Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

6 juin 2013 *

« Agriculture — Mesures exceptionnelles concernant la mise sur le marché de l'Union de sucre hors quota et portant l'ouverture d'un contingent tarifaire — Recours en annulation — Acte réglementaire comportant des mesures d'exécution — Défaut d'affectation individuelle — Irrecevabilité — Recours en indemnité »

Dans l'affaire T-279/11,

T & L Sugars Ltd, établie à Londres (Royaume-Uni),

Sidul Açúcares, Unipessoal L[da], établie à Santa Iria de Azóia (Portugal),

représentées par M[e] D. Waelbroeck, avocat, et M. D. Slater, solicitor,

parties requérantes,

contre

Commission européenne, représentée initialement par M. P. Rossi et M[me] A. Demeneix, puis par M. Rossi, M[me] Demeneix et M. N. Donnelly, et enfin par MM. Rossi et P. Ondrůšek en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. E. Sitbon et M[me] A. Westerhof Löfflerová, en qualité d'agents,

et

République française, représentée par M. G. de Bergues et M[me] C. Candat, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

ayant pour objet, d'une part, une demande d'annulation du règlement (UE) n° 222/2011 de la Commission, du 3 mars 2011, établissant des mesures exceptionnelles en ce qui concerne la mise sur le marché de l'Union de sucre et d'isoglucose hors quota à un taux réduit de prélèvement sur les excédents au cours de la campagne de commercialisation 2010/2011 (JO L 60, p. 6), du règlement d'exécution (UE) n° 293/2011 de la Commission, du 23 mars 2011, fixant le coefficient d'attribution, rejetant les nouvelles demandes et clôturant la période de dépôt des demandes en ce qui concerne les quantités disponibles de sucre hors quota destinées à la vente sur le marché de l'Union à un taux réduit de prélèvement sur les excédents (JO L 79, p. 8), du règlement d'exécution (UE) n° 302/2011 de

* Langue de procédure : l'anglais.

la Commission, du 28 mars 2011, portant ouverture d'un contingent tarifaire d'importation exceptionnel en ce qui concerne certaines quantités de sucre pour la campagne de commercialisation 2010/2011 (JO L 81, p. 8), et du règlement d'exécution (UE) nº 393/2011 de la Commission, du 19 avril 2011, fixant le coefficient d'attribution pour la délivrance des certificats d'importation demandés du 1er au 7 avril 2011 pour les produits du secteur du sucre dans le cadre de certains contingents tarifaires et suspendant le dépôt des demandes relatives à ces certificats (JO L 104, p. 39), et, d'autre part, une demande en réparation du préjudice subi,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de MM. S. Papasavvas, président, V. Vadapalas (rapporteur) et K. O'Higgins, juges,

greffier : Mme S. Spyropoulos, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 17 janvier 2013,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Les requérantes, T & L Sugars Ltd et Sidul Açúcares, Unipessoal Lda, sont des entreprises de raffinage du sucre de canne établies dans l'Union européenne. Leur capacité de production cumulée représente environ la moitié des besoins d'approvisionnement traditionnels de l'industrie du raffinage du sucre de canne de l'Union.

2 L'offre de sucre sur le marché de l'Union comprend le sucre produit, d'une part, lors de la transformation de betteraves sucrières issues de la production intérieure de l'Union et, d'autre part, lors du raffinage de sucre de canne brut importé de pays tiers, le produit final étant chimiquement identique dans les deux cas. Le sucre de canne brut provenant de l'Union, à savoir des départements français d'outre-mer et des Açores, représente moins de 2 % de la production de sucre de l'Union.

3 Entre le 3 mars et le 19 avril 2011, la Commission européenne a adopté certaines mesures visant à augmenter l'offre de sucre sur le marché de l'Union qui connaissait une pénurie.

4 Ces mesures avaient pour objet, d'une part, de permettre aux producteurs de l'Union de commercialiser une quantité limitée de sucre, ainsi que d'isoglucose, en sus du quota de production intérieure et, d'autre part, d'instaurer un contingent tarifaire permettant à tout opérateur économique intéressé d'importer une quantité limitée de sucre en bénéficiant d'une suspension des droits à l'importation.

5 Ces mesures ont été adoptées dans le cadre des actes suivants (ci-après les « règlements attaqués ») :

— le règlement (UE) nº 222/2011 de la Commission, du 3 mars 2011, établissant des mesures exceptionnelles en ce qui concerne la mise sur le marché de l'Union de sucre et d'isoglucose hors quota à un taux réduit de prélèvement sur les excédents au cours de la campagne de commercialisation 2010/2011 (JO L 60, p. 6) ;

— le règlement d'exécution (UE) nº 293/2011 de la Commission, du 23 mars 2011, fixant le coefficient d'attribution, rejetant les nouvelles demandes et clôturant la période de dépôt des demandes en ce qui concerne les quantités disponibles de sucre hors quota destinées à la vente sur le marché de l'Union à un taux réduit de prélèvement sur les excédents (JO L 79, p. 8) ;

— le règlement d'exécution (UE) nº 302/2011 de la Commission, du 28 mars 2011, portant ouverture d'un contingent tarifaire d'importation exceptionnel en ce qui concerne certaines quantités de sucre pour la campagne de commercialisation 2010/2011 (JO L 81, p. 8) ;

— le règlement d'exécution (UE) nº 393/2011 de la Commission, du 19 avril 2011, fixant le coefficient d'attribution pour la délivrance des certificats d'importation demandés du 1er au 7 avril 2011 pour les produits du secteur du sucre dans le cadre de certains contingents tarifaires et suspendant le dépôt des demandes relatives à ces certificats (JO L 104, p. 39).

