaire des PTOM et, dans ce contexte, l'importation de riz en provenance des pays tiers (notamment les États-Unis d'Amérique et l'Égypte) en franchise des droits d'importation aurait eu une grande influence sur le marché communautaire du riz.

86 En réponse, le Conseil et les parties intervenantes soulignent que, dans le domaine d'application de l'article 109 de la décision PTOM, le Conseil jouit d'un large pouvoir d'appréciation et que, en l'espèce, il a pu raisonnablement aboutir à la conclusion que les importations en cause, par l'effet conjugué des quantités

importées et des niveaux de prix pratiqués, provoquaient des perturbations sur le marché communautaire du riz.

87 Se référant à l'arrêt du Tribunal Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, ils observent que le Tribunal a jugé que la Commission était en droit de constater, sur la base d'une diminution considérable du prix du riz communautaire concomitante à une augmentation considérable des importations de riz originaire des PTOM, que les conditions d'application de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM étaient remplies. Dès lors, ils considèrent que, pour prendre des mesures de sauvegarde, il suffit que des indices sérieux suggèrent que les importations de produits originaires des PTOM entraînent ou risquent d'entraîner des perturbations dans la Communauté.

88 À titre liminaire, il convient de rappeler que la Commission peut, en vertu de l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM, adopter des mesures de sauvegarde soit si 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, 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.

89 En ce qui concerne, d'une part, l'argument du gouvernement néerlandais selon lequel le risque de perturbations sur le marché communautaire du riz n'était pas imputable aux importations de riz originaire des PTOM, mais aux contingents tarifaires ouverts au titre du règlement (CE) n° 1522/96 du Conseil, du 24 juillet 1996, portant ouverture et mode de gestion de certains contingents tarifaires d'importation de riz et de brisures de riz (JO L 190, p. 1), il convient de préciser que, au moment où le Conseil a adopté le règlement n° 304/97, le règlement n° 1522/96, qui autorise l'importation dans la Communauté de riz indica en provenance des pays tiers en exemption des droits de douane, ne trouvait pas, pour une grande part, à s'appliquer. En effet, comme l'indique la Commission dans ses observations, les quantités du contingent OMC destinées par le règlement n° 1522/96 aux États-Unis, représentant, pour ce qui est du riz blanchi

ou semi-blanchi, plus de la moitié du contingent total instauré par ce règlement, n'étaient pas encore libérées, faute d'accord avec les États-Unis sur les modalités d'exportation.

90 D'autre part, même si les importations de riz en provenance des pays tiers avaient une incidence sur le marché communautaire du riz, il n'en reste pas moins que le Conseil pouvait raisonnablement estimer, au vu des données concernant l'augmentation des importations de riz originaire des PTOM et le prix de ce riz, qu'il existait un lien entre lesdites importations et les perturbations ou le risque de perturbations sur le marché communautaire du riz.

91 La diminution considérable du prix du riz communautaire concomitante à une augmentation considérable des importations de riz originaire des PTOM constituaient, en effet, des indices sérieux suggérant que lesdites importations entraînaient ou risquaient d'entraîner des problèmes graves sur le marché communautaire du riz.

92 Eu égard au large pouvoir d'appréciation des institutions communautaires dans le domaine de l'application de l'article 109 de la décision PTOM et compte tenu du fait que ce pouvoir d'appréciation s'applique non seulement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base (voir, en ce sens, arrêts du 19 novembre 1998, Royaume-Uni/Conseil, C-150/94, Rec. p. I-7235, point 55, et du 6 juillet 2000, Eridania, C-289/97, Rec. p. I-5409, point 48), il ne saurait être considéré que le Conseil s'est livré à une appréciation manifestement erronée des éléments dont il disposait au moment de l'adoption du règlement n° 304/97.

93 La seconde branche du premier moyen est donc non fondée.

94 Il résulte de ce qui précède que le premier moyen doit être rejeté comme non fondé.

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

95 Par son deuxième moyen, qui se divise en quatre branches, le gouvernement néerlandais soutient que le Conseil a violé l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM.