Procédure et conclusions des parties

6 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 30 mai 2011, les requérantes ont introduit le présent recours.

7 Par ordonnance du président de la cinquième chambre du Tribunal du 20 octobre 2011, le Conseil de l'Union européenne et la République française ont été admis à intervenir au litige au soutien des conclusions de la Commission. Les requérantes ayant sollicité le traitement confidentiel à l'égard des parties intervenantes, la communication des pièces de procédure aux intervenantes a été limitée aux versions non confidentielles.

8 Le 26 octobre 2011, la Commission a déposé, par un acte séparé, une exception d'irrecevabilité.

9 Les sociétés RAR – Refinerias de açùcar reunidas, SA, DAI – Sociedade de desenvolvimento agro-industrial, SA, Gruppo SFIR SpA et SFIR Raffineria di Brindisi SpA, d'une part, ainsi que le Comité européen des fabricants de sucre, d'autre part, ont présenté des demandes pour intervenir au soutien des conclusions, respectivement, des requérantes et de la Commission. La décision sur ces demandes a été reportée jusqu'à ce que le Tribunal ait statué sur l'exception d'irrecevabilité.

10 Les requérantes ont présenté leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité le 13 janvier 2012. Le Conseil et la République française ont déposé leurs mémoires en intervention limités à la question de la recevabilité du recours, respectivement, le 10 et le 16 avril 2012. La Commission et les requérantes ont présenté leurs observations sur les mémoires en intervention, respectivement, le 22 mai et le 18 juin 2012.

11 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure du Tribunal, a posé par écrit des questions aux parties. Celles-ci ont répondu à ces questions dans les délais impartis.

12 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 17 janvier 2013.

13 Dans leur requête, les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler les règlements attaqués ;

— à titre subsidiaire, déclarer illégales les dispositions de l'article 186, sous a), et de l'article 187, du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007, portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM » unique) (JO L 299, p. 1), et annuler les règlements attaqués en ce qu'ils ont directement ou indirectement ces dispositions pour base juridique ;

— condamner l'Union, représentée par la Commission, à réparer le préjudice subi par les requérantes du fait de la violation par la Commission de ses obligations et fixer le montant de l'indemnisation relative à la période du 1er octobre 2009 au 31 mars 2011 à la somme de 35 485 746 euros, majoré des pertes courantes subies par les requérantes depuis cette date, ou fixer un autre montant du préjudice en fonction de l'évolution de celui-ci au cours de la procédure tel que les requérantes l'établiront ;

— ordonner le paiement sur le montant exigible d'intérêts courant de la date du prononcé de l'arrêt jusqu'au paiement effectif du principal dû, au taux alors fixé par la Banque centrale européenne pour les opérations principales de refinancement, majoré de deux points de pourcentage, ou à tout autre taux approprié ;

— condamner la Commission aux dépens.

14 Par ailleurs, il ressort des points 174 à 180 de la requête que les requérantes soulèvent également, mais « uniquement à titre de précaution » pour le cas où le recours dirigé contre le règlement nº 222/2011 et le règlement d'exécution nº 302/2011 ne serait pas considéré comme recevable, une exception d'illégalité contre ces règlements.

15 Dans leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité, les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal,

— s'agissant du recours en annulation :

  — traiter l'acte de procédure déposé par la Commission, intitulé « Exception d'irrecevabilité », comme étant un mémoire en défense et tirer les conséquences procédurales de cette requalification ;

  — à titre subsidiaire, rejeter cet acte de procédure comme étant irrecevable, pour violation de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal ;

  — en tout état de cause, rejeter l'exception d'irrecevabilité comme étant dénuée de fondement ;

  — déclarer le recours recevable et fondé ;

  — à titre subsidiaire, faire droit à l'exception d'illégalité à l'encontre de l'article 186, sous a), et de l'article 187 du règlement nº 1234/2007 et annuler les règlements attaqués en ce qu'ils ont directement ou indirectement ces dispositions pour base juridique ;

  — condamner la Commission aux dépens ;

— s'agissant du recours en indemnité :

  — rendre un arrêt par défaut ;

  — à titre subsidiaire, rejeter l'exception d'irrecevabilité comme étant dénuée de fondement ;

— faire droit au recours en indemnité en ce compris la demande tendant à ce que la somme réclamée à titre principal soit assortie d'intérêts ;

— condamner la Commission aux dépens.

16 La Commission, soutenue par le Conseil et par la République française, conclut dans l'exception d'irrecevabilité à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme irrecevable ;

— condamner les requérantes aux dépens.

En droit

17 En vertu de l'article 114, paragraphes 1 et 4, du règlement de procédure, si une partie présente par acte séparé une demande visant à ce que le Tribunal statue sur l'irrecevabilité, celui-ci statue sur la demande ou la joint au fond.

18 En l'espèce, le Tribunal décide de statuer sur l'exception d'irrecevabilité présentée par la Commission sans engager le débat au fond.

19 Au préalable, il y a lieu de se prononcer sur les conclusions des requérantes visant à ce que le Tribunal rejette l'exception d'irrecevabilité présentée par la Commission comme étant irrecevable et qu'il statue par défaut.

Sur la recevabilité de l'exception d'irrecevabilité

20 Les requérantes contestent la recevabilité de la demande présentée par la Commission au titre de l'article 114 du règlement de procédure, en soutenant, d'une part, que cette demande constitue, en réalité, un mémoire en défense et, d'autre part, qu'elle est irrecevable en ce qu'elle viole l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure.

21 En vertu de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure, si une partie demande que le Tribunal statue sur l'irrecevabilité, sans engager le débat au fond, elle présente sa demande par acte séparé. La demande contient l'exposé des moyens de fait et de droit sur lesquels elle est fondée, les conclusions et, en annexe, les pièces invoquées à l'appui.

22 Il y a lieu d'observer que la demande présentée par la Commission en l'espèce est contenue dans un acte distinct contenant les conclusions de la défenderesse ainsi que l'exposé des moyens invoqués à l'appui de celles-ci. Cette demande est d'ailleurs intitulée « Exception d'irrecevabilité » et invoque clairement l'article 114 du règlement de procédure.

23 Si certains des arguments de la Commission peuvent avoir trait au fond du litige, comme le prétendent les requérantes, cette considération n'est toutefois pas de nature à affecter le caractère suffisant de l'exposé des moyens invoqués à l'appui des conclusions visant à l'irrecevabilité du recours.

24 Dès lors, il y a lieu de constater que l'exception d'irrecevabilité répond aux conditions visées à l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure et, partant, est recevable.

Sur la demande de statuer par défaut

25 Les requérantes font valoir que l'exception d'irrecevabilité présentée par la Commission concerne uniquement le recours en annulation et non le recours en indemnité. Elles soutiennent que la Commission n'a pas répondu à la requête en ce qui concerne leurs conclusions en indemnité et invitent le Tribunal à statuer par défaut sur ces dernières.

26 À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 122, paragraphe 1, du règlement de procédure prévoit que, si le défendeur ne répond pas à la requête dans les formes et le délai prescrits, le requérant peut demander au Tribunal de lui adjuger ses conclusions.

27 En l'espèce, il y a lieu d'observer que les requérantes ont déposé une seule requête contenant des conclusions en annulation et des conclusions indemnitaires.

28 Dans sa demande au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure, laquelle a été déposée dans les formes et le délai prescrits, la Commission conclut à l'irrecevabilité du recours dans son ensemble.

29 Dans ces conditions, l'instance ne peut se poursuivre, conformément à l'article 114, paragraphe 4, du règlement de procédure, que si le Tribunal rejette la demande de la Commission ou la joint au fond.

30 Même à supposer, comme le prétendent les requérantes, que la Commission ne soulève aucun argument pertinent en ce qui concerne l'irrecevabilité des conclusions en indemnité, cette considération relève de l'appréciation du bien-fondé de la demande et ne saurait signifier un défaut de réponse à la requête dans les formes prescrites.

31 Dès lors, les conditions visées à l'article 122, paragraphe 1, du règlement de procédure n'étant pas réunies en l'espèce, il n'y a pas lieu de statuer par défaut sur les conclusions en indemnité.

Sur la recevabilité du recours en annulation

32 Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, « [t]oute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

33 En l'espèce, les requérantes fondent leur qualité pour agir contre les règlements attaqués sur le fait que ceux-ci sont des actes réglementaires qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ou, à titre subsidiaire, qu'ils les concernent directement et individuellement.

34 La Commission, soutenue par le Conseil et par la République française, fait valoir que les règlements attaqués, tout en étant des actes réglementaires, ne concernent pas individuellement ni directement les requérantes et comportent en outre des mesures d'exécution.

35 Le Tribunal estime qu'il convient d'examiner, en premier lieu, la fin de non-recevoir tirée du fait que les règlements attaqués comportent des mesures d'exécution et, en second lieu, celle prise du défaut d'affectation individuelle.

Sur la fin de non-recevoir tirée du fait que les règlements attaqués comportent des mesures d'exécution

36 Il convient d'observer que les règlements attaqués constituent des actes réglementaires au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, étant donné qu'il s'agit d'actes de portée générale n'ayant pas été adoptés selon la procédure législative ordinaire ou selon une procédure législative spéciale au sens de l'article 289, paragraphes 1 à 3, TFUE [voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 25 octobre 2011, Microban International et Microban (Europe)/Commission, T-262/10, Rec. p. II-7697, point 21]. Ce point n'est d'ailleurs pas contesté par les parties.

37 S'agissant de la question de savoir si les règlements attaqués comportent des mesures d'exécution, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, il convient de rappeler que les actes en cause ont pour objet, d'une part, de permettre aux producteurs de l'Union de commercialiser une quantité limitée de sucre, ainsi que d'isoglucose, en sus du quota et, d'autre part, d'instaurer un contingent tarifaire permettant à tout opérateur économique intéressé d'importer une quantité limitée de sucre en bénéficiant de la suspension des droits à l'importation.

38 D'une part, s'agissant de la mise sur le marché de sucre hors quota, le règlement nº 222/2011 permet la commercialisation de 500 000 tonnes de sucre, exprimées en équivalent de sucre blanc, et de 26 000 tonnes d'isoglucose, en sus des quotas et avec un prélèvement nul, au lieu du prélèvement de 500 euros/tonne normalement applicable pour le sucre excédentaire.