Sur la première branche

96 Par la première branche de ce moyen, le gouvernement néerlandais fait valoir que le règlement n° 304/97 viole l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM en enfreignant l'ordre de préférence États membres/PTOM/États ACP/pays tiers. Ce règlement aurait placé les PTOM dans une position défavorable par rapport aux États ACP et aux pays tiers, en permettant à ceux-ci d'exporter vers le territoire communautaire une quantité de riz plus importante que celle pouvant l'être depuis les PTOM.

97 Selon le gouvernement néerlandais, alors que l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 304/97 limitait à 44 728 tonnes en équivalent de riz décortiqué la quantité de riz originaire des PTOM pouvant être importée dans la Communauté en exemption de droits de douane pendant la période concernée, le règlement n° 1522/96 aurait permis, au cours de la même période, l'importation en provenance des pays tiers de 69 488 tonnes en équivalent de riz décortiqué en exemption des droits de douane. Le gouvernement néerlandais soutient donc que la quantité de riz en provenance de certains pays tiers pouvant être importée à droit nul sur le fondement du règlement n° 1522/96 était, à elle seule, plus

importante que la quantité de riz originaire des PTOM pouvant être importée conformément au règlement n° 304/97.

98 Le Conseil et la Commission objectent que la comparaison effectuée par le gouvernement néerlandais repose sur une base erronée. Le Conseil souligne que le contingent prévu par le règlement n° 1522/96 consiste en 63 000 tonnes de riz blanchi ou semi-blanchi sur une base annuelle, soit 91 000 tonnes en équivalent de riz décortiqué. En revanche, le contingent prévu par le règlement n° 304/97 aurait quant à lui été fixé à 44 728 tonnes en équivalent de riz décortiqué pour les quatre premiers mois de 1997. En tenant compte du fait que, selon les statistiques d'Eurostat, 26,195 % des importations de riz originaire des PTOM dans la Communauté ont lieu durant les quatre premiers mois de l'année, le contingent théorique PTOM pourrait être évalué pour une année entière à environ 170 750 tonnes, soit presque le triple du contingent prévu par le règlement n° 1522/96.

99 La Commission et le gouvernement espagnol font valoir que, au vu des données produites par le Conseil au cours de la procédure, les importations de riz originaire des PTOM, loin d'être défavorisées par rapport aux importations en provenance de pays tiers, se trouvaient dans une position incontestablement avantageuse.

100 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, ainsi qu'il ressort des points 61 à 63 du présent arrêt, il incombe au juge communautaire de se limiter à examiner si le Conseil, qui disposait en l'espèce d'un large pouvoir d'appréciation, a commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant le règlement n° 304/97.

101 Contrairement à ce que prétend le gouvernement néerlandais, il ne découle pas du dossier que la mise en œuvre des règlements n^{os} 304/97 et 1522/96 a abouti à favoriser les États ACP et les pays tiers par rapport aux PTOM.

102 En effet, ainsi qu'il ressort du point 89 du présent arrêt, au moment où le Conseil a adopté le règlement n° 304/97, le règlement n° 1522/96, autorisant l'importation dans la Communauté de riz indica en provenance des pays tiers en exemption des droits de douane, ne trouvait pas, pour une large part, à s'appliquer.

103 Par ailleurs, il apparaît que le contingent prévu par le règlement n° 304/97, de 44 728 tonnes sur quatre mois, n'est manifestement pas désavantageux pour les PTOM par rapport au contingent prévu par le règlement n° 1522/96, de 91 000 tonnes sur un an.

104 Eu égard à ces considérations, il convient de constater que le règlement n° 304/97 n'a pas abouti à placer les États ACP et les pays tiers dans une position concurrentielle manifestement plus avantageuse que celle des PTOM.

105 Il s'ensuit que la première branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

Sur la deuxième branche

106 Par la deuxième branche du deuxième moyen, le gouvernement néerlandais soutient que le Conseil n'a pas, dans le cadre de l'adoption du règlement n° 304/97, examiné les conséquences qu'aurait ce règlement sur l'économie des Antilles néerlandaises.