39 L'article 2, paragraphe 4, du règlement nº 222/2011 prévoit que, pour pouvoir bénéficier de cette quantité exceptionnelle, les producteurs doivent demander des certificats en s'adressant aux autorités nationales compétentes de l'État membre dans lequel ils sont agréés. En vertu de l'article 4 dudit règlement, ces autorités se prononcent sur la recevabilité des demandes au regard des critères posés par le même règlement et notifient ensuite les demandes recevables à la Commission.

40 Il résulte des articles 5 et 6 du règlement nº 222/2011 que, une fois que la quantité prévue pour le sucre hors quota est dépassée, la Commission fixe un coefficient d'attribution afin de répartir la quantité disponible d'une manière uniforme, rejette les demandes non encore notifiées et clôt la période de dépôt des demandes. Chaque semaine, les autorités nationales délivrent des certificats donnant droit à une réduction du prélèvement, pour les demandes notifiées à la Commission la semaine précédente, selon le modèle de certificat annexé au règlement.

41 En vertu de l'article 1er du règlement d'exécution nº 293/2011, la Commission a défini le coefficient d'attribution, s'élevant à 67,106224 %, à appliquer par les autorités nationales aux demandes déposées entre le 14 et le 18 mars 2011 et notifiées à la Commission. En outre, elle a rejeté les demandes ultérieures et clôturé la période de dépôt des demandes.

42 D'autre part, s'agissant du contingent tarifaire d'importation exceptionnel, le règlement d'exécution nº 302/2011 prévoit que les droits à l'importation sont suspendus entre le 1er avril 2011 et le 30 septembre 2011, pour une quantité de 300 000 tonnes de sucre.

43 Quant à la gestion dudit contingent, le règlement d'exécution nº 302/2011 comporte un renvoi au règlement (CE) nº 891/2009 de la Commission, du 25 septembre 2009, portant ouverture et mode de gestion de certains contingents tarifaires communautaires dans le secteur du sucre (JO L 254, p. 82), lequel fait référence, à son tour, au règlement (CE) nº 1301/2006 de la Commission, du 31 août 2006, établissant des règles communes pour l'administration des contingents tarifaires d'importation pour les produits agricoles gérés par un système de certificats d'importation (JO L 238, p. 13), ainsi qu'au règlement (CE) nº 376/2008 de la Commission, du 23 avril 2008, portant modalités communes d'application du régime des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles (version codifiée) (JO L 114, p. 3).

44 En vertu des articles 5 et 6 du règlement nº 1301/2006 et de l'article 12 du règlement nº 376/2008, dans le cadre de la gestion des contingents, les autorités nationales reçoivent les demandes de certificats d'importation et veillent à ce que les conditions de recevabilité soient respectées. Par la suite, en vertu des articles 7 et 11 du règlement nº 1301/2006 et des articles 8 et 9 du règlement nº 891/2009, elles notifient à la Commission les demandes reçues, délivrent les certificats d'importation aux opérateurs et informent la Commission des quantités attribuées.

45 Le règlement d'exécution nº 393/2011 définit le coefficient d'attribution, qui s'élève à 1,8053 %, pour les demandes de certificats d'importation déposées entre le 1er et le 7 avril 2011, pour lesquelles la quantité disponible a été dépassée, et suspend le dépôt de nouvelles demandes jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 2010/2011.

46 À la lumière de ces observations, il convient d'observer que, afin de se voir accorder le droit de commercialiser ou d'importer du sucre en bénéficiant des régimes exceptionnels prévus par les règlements attaqués, les opérateurs économiques intéressés doivent préalablement introduire une demande auprès des autorités nationales.

47 En outre, les certificats donnant droit à la réduction du prélèvement ainsi que les certificats d'importation sont délivrés par les autorités nationales, qui appliquent à cet égard les coefficients d'attribution déterminés par les règlements d'exécution nos 293/2011 et 393/2011.

48 Il s'ensuit que les règlements attaqués, tant ceux concernant la commercialisation du sucre hors quota que ceux relatifs au contingent tarifaire, ne peuvent déployer leurs effets juridiques à l'égard des opérateurs concernés sans l'intermédiaire de mesures préalables prises par les autorités nationales.

49 Il ressort par ailleurs des règlements attaqués que les mesures prises au niveau national sont de nature décisionnelle, étant donné que les autorités nationales sont habilitées, en vertu de l'article 2, paragraphe 4, du règlement nº 222/2011, à imposer certaines conditions formelles aux demandeurs, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 222/2011 et de l'article 6 du règlement nº 1301/2006, à se prononcer sur la recevabilité des demandes et, en vertu de l'article 6 du règlement nº 222/2011 et de l'article 7 du règlement nº 1301/2006, à délivrer les certificats donnant droit à la réduction du prélèvement ainsi que les certificats d'importation.

50 Les règlements attaqués reposent donc sur des décisions individuelles prises au niveau national, en l'absence desquelles ils ne peuvent affecter la position juridique des personnes physiques et morales concernées.

51 Partant, lesdits règlements ne sauraient être qualifiés d'actes ne comportant pas de mesures d'exécution au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

52 Cette constatation ne saurait être remise en cause par l'argument des requérantes invoquant l'objectif poursuivi par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et soulignant le fait que les autorités nationales ne disposent d'aucune marge d'appréciation lors de l'exécution des règlements attaqués, leur rôle étant « purement mécanique », à savoir celui d'« une simple boîte aux lettres ».

53 Il ressort de la jurisprudence du Tribunal que la question de savoir si l'acte réglementaire attaqué laisse ou non un pouvoir d'appréciation aux autorités nationales chargées des mesures d'exécution n'est pas pertinente pour déterminer s'il comporte des mesures d'exécution au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (ordonnances du Tribunal du 4 juin 2012, Hüttenwerke Krupp Mannesmann e.a./Commission, T-379/11, point 51, et Eurofer/Commission, T-381/11, point 59).

54 Si les requérantes arguent, en invoquant l'arrêt Microban International et Microban (Europe)/Commission, précité, que les mesures d'exécution en cause ne sont pas « véritables » mais seulement « accessoires », il convient de relever que les circonstances visées par l'arrêt invoqué sont différentes de celles en cause en l'espèce.

55 En effet, dans l'arrêt Microban International et Microban (Europe)/Commission, précité (point 29), le Tribunal a relevé que l'interdiction de la commercialisation de la substance chimique concernée revêtait un caractère automatique et obligatoire à compter d'une date précise, même si les États membres disposaient de la faculté d'adopter des mesures d'exécution pendant une période transitoire. Ainsi, la période transitoire prévue par l'acte attaqué étant accessoire par rapport à l'interdiction dont la légalité faisait l'objet du litige, les mesures d'exécution au cours de ladite période n'étaient pas prises en compte lors de l'examen de la qualité pour agir contre l'interdiction.

56 En revanche, en l'espèce, les règlements attaqués, en ce qu'ils prévoient le droit de commercialiser ou d'importer le sucre dans des conditions particulièrement favorables, ne revêtent pas un caractère automatique, mais requièrent l'adoption de mesures nationales permettant de déployer des effets juridiques à l'égard des particuliers.

57 Dès lors, la solution visée par l'arrêt Microban International et Microban (Europe)/Commission, précité (point 29), n'est pas transposable dans les conditions du cas d'espèce.

58 Ensuite, s'agissant de l'objectif poursuivi par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, il y a lieu de rappeler qu'il vise notamment à permettre à une personne physique ou morale d'introduire un recours contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution, en évitant ainsi les cas où une telle personne devrait enfreindre le droit pour avoir accès à un juge (voir, en ce sens, ordonnance Eurofer, précitée, point 60).

59 Cette disposition met ainsi en œuvre le droit à une protection juridictionnelle effective garanti par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO 2010, C 83, p. 389).

60 En l'espèce, les requérantes ne soutiennent pas devoir enfreindre le droit pour avoir accès à un juge. Elles indiquent néanmoins que la possibilité d'introduire un recours contre les mesures nationales prises dans le cadre de l'exécution des règlements attaqués demeure, pour elles, au moins incertaine.

61 Elles font valoir que, en droit portugais, de « simples actes d'exécution » tels que les décisions de l'autorité nationale visant à délivrer des certificats ne sont pas ouverts à la contestation, à moins d'être entachés d'une illégalité autre que celle concernant l'acte de base. Selon les requérantes, le droit portugais ne permet donc pas d'invoquer l'illégalité de l'acte de l'Union en contestant le certificat émis par les autorités nationales.

62 En outre, les requérantes font valoir qu'elles ne peuvent pas contester au niveau national les mesures prises en exécution des règlements n^{os} 222/2011 et 293/2011, lesquelles s'adresseraient aux seuls producteurs de sucre de l'Union. Il s'agirait de certificats émis au bénéfice de tiers, non publiés et contenant des données confidentielles, les requérantes n'étant donc pas à même d'apprendre leur existence, ni de prendre connaissance de leur contenu et, ainsi, de les contester.

63 La Commission, interrogée sur cette question par le Tribunal, tout en indiquant ne pouvoir y donner une réponse définitive, estime que les requérantes n'auraient probablement pas qualité pour attaquer les mesures d'exécution adoptées par les États membres pour transposer les règlements n^{os} 222/2011 et 293/2011, dans la mesure où elles ne sont ni concernées ni visées par les mesures en question, et ne pourraient donc probablement pas démontrer un intérêt suffisant pour agir. Elle ajoute toutefois que la question de savoir si une juridiction d'un État membre reconnaît ou non la qualité pour agir à

une personne au motif que celle-ci ne peut démontrer un intérêt suffisant n'est pas pertinente afin d'apprécier la recevabilité d'un recours à l'égard des conditions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

64 La République française fait valoir, à cet égard, que, pour les juridictions administratives françaises, les mesures adoptées par les autorités nationales en application des règlements attaqués revêtent un caractère décisoire et constituent donc des actes attaquables. Elle observe d'ailleurs, s'agissant de l'intérêt à agir des personnes autres que le destinataire d'une décision, que l'intérêt à agir d'éventuels requérants est largement admis par les juridictions administratives françaises, par exemple, quand un opérateur économique conteste une décision qui bénéficie à un concurrent.

65 À l'égard de ce débat, il y a lieu de relever qu'il ne peut être établi en l'espèce avec certitude que les requérantes disposent d'une voie de recours permettant de contester les mesures prises par les autorités nationales dans le cadre de l'exécution des règlements attaqués.

66 D'une part, à la différence de certains autres domaines, comme celui de la réglementation douanière (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 9 juillet 2008, Trubowest Handel et Makarov/Conseil et Commission, T-429/04, non publié au Recueil, point 43), une telle voie de recours au niveau national n'est pas expressément prévue par le droit dérivé de l'Union.

67 D'autre part, s'agissant des voies de recours prévues par le droit national, les observations des parties tendent à indiquer que les droits des États membres divergent quant à la possibilité d'initier un recours permettant de contester les règlements attaqués.