107 Conformément à l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM, chaque mesure de sauvegarde devrait satisfaire à la condition d'apporter le minimum de perturbations au fonctionnement de l'association et de la Communauté, obligeant

les institutions communautaires à s'informer sur les conséquences des mesures envisagées. Toutefois, lors de l'adoption du règlement n° 21/97, la Commission ne se serait pas informée sur les répercussions négatives que sa décision risquait d'avoir sur l'économie des PTOM concernés ainsi que pour les entreprises intéressées et lesdites répercussions n'auraient pas non plus été prises en compte par le Conseil lors de l'élaboration du règlement n° 304/97.

108 Le gouvernement néerlandais précise que, si une réunion de partenariat avec les PTOM a bien été organisée par la Commission le 18 décembre 1996, elle a eu lieu alors que le comité composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission, prévu à l'article 1er, paragraphe 2, de l'annexe IV de la décision PTOM, avait déjà été réuni, le 13 décembre 1996, et que la Commission avait déjà une opinion bien établie sur l'adoption de mesures de sauvegarde. De surcroît, le délai dans lequel cette réunion de partenariat a été convoquée n'aurait pas permis aux PTOM de rassembler les informations nécessaires pour apprécier les répercussions des mesures de sauvegarde envisagées.

109 Le gouvernement néerlandais en conclut que la Commission et le Conseil n'ont pas respecté les obligations qui leur incombaient en vertu de l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM.

110 Le Conseil répond que, depuis l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du Tribunal Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, il est parfaitement au courant de la situation de l'industrie de transformation du riz dans les Antilles néerlandaises et à Aruba.

111 Le Conseil soutient qu'il peut et doit, dans le cadre de l'équilibre institutionnel, se baser sur les mesures de sauvegarde prises par la Commission, qui constituent le fondement de sa propre décision et pour l'élaboration desquelles les travaux

préparatoires effectués par la Commission ainsi que la compétence des différents États membres jouent naturellement un rôle important. Il observe que la procédure définie à l'article 1er, paragraphes 5 et 7, de l'annexe IV de la décision PTOM est une sorte de procédure d'appel, dans le cadre de laquelle le Conseil ne peut ni ne doit refaire tout le travail de vérification du bien-fondé du règlement de la Commission, mais peut éventuellement se limiter à examiner les points qui lui sont déférés par les États membres.

112 Il convient tout d'abord de constater que, en ce qui concerne la réunion de partenariat du 18 décembre 1996, s'il est vrai que la Commission avait, avant sa convocation, déjà fait part au gouvernement néerlandais de son intention d'adopter des mesures de sauvegarde, le gouvernement néerlandais n'apporte aucun élément de preuve de nature à démontrer que la décision de la Commission instaurant des mesures de sauvegarde était déjà prise lors de cette réunion et que celle-ci n'a été qu'une simple formalité.

113 Par ailleurs, il ne ressort pas des éléments fournis par les parties que le Conseil aurait manqué à son obligation d'examiner les conséquences des mesures de sauvegarde sur l'économie des Antilles néerlandaises avant d'adopter le règlement n° 304/97. À cet égard, il convient de relever, à l'instar du Conseil, que, lorsqu'un État membre lui défère, en vertu de l'article 1er, paragraphe 5, de l'annexe IV de la décision PTOM, une décision de la Commission instaurant des mesures de sauvegarde, le Conseil n'est pas tenu d'effectuer une enquête entièrement autonome avant de prendre sa décision en vertu de l'article 1er, paragraphe 7, de l'annexe IV de la décision PTOM, mais peut légitimement tenir compte des éléments au vu desquels la Commission avait décidé d'adopter sa décision.

114 Le gouvernement néerlandais fait également valoir que, en instaurant des mesures de sauvegarde, les règlements nos 21/97 et 304/97 ont totalement ignoré la confiance légitime des entreprises dont des lots de riz étaient, au moment où lesdites mesures ont été adoptées, en cours d'acheminement vers la Communauté.

115 S'agissant de la violation alléguée du principe de protection de la confiance légitime, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les opérateurs économiques ne sont pas fondés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante, qui peut être modifiée par des décisions prises par les institutions communautaires dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation (voir arrêt du 19 novembre 1998, Espagne/Conseil, C-284/94, Rec. p. I-7309, point 43).