68 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE prévoit que les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

69 Cependant, l'application par le Tribunal de la condition relative à l'absence de mesures d'exécution, telle qu'elle figure à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ne saurait être subordonnée à l'existence d'une voie de recours effective en cause au sein des systèmes juridiques des États membres, permettant de mettre en cause la validité de l'acte de l'Union contesté.

70 En effet, un tel régime exigerait dans chaque cas concret que le juge de l'Union examine et interprète le droit procédural national, ce qui excéderait sa compétence dans le cadre du contrôle de la légalité des actes de l'Union (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 25 juillet 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, point 43, et du 1er avril 2004, Commission/Jégo-Quéré, C-263/02 P, Rec. p. I-3425, point 33).

71 Cette conclusion ne saurait d'ailleurs être remise en cause par l'argumentation des requérantes, invoquant le droit à une protection juridictionnelle effective et faisant valoir qu'une voie de recours au niveau national ne serait manifestement pas effective, étant donné que les juridictions des États membres ne sont pas compétentes pour prononcer l'illégalité de l'acte de l'Union.

72 En effet, le juge de l'Union ne peut pas, sans excéder ses compétences, interpréter les conditions selon lesquelles un particulier peut former un recours contre un règlement, d'une manière qui aboutit à s'écarter des conditions en cause qui sont expressément prévues par le traité, et ce même à la lumière du principe d'une protection juridictionnelle effective (voir, en ce sens, arrêts Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, précité, point 44, et Commission/Jégo-Quéré, précité, point 36).

73 À la lumière de toutes ces considérations, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir tirée du fait que les règlements attaqués ne constituent pas des actes réglementaires ne comportant pas de mesures d'exécution au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

Sur la fin de non-recevoir tirée du défaut d'affectation individuelle

74 La Commission fait valoir que les règlements attaqués sont des actes de portée générale ne concernant pas individuellement les requérantes.

75 Les requérantes soutiennent être individuellement concernées « à tout le moins » par le règlement d'exécution nº 393/2011 fixant le coefficient d'attribution en ce qui concerne le contingent tarifaire relatif à l'importation de sucre à droit nul.

76 Selon une jurisprudence constante, pour qu'un acte de portée générale concerne individuellement une personne physique ou morale, il faut que cet acte l'atteigne en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire (voir, en ce sens, arrêts de la Cour du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 197, 223, et Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, précité, point 36).

77 En l'espèce, il y a lieu de constater que les règlements attaqués produisent des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite, étant donné qu'ils s'appliquent respectivement à l'ensemble des producteurs de sucre de l'Union et à l'ensemble des importateurs de sucre, sans individualiser les requérantes d'une quelconque manière.

78 S'agissant des règlements nºs 222/2011, 293/2011 et 302/2011, les requérantes ne soulèvent aucun argument de nature à démontrer que ceux-ci les atteignent individuellement.

79 S'agissant du règlement d'exécution nº 393/2011, elles font valoir que celui-ci affecte une catégorie fermée d'opérateurs, dès lors qu'il définit un coefficient d'attribution afin de permettre la distribution du contingent tarifaire entre les seuls importateurs ayant introduit leurs demandes entre le 1er et le 7 avril 2011. Le nombre des personnes concernées aurait ainsi été fixe au moment de son adoption.

80 Il y a lieu d'observer que le règlement d'exécution nº 393/2011, adopté le 19 avril 2011, fixe le coefficient d'attribution applicable aux seules demandes de certificats déposées entre le 1er et le 7 avril 2011.

81 Ce règlement concerne ainsi un nombre d'opérateurs économiques déterminé au moment de son adoption et qui ne peut s'élargir. Il est d'ailleurs constant que les requérantes ont introduit leurs demandes entre ces deux dates et font partie du groupe des opérateurs concernés.

82 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que, lorsqu'un acte attaqué affecte un groupe de personnes qui étaient identifiées ou identifiables au moment où cet acte a été pris et en fonction de critères propres aux membres du groupe, ces personnes peuvent être individuellement concernées par cet acte en tant qu'elles font partie d'un cercle restreint d'opérateurs économiques (arrêt de la Cour du 22 juin 2006, Belgique et Forum 187/Commission, C-182/03 et C-217/03, Rec. p. I-5479, point 60 ; voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 26 juin 1990, Sofrimport/Commission, C-152/88, Rec. p. I-2477, point 11).

83 Il n'en reste pas moins que la simple possibilité de déterminer, au moment de l'adoption de la mesure contestée, avec plus ou moins de précision, le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique une mesure n'implique nullement que ces sujets doivent être considérés comme étant concernés individuellement par cette mesure, tant qu'il est constant que cette application s'effectue en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en cause (ordonnances de la Cour du 21 juin 1993, Chiquita Banana e.a./Conseil, C-276/93, Rec. p. I-3345, point 8, et du 28 juin 2001, Eridania e.a./Conseil, C-352/99 P, Rec. p. I-5037, point 59).

84 En particulier, dès lors que le cercle restreint résulte de la nature même du régime établi par la réglementation contestée, l'appartenance à ce cercle ne saurait individualiser la personne concernée (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 10 juillet 1996, Weber/Commission, T-482/93, Rec. p. II-609, points 65 et 66, et du 7 novembre 1996, Roquette Frères/Conseil, T-298/94, Rec. p. II-1531, points 41 et 43).