116 Certes, il ressort également de la jurisprudence de la Cour que les institutions communautaires ne peuvent, sans violer le principe de protection de la confiance légitime, adopter des mesures qui ont pour effet de priver un opérateur économique des droits auxquels il pouvait légitimement prétendre, sauf intérêt public péremptoire (voir, en ce sens, arrêt du 26 juin 1990, Sofrimport/ Commission, C-152/88, Rec. p. I-2477, points 26 et 27).

117 Toutefois, comme le relève M. l'avocat général au point 52 de ses conclusions, les contrats de livraison de riz à des acheteurs communautaires auxquels le gouvernement néerlandais fait référence ont été conclus après que la Commission eut informé le gouvernement néerlandais de son intention de prendre des mesures de sauvegarde et alors que l'importateur concerné, la société Antillean Rice Mills NV, connaissait cette intention et aurait parfaitement pu obtenir des certificats d'importation avant l'entrée en vigueur de ces mesures.

118 Il y a donc lieu de constater que la deuxième branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

Sur les troisième et quatrième branches

119 Par les troisième et quatrième branches du deuxième moyen, le gouvernement néerlandais fait valoir que le principe de proportionnalité, tel qu'énoncé à

l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM, n'a pas été respecté lors de l'adoption du règlement n° 304/97.

120 En premier lieu, le gouvernement néerlandais souligne que, aux termes de l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM, les mesures adoptées conformément au paragraphe 1 de la même disposition ne peuvent avoir une portée dépassant celle strictement indispensable pour remédier aux difficultés qui se sont manifestées.

121 Or, le règlement n° 304/97 n'aurait pas respecté cette exigence. Selon le gouvernement néerlandais, une mesure de sauvegarde prévoyant un prix minimal aurait été tout aussi adéquate pour réaliser l'objectif poursuivi et aurait été moins contraignante pour les PTOM et les entreprises concernées, en ce qu'elle n'aurait pas impliqué l'arrêt complet des exportations de riz vers la Communauté.

122 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, 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 (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 arrêt de la Cour Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, point 52).

123 Il ressort du douzième considérant du règlement n° 304/97 que le Conseil a estimé que l'introduction d'un contingent tarifaire permettrait d'assurer l'accès du riz des PTOM sur le marché communautaire dans des limites compatibles avec l'équilibre de ce même marché, tout en préservant autant que possible un traitement préférentiel pour ce produit de manière cohérente avec les objectifs de la décision PTOM.

124 Le règlement n° 304/97 visait simplement à limiter l'importation en exemption des droits de douane du riz originaire des PTOM. Il n'avait pas pour objet et n'a pas eu pour effet d'interdire les importations de ce produit. Une fois le contingent tarifaire pour le riz indica originaire des PTOM épuisé, les Antilles néerlandaises pouvaient toujours exporter des quantités supplémentaires moyennant paiement des droits de douane exigibles.

125 Les mesures de sauvegarde adoptées en vertu du règlement n° 304/97, qui n'ont limité qu'exceptionnellement, partiellement et temporairement la libre importation dans la Communauté du riz originaire des PTOM, étaient donc adaptées au but poursuivi par les institutions communautaires tel qu'il ressort de ce règlement et de la décision PTOM.

126 Quant à l'argument du gouvernement néerlandais selon lequel l'instauration d'un prix minimal aurait apporté moins de perturbations à l'économie des PTOM et aurait été tout aussi efficace pour atteindre les objectifs poursuivis, 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 du Conseil, substituer son appréciation à celle du Conseil en ce qui concerne le choix de la mesure la plus appropriée pour prévenir des perturbations sur le marché communautaire du riz, dès lors que la preuve n'est pas rapportée que les mesures prises étaient manifestement inappropriées pour réaliser l'objectif poursuivi (voir, en ce sens, arrêts du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 94, et Jippes e.a., précité, point 83).

127 Or, le gouvernement néerlandais n'a pas établi que le Conseil avait arrêté des mesures manifestement inappropriées ou s'était livré à une appréciation manifestement erronée des éléments dont il disposait au moment de l'adoption du règlement n° 304/97.

128 En effet, vu les conséquences limitées de l'instauration pendant seulement quatre mois d'un contingent tarifaire pour l'importation de riz originaire des PTOM, il

était raisonnable, pour le Conseil, de considérer, dans le cadre de la conciliation des objectifs de la politique agricole commune et de l'association des PTOM à la Communauté, que le règlement n° 304/97 était apte à réaliser l'objectif visé et qu'il n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour l'atteindre.

129 En second lieu, le gouvernement néerlandais soutient que l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM a été violé en ce que le montant de la garantie demandée aux importateurs antillais en vertu de l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 304/97 rend inapplicable le règlement (CE) n° 1162/95 de la Commission, du 23 mai 1995, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur des céréales et du riz (JO L 117, p. 2). Le montant de la garantie applicable aux importations de riz originaire des PTOM — qui est égal aux droits de douane applicables aux pays tiers — serait disproportionné par rapport au but poursuivi par la décision PTOM.

130 À cet égard, il convient de relever que le règlement n° 304/97 a établi un contingent tarifaire limité à 36 728 tonnes de riz originaire des PTOM autres que Montserrat et les îles Turks et Caicos, et qu'il était à prévoir que ce contingent susciterait un grand intérêt chez les exportateurs.

131 Ainsi que la Commission l'a à juste titre observé, il fallait, par le biais d'un montant de garantie élevé, éviter que les opérateurs demandent des certificats d'importation et ne les utilisent pas par la suite, causant ainsi un préjudice aux autres opérateurs qui auraient eu effectivement l'intention d'importer du riz originaire des PTOM, mais qui n'auraient pu obtenir suffisamment de certificats d'importation.

132 Contrairement à ce que prétend le requérant, une garantie de ce type ne prive pas les entreprises réellement intéressées de la possibilité d'exporter du riz vers la

Communauté. En effet, si le montant de la garantie doit certes être acquitté pour l'obtention de certificats d'importation, ce montant est restitué à l'entreprise si l'opération d'importation est exécutée.

133 Il s'ensuit que les troisième et quatrième branches du deuxième moyen doivent être également rejetées.

134 Par conséquent, le deuxième moyen doit être rejeté dans son ensemble.

Sur le troisième moyen, tiré de l'existence d'un détournement de pouvoir

135 Selon le gouvernement néerlandais, le Conseil a utilisé le pouvoir que lui confère l'article 109 de la décision PTOM dans un but autre que celui pour lequel ce pouvoir peut être utilisé.

136 Il soutient que la Communauté a toujours voulu s'opposer au développement des échanges avec les PTOM, induit par la décision PTOM, et que les mesures de sauvegarde instaurées à l'encontre du riz originaire des PTOM servent cet objectif. Or, les mesures de sauvegarde ne pourraient être utilisées à cette fin. La Commission et le Conseil auraient plutôt dû modifier la décision PTOM conformément à la procédure prescrite, qui requiert l'unanimité au sein du Conseil. En recourant à l'instrument de la mesure de sauvegarde, le Conseil et la Commission se seraient donc rendus coupables d'un détournement du pouvoir qui leur est conféré par l'article 109, paragraphe 1, de la décision PTOM.

137 Ainsi que la Cour l'a itérativement jugé, un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris dans le but exclusif, ou à tout le moins déterminant, d'atteindre des fins autres que celles excipées ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce (voir 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, et du 14 mai 1998, Windpark Groothusen/Commission, C-48/96 P, Rec. p. I-2873, point 52).

138 En ce qui concerne les fins poursuivies par le Conseil lors de l'adoption du règlement n° 304/97, rien dans le dossier ne permet d'affirmer que, comme le prétend le gouvernement néerlandais, le Conseil poursuivait un but autre que celui de remédier aux perturbations constatées sur le marché communautaire du riz ou d'éviter des perturbations plus graves que celles qui existaient déjà.