85 En l'espèce, l'établissement d'un coefficient d'attribution est prévu par l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1301/2006, dans l'hypothèse où les quantités sur lesquelles portent les demandes de certificats excèdent les quantités disponibles pour le contingent tarifaire. Il ressort de la méthode de calcul prévue par cette disposition que le coefficient est fonction de la quantité disponible et de la quantité demandée, sans tenir compte du contenu des demandes individuelles ou de la situation spécifique des demandeurs.

86 Ainsi, le règlement d'exécution nº 393/2011 fixe le coefficient d'attribution unique, afin de distribuer la quantité limitée prévue pour le contingent tarifaire entre l'ensemble des opérateurs ayant déposé une demande d'importation.

87 Dès lors, ce règlement affecte la position juridique des demandeurs en raison d'une situation de droit et de fait déterminée objectivement.

88 Par ailleurs, l'adoption d'un coefficient unique permettant de répartir la quantité disponible n'aurait pas été possible sans connaître le nombre total des demandes valablement déposées. Ainsi, le dépôt des demandes devait nécessairement être suspendu avant l'adoption du règlement attaqué, la création du cercle restreint résultant donc de la nature même du régime établi par le règlement nº 302/2011.

89 Il s'ensuit que chacune des requérantes est affectée par le règlement attaqué en raison de sa qualité objective, en tant que producteur ayant déposé une demande de certificat, et de la même manière que tous les autres producteurs l'ayant fait avant la suspension. Dans ces conditions, l'appartenance à un cercle restreint, qui résulte d'ailleurs de la nature même de la réglementation en cause, ne saurait individualiser les requérantes.

90 Par ailleurs, si les requérantes soutiennent que leur situation est caractérisée eu égard à l'obligation de la Commission de tenir compte de leur situation lors de l'adoption du règlement attaqué, il convient de relever que l'existence d'une telle obligation n'est pas établie.

91 D'une part, l'argument que les requérantes entendent tirer des dispositions de l'article 26, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 318/2006 du Conseil, du 20 février 2006, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 58, p. 1), est inopérant, ledit règlement ayant été abrogé par le règlement nº 1234/2007 et n'était donc plus en vigueur à l'époque des faits.

92 D'autre part, si les requérantes se réfèrent également à l'article 186, sous a), et à l'article 187 du règlement nº 1234/2007, lesquels prévoient respectivement et notamment que « [l]a Commission peut prendre les mesures nécessaires […] en ce qui concerne les produits des secteurs du sucre […] lorsque le prix d'un de ces produits sur le marché communautaire augmente ou baisse de manière significative » et qu'elle « peut en particulier suspendre, en tout ou partie, l'application des droits à l'importation pour certaines quantités », il convient d'observer qu'il ne résulte aucunement des termes de ces dispositions que la Commission était tenue, lors de l'adoption du règlement d'exécution nº 393/2011, de prendre en considération la situation des raffineurs de sucre de canne, ni a fortiori celle des requérantes.

93 Enfin, contrairement à ce que prétendent les requérantes, le règlement nº 393/2011 ne saurait davantage être considéré comme constituant un faisceau de décisions individuelles, étant donné qu'il concerne un groupe d'opérateurs défini d'une manière générale en faisant abstraction du contenu des demandes individuelles et de la situation spécifique de chacun des demandeurs.

94 Dès lors, il convient de constater que les requérantes ne sont pas individuellement concernées par les règlements attaqués, ni plus particulièrement par le règlement d'exécution nº 393/2011.

95 Au vu de tout ce qui précède, étant donné que les règlements attaqués comportent des mesures d'exécution et qu'ils ne concernent pas les requérantes individuellement, le recours en annulation dirigé contre ces actes doit être déclaré irrecevable, sans qu'il y ait lieu d'examiner la fin de non-recevoir tirée du défaut d'affectation directe.

96 S'agissant de l'exception d'illégalité formulée par les requérantes, à titre subsidiaire, contre l'article 186, sous a), et l'article 187 du règlement nº 1234/2007, ainsi que contre les règlements nºs 222/2011 et 302/2011, il y a lieu de rappeler que la possibilité d'invoquer l'inapplicabilité d'un acte de portée générale en vertu de l'article 277 TFUE ne constitue pas un droit d'action autonome et ne peut être exercée en l'absence d'un droit de recours principal (voir ordonnance du Tribunal du 8 juillet 1999, Area Cova e.a./Conseil, T-194/95, Rec. p. II-2271, point 78, et la jurisprudence citée).

97 Dès lors, le recours en annulation étant déclaré irrecevable, l'exception d'illégalité soulevée en relation avec ce recours doit être rejetée par voie de conséquence.

Sur la recevabilité du recours en indemnité

98 Il ressort de l'exception d'irrecevabilité que la Commission conclut à l'irrecevabilité du recours pris dans son ensemble.

99 Elle soutient d'ailleurs, en faisant référence au préjudice invoqué par les requérantes, que « ces motifs ne peuvent faire l'objet d'un recours au titre de l'article 263, quatrième alinéa, […] TFUE, parce que le recours n'est pas recevable ».

100 En outre, lors de l'audience, la Commission a précisé qu'elle concluait à l'irrecevabilité des conclusions en indemnité, eu égard au fait qu'elles étaient inextricablement liées à la demande d'annulation des règlements attaqués et, ainsi, n'étaient pas autonomes.

101 Les requérantes indiquent que le recours en indemnité constitue une voie de recours autonome, le rejet pour irrecevabilité de la demande en annulation ne pouvant donc affecter son sort.

102 Il importe de rappeler que le recours en indemnité a été institué comme une voie autonome, ayant sa fonction particulière dans le cadre du système des voies de recours et subordonnée à des conditions d'exercice conçues en vue de son objet spécifique (arrêt de la Cour du 2 décembre 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil, 5/71, Rec. p. 975, point 3), de sorte que la déclaration d'irrecevabilité de la demande d'annulation n'entraîne pas automatiquement celle de la demande d'indemnisation (arrêt de la Cour du 26 février 1986, Krohn Import-Export/Commission, 175/84, Rec. p. 753, point 32).

103 La limite de ce principe est posée par l'interdiction de détourner la procédure. Un requérant ne peut, par le recours indemnitaire, tenter d'obtenir un résultat semblable à celui d'une annulation de l'acte, alors que le recours en annulation visant cet acte serait irrecevable (arrêt de la Cour du 15 décembre 1966, Schreckenberg/Commission, 59/65, Rec. p. 785, 797).

104 Ainsi, le recours en indemnité peut être déclaré irrecevable, quand il vise la même illégalité et tend aux mêmes fins pécuniaires que le recours en annulation que le requérant a négligé d'introduire en temps utile (voir, en ce sens, arrêts de la Cour Krohn Import-Export/Commission, précité, point 33, et du 14 septembre 1999, Commission/AssiDomän Kraft Products e.a., C-310/97 P, Rec. p. I-5363, point 59).

105 Or, cette hypothèse exceptionnelle n'est pas présente en l'espèce, dès lors que les requérantes n'ont pas négligé d'exercer le recours en annulation et que, en tout état de cause, leurs conclusions en indemnité ne visent pas la même illégalité et ne tendent pas aux mêmes fins pécuniaires que les conclusions en annulation.

106 En effet, d'une part, dans le cadre de leurs conclusions en indemnité, les requérantes invoquent non seulement l'illégalité des règlements attaqués, mais également la violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, de non-discrimination, de proportionnalité, ainsi que du devoir de diligence et de bonne administration pesant sur la Commission.

107 D'autre part, leur demande indemnitaire tend à la réparation du préjudice constitué par une perte subie et un manque à gagner résultant tant de l'incapacité des raffineries à satisfaire leurs besoins d'approvisionnement que du paiement de droits d'importation. Or, la réparation de ce préjudice ne coïncide pas avec les fins visées par la demande d'annulation des règlements attaqués.

108 Dans ces conditions, l'irrecevabilité des conclusions en annulation ne saurait conduire automatiquement à celle des conclusions en indemnité.

109 Par ailleurs, à l'égard des conclusions en indemnité, la Commission ne soulève aucune fin de non-recevoir autonome.

110 Dans la mesure où le Conseil soutient, dans son mémoire en intervention, que l'irrecevabilité des conclusions en annulation prive manifestement de fondement les conclusions en indemnité, il y a lieu de relever que la Commission n'a pas conclu au rejet de ces dernières conclusions comme étant non fondées. La conclusion autonome en ce sens, formulée par le Conseil en tant que partie intervenante, est donc irrecevable.

111 Il en résulte que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée en ce qu'elle vise les conclusions en indemnité.

112 À cet égard, s'agissant de deux voies de recours autonomes, il est envisageable, en statuant sur une fin de non-recevoir, de déclarer le recours partiellement irrecevable, en ce qui concerne la demande en annulation, tout en constatant qu'il subsiste en la demande indemnitaire (voir, en ce sens, ordonnance de la Cour du 21 juin 1993, Van Parijs e.a./Conseil et Commission, C-257/93, Rec. p. I-3335, points 14 et 15).

113 En l'espèce, il convient donc de constater que le recours subsiste dans la mesure où il tend à la réparation du préjudice subi.

Sur les dépens

114 Le recours subsistant dans la mesure où il tend à la réparation du préjudice subi, il y a lieu de réserver les dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté comme irrecevable dans la mesure où il tend à l'annulation du règlement (UE) nº 222/2011 de la Commission, du 3 mars 2011, établissant des mesures exceptionnelles en ce qui concerne la mise sur le marché de l'Union de sucre et d'isoglucose**

hors quota à un taux réduit de prélèvement sur les excédents au cours de la campagne de commercialisation 2010/2011, du règlement d'exécution (UE) nº 293/2011 de la Commission, du 23 mars 2011, fixant le coefficient d'attribution, rejetant les nouvelles demandes et clôturant la période de dépôt des demandes en ce qui concerne les quantités disponibles de sucre hors quota destinées à la vente sur le marché de l'Union à un taux réduit de prélèvement sur les excédents, du règlement d'exécution (UE) nº 302/2011 de la Commission, du 28 mars 2011, portant ouverture d'un contingent tarifaire d'importation exceptionnel en ce qui concerne certaines quantités de sucre pour la campagne de commercialisation 2010/2011, et du règlement d'exécution (UE) nº 393/2011 de la Commission, du 19 avril 2011, fixant le coefficient d'attribution pour la délivrance des certificats d'importation demandés du 1er au 7 avril 2011 pour les produits du secteur du sucre dans le cadre de certains contingents tarifaires et suspendant le dépôt des demandes relatives à ces certificats.

2) **L'exception d'irrecevabilité est rejetée en ce qui concerne la demande de réparation du préjudice subi.**

3) **Les dépens sont réservés.**

Papasavvas Vadapalas O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 juin 2013.

Signatures