139 En ce qui concerne le fait que le Conseil a recouru, pour décider des mesures de sauvegarde, au mécanisme de l'article 109 de la décision PTOM plutôt qu'à une modification de la décision PTOM, il convient de relever que le mécanisme prévu à cet article a précisément pour objet de permettre au Conseil de mettre fin ou de prévenir des perturbations graves dans un secteur d'activité économique de la Communauté. Rien n'impose au Conseil de recourir à un autre mécanisme au motif que les mesures de sauvegarde envisagées limiteraient substantiellement les importations. Il lui appartient seulement, conformément à l'article 109, paragraphe 2, de la décision PTOM, de veiller à ce que ces mesures apportent le minimum de perturbations au fonctionnement de l'association et de la Communauté et qu'elles ne dépassent pas ce qui est strictement indispensable pour remédier auxdites difficultés.

140 Le troisième moyen du gouvernement néerlandais doit donc être rejeté.

Sur le quatrième moyen, tiré de la méconnaissance de la procédure de révision des mesures de sauvegarde prévue à l'annexe IV de la décision PTOM

141 Le gouvernement néerlandais soutient, en premier lieu, que le Conseil a utilisé le pouvoir qu'il tient de l'article 1er, paragraphe 7, de l'annexe IV de la décision PTOM de manière manifestement erronée. Par l'adoption du règlement n° 304/97, le Conseil aurait pris une nouvelle décision remplaçant les mesures de sauvegarde qui avaient été décidées par la Commission. Pourtant, il n'aurait pas examiné lui-même si les conditions d'application de l'article 109 étaient réunies, mais se serait fondé sur les affirmations de la Commission, selon lesquelles lesdites conditions étaient satisfaites.

142 Le gouvernement néerlandais fait ainsi valoir que le Conseil n'a en aucune manière examiné quelles quantités de riz originaire des PTOM étaient importées dans la Communauté, quel était le niveau de prix de ce riz ou quelles étaient les perturbations graves, ou le risque de telles perturbations, sur le marché communautaire du riz. En outre, le Conseil n'aurait pas disposé d'éléments fournis par la Commission qui lui auraient permis de contrôler l'exactitude des conclusions de la Commission.

143 En second lieu, le gouvernement néerlandais considère que les mesures de sauvegarde instaurées par le règlement n° 304/97 ont été prises en violation de l'article 1er, paragraphe 4, de l'annexe IV de la décision PTOM. Cette disposition préciserait que la décision de la Commission prise en application de l'article 109 de la décision PTOM est immédiatement applicable, mais ne parlerait pas de rétroactivité. Toutefois, le règlement n° 21/97, bien qu'entré en vigueur le 9 janvier 1997, jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*, en vertu de son article 7, premier alinéa, était applicable du 1er janvier au 30 avril 1997, conformément au deuxième alinéa du même article. Il aurait donc eu un effet rétroactif. Cette violation de l'article 1er, paragraphe 4, de l'annexe IV de la décision PTOM n'aurait pas été corrigée par le règlement n° 304/97.

144 En ce qui concerne, d'une part, la critique par le gouvernement néerlandais de l'examen opéré par le Conseil préalablement à l'adoption du règlement n° 304/97, il convient de rappeler que, conformément à l'article 1er, paragraphes 5 et 7, de l'annexe IV de la décision PTOM, tout État membre peut déférer au Conseil la décision de la Commission adoptant les mesures appropriées pour la mise en œuvre de l'article 109 de la décision PTOM et le Conseil peut prendre une décision différente dans le délai y indiqué.

145 Lorsque le Conseil décide d'adopter une nouvelle décision, celle-ci doit être entendue comme se situant dans le cadre de la procédure générale dans laquelle la Commission est déjà intervenue.

146 Ainsi qu'il a déjà été souligné au point 113 du présent arrêt, ces dispositions de la décision PTOM n'exigent pas que le Conseil effectue une enquête entièrement autonome avant de prendre sa décision en vertu de l'article 1er, paragraphe 7, de l'annexe IV de la décision PTOM.

147 Eu égard à la nature du réexamen effectué par le Conseil dans ce contexte, ainsi qu'au fait qu'une mesure de sauvegarde doit normalement être adoptée à brève échéance, il est tout à fait logique et légitime que le Conseil ait tenu compte des données au vu desquelles la Commission avait décidé d'adopter le règlement n° 21/97.

148 En outre, ainsi qu'il ressort du point 61 du présent arrêt, dans le domaine d'application de l'article 109 de la décision PTOM, le Conseil jouit d'un large pouvoir d'appréciation. Il incombe, dans ces circonstances, au requérant de démontrer que l'exercice de ce pouvoir par le Conseil est entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou encore que le Conseil en a manifestement dépassé les limites.

149 Le gouvernement néerlandais n'a pas établi que tel est le cas en l'espèce.

150 En ce qui concerne, d'autre part, la prétendue violation de l'article 1er, paragraphe 4, de l'annexe IV de la décision PTOM, il convient tout d'abord de relever que cette disposition, selon laquelle la décision de la Commission instaurant des mesures de sauvegarde est immédiatement applicable, ne peut être interprétée comme interdisant l'adoption de mesures rétroactives. Elle constitue seulement une mise en œuvre de la possibilité, offerte par l'article 191 du traité CE (devenu article 254 CE), de fixer l'entrée en vigueur d'un règlement à une autre date que celle applicable par défaut.

151 Il n'en demeure pas moins que le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose, en règle générale, à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voit son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication. Il peut cependant en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée (voir arrêts du 25 janvier 1979, Racke, 98/78, Rec. p. 69, point 20; du 25 janvier 1979, Decker, 99/78, Rec. p. 101, point 8; du 16 février 1982, Rumi/Commission, 258/80, Rec. p. 487, point 11, et du 9 janvier 1990, SAFA, C-337/88, Rec. p. I-1, point 13).

152 À cet égard, l'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 21/97 dispose en substance que les demandes de certificats d'importation présentées à partir du 4 janvier 1997 et jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement, le 9 janvier 1997, et pour lesquelles des certificats n'ont pas été délivrés sont considérées comme recevables au titre du règlement n° 21/97 si elles répondent à certaines conditions instaurées par ce règlement.

153 Il en résulte que le régime applicable à ces demandes a été modifié rétroactivement par le règlement n° 21/97.

154 Cependant, contrairement à ce que suggère le gouvernement néerlandais, la Commission, loin de soumettre rétroactivement et indistinctement tous les certificats d'importation sollicités ou accordés entre le 1er janvier et l'entrée en vigueur du règlement n° 21/97 aux restrictions résultant dudit règlement, a mis en place un régime progressif dont l'effet rétroactif est réduit. En effet, seules sont concernées les demandes déposées à partir du 4 janvier 1997, et ces demandes ne sont pas soumises à toutes les conditions de recevabilité instaurées par le règlement.

155 Ce régime n'était pas injustifié, compte tenu des circonstances exceptionnelles que constituaient l'augmentation importante des importations à bas prix de riz originaire des PTOM, le risque de perturbations graves sur le marché communautaire du riz qui en résultait et le risque de spéculation généré par le contingentement.

156 Par ailleurs, la Commission a, dès la date prévue pour l'applicabilité des mesures transitoires prévues à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 21/97, publié un avis au *Journal officiel des Communautés européennes* pour porter celles-ci à la connaissance des milieux professionnels concernés. Indépendamment même de cette publication, il faut relever que les opérateurs étaient au courant de l'imminence des mesures de sauvegarde. En conséquence, la prise des mesures prévues à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 21/97 n'apparaît pas comme ayant porté atteinte à une confiance digne de protection.

157 Il convient de conclure que la Commission était fondée à prendre les dispositions rétroactives prévues à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 21/97 et qu'il ne saurait donc être reproché au Conseil de n'avoir pas supprimé ces dispositions dans le règlement n° 304/97.

158 Il s'ensuit que le quatrième moyen doit également être rejeté.

Sur le cinquième moyen, tiré de la violation de l'article 190 du traité

159 Selon le requérant, le règlement n° 304/97 violerait l'article 190 du traité en ce qu'il comporterait une motivation insuffisante.

160 À cet égard, le gouvernement néerlandais rappelle que la motivation doit faire apparaître de 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.

161 Le gouvernement néerlandais estime que les allégations formulées dans les considérants du règlement n° 304/97 selon lesquelles, en premier lieu, le riz originaire des PTOM était offert sur le marché communautaire à un prix nettement inférieur à celui auquel pouvait être offert le riz communautaire, en deuxième lieu, les importations de riz originaire des PTOM, par l'effet conjugué des quantités importées et des niveaux de prix pratiqués, provoquaient de graves perturbations sur le marché communautaire du riz et, en troisième lieu, ces importations étaient de nature à remettre en cause les efforts communautaires de reconversion de la production communautaire de riz japonica en riz indica, ne seraient pas étayées.

162 Le Conseil n'aurait procédé à aucun examen de l'évolution du marché et n'aurait dès lors pu conclure que ces importations provoquaient des perturbations graves sur ce marché. Ces lacunes dans la motivation ne sauraient être compensées par le fait que le gouvernement néerlandais aurait disposé, pour avoir été impliqué dans la mise en œuvre du règlement n° 304/97, d'informations qui lui auraient permis de combler lui-même lesdites lacunes.

163 À cet égard, il convient de rappeler que la motivation exigée par l'article 190 du traité doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. 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 (voir 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).

164 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 190 du traité 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 (voir 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).

165 En outre, s'agissant d'un acte destiné à une application générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre (voir arrêt Espagne/Conseil, précité, point 28).

166 Par ailleurs, la Cour a itérativement jugé 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 (voir, notamment, arrêts précités Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. II, point 16, et Espagne/Conseil, point 30).

167 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 (voir, en ce sens, arrêt Espagne/Conseil, précité, point 33).

168 Le règlement n° 304/97 est un acte d'application générale qui s'inscrit dans une série de règlements édictés par les institutions communautaires en vue de mettre en œuvre et de concilier deux politiques complexes, qui sont la politique agricole commune dans le secteur du riz et la politique économique élaborée dans le cadre du régime d'association avec les PTOM.

169 Il ressort du dossier que l'adoption par la Commission de mesures de sauvegarde en vertu du règlement n° 21/97 a été précédée par une série de contacts et de réunions entre la Commission, les États membres et les PTOM.

170 En ce qui concerne le règlement n° 304/97, le Conseil a rappelé, dans ses considérants, d'une part, le contexte dans lequel il a déterminé qu'il y avait un risque de perturbations sur le marché communautaire du riz provoqué par l'effet conjugué des quantités et des niveaux de prix du riz originaire des PTOM importé dans la Communauté. Il a notamment fait référence, dans les septième et huitième considérants, à la situation fragile du marché communautaire provoquée par une année de récolte normale de riz indica consécutive à deux années de sécheresse et par une production déficitaire de riz indica au sein de la Communauté.

171 Il a, d'autre part, expliqué que l'importation à bas prix de riz originaire des PTOM était de nature à remettre en cause les efforts de reconversion de la production communautaire de riz japonica en riz indica et que les quantités de riz

originaire des PTOM importées dans la Communauté étaient toujours susceptibles d'augmenter compte tenu des potentialités des régions productrices.

172 Cette motivation contient une description claire de la situation de fait et des objectifs poursuivis et, au vu des circonstances de l'espèce, apparaît comme ayant été suffisante pour permettre au gouvernement néerlandais d'en vérifier le contenu et d'examiner, le cas échéant, l'opportunité de mettre en cause la légalité de la décision ainsi motivée.

173 Il en résulte que le cinquième moyen doit être rejeté comme non fondé.

174 Dès lors, le recours du royaume des Pays-Bas doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

175 Aux termes 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. Le Conseil ayant conclu à la condamnation du royaume des Pays-Bas et celui-ci ayant succombé en son action, il y a lieu de le condamner aux dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, du même règlement, le royaume d'Espagne, la République française, la République italienne et la Commission, parties intervenantes, supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté comme non fondé.**

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

3) **Le royaume d'Espagne, la République française, la République italienne et la Commission des Communautés européennes supporteront leurs propres dépens.**

Rodríguez Iglesias Jann Macken

Gulmann Edward La Pergola

Puissochet Sevón Wathelet

Schintgen Skouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 novembre 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias