# ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)
6 décembre 2001 *

Dans l'affaire T-43/98,

**Emesa Sugar (Free Zone) NV**, établie à Oranjestad (Aruba), représentée par M^e^ G. van der Wal, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

**Conseil de l'Union européenne**, représenté par MM. J. Huber et G. Houttuin, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

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

* Langue de procédure: le néerlandais.

par

**Royaume d'Espagne**, représenté par M^mes^ M. López-Monís Gallego et R. Silva de Lapuerta, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

et par

**République française**, représentée par M^me^ K. Rispal-Bellanger, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 97/803/CE du Conseil, du 24 novembre 1997, portant révision à mi-parcours de la décision 91/482/CEE relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne (JO L 329, p. 50), ainsi qu'une demande en indemnité,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (troisième chambre),

composé de MM. J. Azizi, président, K. Lenaerts et M. Jaeger, juges,

greffier: M. J. Plingers, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 mai 2001,

rend le présent

## Arrêt

### Cadre juridique

1 En vertu 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 (PTOM), «en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social».

2 Aruba fait partie des PTOM.

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

4 Aux termes de l'article 131, deuxième et troisième alinéas, du traité CE (devenu, après modification, article 182, deuxième et troisième alinéas, CE):

«Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.

Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent.»

5 À cet effet, l'article 132 du traité CE (devenu article 183 CE) énonce un certain nombre d'objectifs, parmi lesquels l'application par les États membres «à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires [du] régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du présent traité».

6 L'article 133, paragraphe 1, du traité CE (devenu, après modification, article 184, paragraphe 1, CE) prévoit que les importations originaires des PTOM bénéficient à leur entrée dans les États membres de l'élimination totale des droits de douane intervenue progressivement entre les États membres conformément aux dispositions dudit traité.

7 Selon l'article 136 du traité CE (devenu, après modification, article 187 CE):

«Pour une première période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du présent traité, une convention d'application annexée à ce traité fixe les modalités et la procédure de l'association entre les pays et territoires et la Communauté.

Avant l'expiration de la convention prévue à l'alinéa ci-dessus, le Conseil statuant à l'unanimité établit, à partir des réalisations acquises et sur la base des principes inscrits dans le présent traité, les dispositions à prévoir pour une nouvelle période.»

8 Sur le fondement de l'article 136, second alinéa, du traité, le Conseil a adopté, le 25 février 1964, la décision 64/349/CEE, relative à l'association des PTOM à la Communauté économique européenne (JO 1964, 93, p. 1472). Cette décision visait à remplacer, à compter du 1er juin 1964, date de l'entrée en vigueur de l'accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté, signé à Yaoundé le 20 juillet 1963, la convention d'application relative à l'association des PTOM à la Communauté, annexée au traité et conclue pour une durée de cinq ans.

9 À la suite de plusieurs décisions ayant le même objet, le Conseil a adopté la décision 91/482/CEE, du 25 juillet 1991, relative à l'association des PTOM à la Communauté économique européenne (JO L 263, p. 1, ci-après la «décision PTOM»), qui, selon son article 240, paragraphe 1, est applicable pour une période de dix années à compter du 1er mars 1990. La même disposition, paragraphe 3, sous a) et b), prévoit toutefois que, avant l'expiration de la première période de cinq ans, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête, le cas échéant, outre les concours financiers de la Communauté, pour la seconde période de cinq ans, les modifications éventuelles à apporter à l'association des PTOM à la Communauté. C'est ainsi qu'a été adoptée par le Conseil la décision 97/803/CE, du 24 novembre 1997, portant révision à mi-parcours de la décision PTOM (JO L 329, p. 50, ci-après la «décision attaquée»).

10 Dans sa version initiale, l'article 101, paragraphe 1, de la décision PTOM disposait:

«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.»

11 L'article 102 de cette même décision prévoyait:

«La Communauté n'applique pas à l'importation des produits originaires des PTOM de restrictions quantitatives ni de mesures d'effet équivalent.»

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

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

14 L'article 6, paragraphe 2, de l'annexe II dispose toutefois:

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

15 En vertu de l'article 6, paragraphe 4, de l'annexe II, la règle citée au point ci-dessus, dite «de cumul d'origine ACP/PTOM», est applicable à «toute ouvraison ou transformation effectuée dans les PTOM, en ce compris les opérations énumérées à l'article 3, paragraphe 3».

16 La décision attaquée a limité l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM pour le sucre en provenance des PTOM.

17 Dans le septième considérant de la décision attaquée, le Conseil explique:

«considérant que l'instauration par la décision [PTOM] du libre accès pour tous les produits originaires des PTOM, et le maintien du cumul entre produits originaires des États ACP et produits originaires des PTOM a amené à constater le risque de conflit entre les objectifs de deux politiques communautaires, à savoir le développement des PTOM et la politique agricole commune; que, en effet, de graves perturbations sur le marché communautaire de certains produits soumis à l'organisation commune de marchés se sont traduites à plusieurs reprises par l'adoption de mesures de sauvegarde; qu'il convient de prévenir de nouvelles perturbations au moyen de mesures propres à définir un cadre favorable à la régularité des échanges et en même temps compatibles avec la politique agricole commune».

18 À cette fin, la décision attaquée a inséré dans la décision PTOM, notamment, l'article 108 ter, qui admet le cumul d'origine ACP/PTOM pour le sucre à concurrence d'une quantité annuelle déterminée. Cet article 108 ter, paragraphes 1 et 2, dispose:

«1. [...] le cumul d'origine ACP/PTOM visé à l'article 6 de l'annexe II est admis pour une quantité annuelle de 3 000 tonnes de sucre.

2. Pour la mise en œuvre des règles de cumul ACP/PTOM visé au paragraphe 1, sont considérés comme suffisants pour conférer le caractère de produits originaires des PTOM le moulage de sucre en morceaux ou la coloration.»

## Faits et procédure

19 La requérante, qui a été constituée le 6 février 1997, exploite depuis le mois d'avril 1997 une usine sucrière sur l'île d'Aruba et exporte du sucre vers la Communauté. L'usine de la requérante a, selon celle-ci, une capacité minimale de traitement de 34 000 tonnes de sucre par an. Le sucre n'étant pas produit à Aruba, la requérante achète du sucre blanc auprès de raffineries de sucre de canne établies dans des États ACP. Le sucre acheté est transporté à Aruba où, avant d'être exporté vers la Communauté, il fait l'objet d'opérations d'ouvraison et de transformation en vue de le faire bénéficier du cumul d'origine ACP/PTOM.

20 C'est dans ce contexte que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 mars 1998, la requérante a introduit le présent recours, ayant pour objet une demande d'annulation de la décision attaquée ainsi qu'une demande en indemnité.

21 Par acte séparé enregistré au greffe du Tribunal le 10 avril 1998, la requérante a introduit, en vertu de l'article 185 du traité CE (devenu article 242 CE), une demande de sursis à l'exécution de l'article 1er, points 28, 30, 32 et 60, de la décision attaquée, jusqu'à ce que le Tribunal ait statué sur le fond et, à titre subsidiaire, en vertu de l'article 186 du traité CE (devenu article 243 CE), une demande de mesures provisoires appropriées.

22 Par ordonnance du 14 août 1998, Emesa Sugar/Conseil (T-43/98 R, Rec. p. II-3055), le président du Tribunal a rejeté ces demandes.

23 Par requêtes déposées au greffe du Tribunal, respectivement, les 7 mai, 4 juin et 15 juin 1998, le royaume d'Espagne, la Commission et la République française ont demandé, conformément à l'article 115 du règlement de procédure du Tribunal, à intervenir au soutien des conclusions du Conseil. Il a été fait droit à la

demande du royaume d'Espagne par ordonnance du 7 juillet 1998 et à celles de la Commission et de la République française par ordonnances du 9 juillet 1998. Le royaume d'Espagne et la Commission ont déposé un mémoire en intervention, respectivement, le 20 novembre et le 22 décembre 1998 et les parties principales ont été invitées à présenter leurs observations sur ces mémoires.

24 Sur pourvoi formé par la requérante, l'ordonnance Emesa Sugar/Conseil, citée au point 22 ci dessus, a été annulée par ordonnance du président de la Cour du 17 décembre 1998, Emesa Sugar/Conseil [C-363/98 P(R), Rec. p. I-8787], et l'affaire a été renvoyée devant le Tribunal.

25 Le président du Tribunal a ensuite ordonné des mesures provisoires dans l'affaire T-44/98 R II [ordonnances du président du Tribunal du 30 avril 1999, Emesa Sugar/Commission, T-44/98 R II, Rec. p. II-1427, et du 29 septembre 1999, Emesa Sugar/Commission, T-44/98 R II, Rec. p. II-2815]. En raison de ces mesures provisoires, il a été jugé qu'il n'y avait plus lieu de prendre une décision dans l'affaire T-43/98 R II (ordonnance du président du Tribunal du 6 avril 2000, Emesa Sugar/Conseil, T-43/98 R II, non publiée au Recueil).

26 Au titre de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), le président de l'Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Pays-Bas) a demandé à la Cour de se prononcer sur la validité de la décision attaquée (affaire C-17/98).

27 Par ordonnance du 11 février 1999, le Tribunal a suspendu la présente procédure jusqu'à la décision de la Cour mettant fin à l'instance dans l'affaire C-17/98.

28 Dans son arrêt du 8 février 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Rec. p. I-675, ci-après l'«arrêt Emesa»), la Cour a jugé que l'examen des questions posées n'avait pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de la décision attaquée.

29 Par lettre du 29 février 2000, les parties ont été invitées à déposer des observations sur la poursuite de la procédure dans la présente affaire.

30 La requérante a fait valoir, dans sa lettre du 31 mars 2000, que l'arrêt Emesa était fondé sur des erreurs de fait. En outre, cet arrêt serait intervenu en violation de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que, au cours de la procédure devant la Cour, la requérante n'aurait pas pu formuler des observations sur les conclusions de l'avocat général. La requérante a demandé au Tribunal de poursuivre la procédure écrite et d'inviter les parties à déposer des observations sur le fond de l'arrêt Emesa.

31 Le Conseil et la Commission ont soutenu, dans des lettres datées, respectivement, des 29 et 24 mars 2000, que le recours était devenu sans objet, eu égard au fait que la Cour avait confirmé, dans son arrêt Emesa, la validité de la décision attaquée.

32 Par lettre du 24 mai 2000, la requérante a été invitée à déposer un mémoire complémentaire sur le fond de l'arrêt Emesa. Le 9 octobre 2000, la requérante a déposé ce mémoire, à l'égard duquel le Conseil et la Commission ont présenté des observations dans des mémoires datés du 21 février 2001.

33 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale. Au titre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, certaines questions écrites ont été adressées aux parties qui y ont répondu dans le délai imparti.

34 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience qui s'est déroulée le 15 mai 2001.

## Conclusions des parties

35 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision attaquée ou, du moins, l'annuler en ce que, d'une part, elle porte modification des articles 101, 102 et 108 de la décision PTOM et de l'article 6 de l'annexe II et, d'autre part, elle prévoit d'insérer le nouvel article 108 ter dans la décision PTOM (article 1er, points 27 à 32, de la décision attaquée);

— déclarer la Communauté responsable du préjudice qu'elle a subi du fait que, depuis le 1er décembre 1997, l'importation de sucre originaire des PTOM dans la Communauté se trouve empêchée ou restreinte par l'effet de la décision attaquée;

— ordonner que les parties s'entendront sur l'étendue de ce dommage et que, à défaut d'accord entre elles, la procédure sera poursuivie, dans un délai qu'il déterminera, afin de préciser cette étendue ou, du moins, condamner la Communauté à payer le montant du dommage qui a été estimé de manière provisoire dans la requête et qui doit encore l'être de manière définitive ou, à titre plus subsidiaire, condamner la Communauté à payer la réparation du dommage que le Tribunal déterminera en bonne justice, majorée d'intérêts de retard;

— condamner le Conseil aux dépens.

36 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter comme étant irrecevables et, à titre subsidiaire, non fondées les conclusions en annulation;

— rejeter comme étant non fondées les conclusions en indemnité;

— condamner la requérante aux dépens;

— pour le cas où le Tribunal conclurait à la nullité de l'article 1er, points 27 à 32, de la décision attaquée, indiquer quels sont les effets des dispositions annulées à maintenir jusqu'à ce qu'il rende cette décision conforme à l'arrêt rendu en l'espèce.

37 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours en annulation comme irrecevable ou, du moins, comme non fondé;

— rejeter le recours en indemnité;

— condamner la requérante aux dépens.

38 Le royaume d'Espagne conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter la requête;

— condamner la requérante aux dépens.

**Sur la recevabilité des conclusions en annulation**

*Arguments des parties*

39 Le Conseil et la Commission contestent la recevabilité des conclusions en annulation. La décision attaquée serait une mesure législative de portée générale s'appliquant à tous les opérateurs économiques concernés. En tout état de cause, la requérante ne serait pas individuellement concernée par la décision attaquée au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 230, quatrième alinéa, CE).

40 La requérante rétorque que la décision attaquée est une décision au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité. Elle ajoute qu'elle est directement et individuellement concernée au sens de cette même disposition par la décision

attaquée ou, du moins, par les dispositions de celle-ci qui ont modifié les articles 101, 102 et 108 de la décision PTOM et l'article 6 de l'annexe II, et qui ont inséré un nouvel article 108 ter dans cette dernière décision.

41 La requérante serait directement concernée dès lors que la décision attaquée ou, du moins, les dispositions de celle-ci, citées au point précédent, ne laissent aucune marge d'appréciation aux autorités nationales des États membres chargées de leur application. Elle serait, en outre, individuellement concernée par la décision attaquée, ou du moins par les dispositions précitées, du fait qu'elle se trouverait dans une situation qui la distinguerait de toute autre entreprise (arrêt de la Cour du 18 mai 1994, Codorniu/Conseil, C-309/89, Rec. p. I-1853). Elle fait valoir, à cet effet, qu'elle est le seul producteur de sucre des PTOM qui s'est clairement manifesté en tant que partie intéressée au cours de la procédure administrative précédant l'adoption de la décision attaquée.

42 La requérante souligne, ensuite, qu'elle fait partie d'un très petit nombre d'entreprises sucrières qui sont établies dans les PTOM et dont le Conseil aurait dû examiner la situation avant de modifier la décision PTOM. Elle rappelle, à cet effet, qu'elle a fait des investissements considérables et a pris des engagements à long terme avec des fournisseurs de sucre dans les États ACP (arrêt de la Cour du 17 janvier 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commission, 11/82, Rec. p. 207, point 28, et arrêt du Tribunal du 14 septembre 1995, Antillean Rice Mills e.a./Commission, T-480/93 et T-483/93, Rec. p. II-2305, point 74). Dans une lettre du 18 décembre 1997, le membre de la Commission M. Fischler aurait lui-même reconnu que les modifications apportées à la décision PTOM par la décision attaquée auraient été adoptées comme solution de rechange au lieu des mesures de sauvegarde qui auraient pu être prises sur la base de l'article 109 de la décision PTOM. Dans ces circonstances, il aurait appartenu au Conseil de tenir compte des intérêts de la requérante (arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, précité, points 76 et 77). En effet, si la Communauté avait formellement pris des mesures de sauvegarde, elle aurait dû tenir compte des conséquences qu'elles auraient pu avoir pour les entreprises établies dans les PTOM. La requérante estime que la différence formelle qui distingue les mesures de sauvegarde d'une restriction structurelle n'implique aucune différence en ce qui concerne la mesure dans laquelle la Communauté doit tenir compte des intérêts des entreprises établies dans les PTOM.

43 L'obligation de la Communauté de tenir compte des conséquences que l'acte qu'elle envisagerait d'adopter aurait sur la situation de certains particuliers résulterait, d'une manière générale, du préambule du traité, de la charte des Nations unies et de l'article 131, troisième alinéa, du traité.

44 La requérante fait ensuite observer que la restriction quantitative imposée dans la décision attaquée sur les importations de sucre en provenance des PTOM et la limitation des types d'opérations d'ouvraison ou de transformation susceptibles de conférer l'origine PTOM par application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM menacent directement son existence et ses activités commerciales. À l'audience, elle a souligné qu'elle était, au moment de l'adoption de la décision attaquée, la seule entreprise sucrière établie à Aruba. Elle estime que sa situation est comparable à celle de la requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour du 16 mai 1991, Extramet Industrie/Conseil (C-358/89, Rec. p. I-2501).

45 Enfin, la requérante, se référant à l'arrêt du Tribunal du 17 juin 1998, UEAPME/Conseil (T-135/96, Rec. p. II-2335, point 89), estime que la décision attaquée a été soustraite à tout contrôle démocratique. En effet, il n'y aurait pas eu de consultation du Parlement européen, ni des PTOM. Dans ces conditions, le Conseil aurait dû prendre la position particulière des PTOM en considération (arrêt UEAPME/Conseil, précité, point 90).

*Appréciation du Tribunal*

46 Il doit être constaté que, bien que la décision attaquée soit intitulée «décision», elle a une portée générale, puisqu'elle s'applique à la généralité des opérateurs économiques intéressés. Le fait que l'article 108 ter, inséré en vertu de la décision attaquée dans la décision PTOM, frapperait en particulier la requérante, en limitant les importations de sucre dans la Communauté pouvant bénéficier du cumul d'origine ACP/PTOM, n'est pas de nature à mettre en cause la nature

réglementaire de la décision attaquée dès lors que la disposition en question s'adresse à la généralité des entreprises concernées par les exportations de sucre en provenance des PTOM vers la Communauté. Il doit être rappelé, à cet effet, que la possibilité de déterminer, avec plus ou moins de précision, le nombre ou même l'identité des opérateurs économiques auxquels un acte s'applique, à un moment donné, ne suffit pas à mettre en cause la nature réglementaire de l'acte, 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 relation avec la finalité de ce dernier (arrêts Codorniu/Conseil, cité au point 41 ci-dessus, point 18, et Antillean Rice Mills e.a./Commission, cité au point 42 ci-dessus, point 65).

47 Toutefois, la portée générale de la décision attaquée n'exclut pas, pour autant, qu'elle puisse concerner directement et individuellement certaines personnes physiques ou morales au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité (voir arrêts Codorniu/Conseil, cité au point 41 ci-dessus, point 19, et Antillean Rice Mills e.a./Commission, cité au point 42 ci-dessus, point 66).

48 Il doit être constaté que la requérante est directement concernée par la décision attaquée dès lors que cette dernière ne laisse aucune marge d'appréciation aux autorités nationales des États membres chargées de son application (arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, cité au point 42 ci-dessus, point 63).

49 S'agissant du point de savoir si la requérante est individuellement concernée par la décision attaquée, il y a lieu de rappeler que, pour qu'une personne physique ou morale puisse être considérée comme individuellement concernée par un acte de portée générale, il faut qu'elle soit atteinte par celui-ci en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne (arrêt de la Cour du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 197, 223; ordonnances du Tribunal du 30 septembre 1997, Federolio/Commission, T-122/96, Rec. p. II-1559, point 59, et du 29 avril 1999, Alce/Commission, T-120/98, Rec. p. II-1395, point 19).

50 Le fait que la décision attaquée affecte l'activité économique de la requérante n'est pas de nature à l'individualiser au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité par rapport à tout autre opérateur, dès lors qu'elle se trouve dans une situation objectivement déterminée, comparable à celle de tout autre opérateur établi ou qui viendrait à s'établir dans un PTOM et qui est ou serait actif sur le marché du sucre (ordonnance Federolio/Commission, citée au point 49 ci-dessus, point 67). À cet égard, il doit être constaté que la requérante elle-même a affirmé dans sa requête (point 207) que, au moment de l'adoption de la décision attaquée, il y avait deux ou trois autres entreprises sucrières dans les PTOM (notamment à Curaçao). En outre, à l'audience, elle a expliqué qu'une nouvelle entreprise sucrière, Rica Foods, s'était installée à Aruba après l'adoption de la décision attaquée. Dans ces conditions, la requérante n'a pas apporté la preuve qu'elle subissait un préjudice exceptionnel de nature à l'individualiser par rapport aux autres opérateurs économiques au sens de l'arrêt Extramet Industrie/Conseil, cité au point 44 ci-dessus.

51 La requérante soutient toutefois que le Conseil était légalement tenu d'examiner sa situation particulière avant d'adopter la décision attaquée.

52 Il importe de rappeler que le fait qu'une institution communautaire ait l'obligation, en vertu de dispositions spécifiques, de tenir compte des conséquences de l'acte qu'elle envisage d'adopter sur la situation de certains particuliers est de nature à individualiser ces derniers (arrêts de la Cour Piraiki-Patraiki e.a./Commission, cité au point 42 ci-dessus, points 28 à 31, et du 26 juin 1990, Sofrimport/Commission, C-152/88, Rec. p. I-2477, points 11 à 13; arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, cité au point 42 ci-dessus, point 67).

53 Force est toutefois de constater que, au moment de l'adoption de la décision attaquée, aucune disposition de droit communautaire n'imposait au Conseil de tenir compte de la situation particulière de la requérante. Il y a lieu de souligner, à cet effet, que la décision attaquée ne saurait être considérée comme une mesure de sauvegarde tombant dans le champ d'application de l'article 109 de la décision PTOM (voir ci-après points 107 à 112). L'obligation que cette disposition impose

à l'institution qui adopte une mesure de sauvegarde, à savoir prendre en considération la situation particulière des entreprises intéressées (arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, cité au point 42 ci-dessus, point 72), n'est donc pas applicable dans le cas d'espèce. En tout état de cause, il doit être souligné que la proposition de décision 96/C 139/01 du Conseil portant révision à mi-parcours de la décision PTOM (JO 1996, C 139, p. 1) a été présentée par la Commission au Conseil le 16 février 1996 et que cette proposition prévoyait au départ l'abolition totale de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM pour le sucre originaire des États ACP (voir ci-après point 94). Même si elle l'avait voulu, la Commission n'aurait pas pu tenir compte de la situation particulière de la requérante dès lors que, à cette époque, la requérante, qui a été constituée le 6 février 1997, n'existait pas.

54 Le fait que la requérante ait fait des investissements et ait conclu des contrats d'approvisionnement relève d'un choix économique qu'elle a opéré en fonction de ses propres intérêts commerciaux (ordonnance du Tribunal du 30 janvier 2001, Iposea/Commission, T-49/00, Rec. p. II-163, point 34). Une telle situation, qui découle de l'activité normale de toute entreprise active dans la transformation du sucre, n'est pas de nature à individualiser la requérante au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.

55 Quant à l'intervention de la requérante au cours de la procédure qui a précédé l'adoption de la décision attaquée, il y a lieu d'observer qu'aucune disposition de droit communautaire n'imposait au Conseil, lors de la révision de la décision PTOM, de suivre une procédure dans le cadre de laquelle la requérante aurait eu le droit d'être entendue. Dès lors, les interventions citées par la requérante ne sauraient conférer à celle-ci la qualité pour agir au titre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité (arrêt du Tribunal du 7 février 2001, Sociedade Agrícola dos Arinhos e.a./Commission, T-38/99 à 50/99, Rec. p. II-585, point 48).

56 Enfin, le fait que la décision attaquée aurait été soustraite à tout contrôle démocratique ne permet pas d'écarter l'application des critères de recevabilité fixés à l'article 173, quatrième alinéa, du traité (voir, en ce sens, ordonnance de la Cour du 10 mai 2001, FNAB e.a./Conseil, C-345/00 P, Rec. p. I-3811, point 40).

57 Sur la base de tout ce qui précède, il y a lieu de déclarer les conclusions en annulation irrecevables.

## Sur les conclusions en indemnité

### *Observations liminaires*

58 La requérante soutient que les violations du droit communautaire identifiées dans ses moyens d'annulation lui ont causé un préjudice et engagent la responsabilité extracontractuelle de la Communauté.

59 Il doit être rappelé qu'en matière de responsabilité extracontractuelle de la Communauté un droit à réparation est reconnu dès lors que trois conditions cumulatives sont réunies, à savoir que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée et, enfin, qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation qui incombe à la Communauté et le dommage subi par les personnes lésées (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, point 42).

60 Il y a donc lieu d'examiner si les moyens d'annulation de la requête se rapportent à des violations de règles de droit conférant des droits aux particuliers.

61 La requérante invoque cinq moyens à l'appui de ses conclusions en annulation. Le premier est tiré de la violation du «mécanisme de verrouillage» selon lequel les avantages attribués aux PTOM dans le cadre de la réalisation par étapes de leur

association à la Communauté ne pourraient plus être remis en cause par celle-ci. Le deuxième est pris de la violation du principe de proportionnalité. Le troisième moyen est tiré de la violation de l'article 240 de la décision PTOM et le quatrième de la violation du principe de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime. Le cinquième moyen, enfin, est pris de la violation de l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE).

62 La requérante ne prétend même pas que les violations du droit communautaire alléguées dans le cadre des troisième et cinquième moyens portent sur des règles de droit conférant des droits aux particuliers. Elle fait seulement valoir dans sa requête (point 180) que le «mécanisme de verrouillage» (premier moyen), le principe de proportionnalité (deuxième moyen) et le principe de sécurité juridique ou de protection de la confiance légitime (quatrième moyen) constituent de telles règles.

63 Quant au cinquième moyen, il a déjà été jugé qu'une violation de l'article 190 du traité n'était pas de nature à engager la responsabilité extracontractuelle de la Communauté (arrêts de la Cour du 15 septembre 1982, Kind/CEE, 106/81, Rec. p. 2885, point 14, et du 6 juin 1990, AERPO e.a./Commission, C-119/88, Rec. p. I-2189, point 20; arrêt du Tribunal du 15 décembre 1994, Unifruit Hellas/Commission, T-489/93, Rec. p. II-1201, point 41). En ce qui concerne le troisième moyen, tiré d'une prétendue violation de l'article 240 de la décision PTOM en ce que le Conseil ne serait plus, en vertu de cette disposition, compétent ratione temporis pour adopter la décision attaquée, il est difficilement concevable que cette disposition puisse constituer une règle de droit conférant des droits aux particuliers (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 13 mars 1992, Vreugdenhil/Commission, C-282/90, Rec. p. I-1937, points 20 à 25). En tout état de cause, la Cour a déjà jugé dans son arrêt Emesa (point 33) que la décision attaquée n'avait pas été prise en violation de l'article 240 de la décision PTOM et la requérante n'a pas formulé d'observations sur ce passage de l'arrêt de la Cour dans ses observations supplémentaires du 9 octobre 2000.

64 En revanche, constituent des règles de droit conférant des droits aux particuliers le principe de proportionnalité, visé au deuxième moyen (arrêt Unifruit Hellas/Commission, cité au point 63 ci-dessus, point 42) et le principe de protection de

la confiance légitime, visé au quatrième moyen (arrêt de la Cour du 19 mai 1992, Mulder e.a./Conseil et Commission, C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-3061, point 15). Quant au «mécanisme de verrouillage» qui fait l'objet du premier moyen, il y aura lieu d'examiner d'abord s'il s'agit d'un principe de droit communautaire, puis de vérifier, le cas échéant, s'il s'agit d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers.

65 Il s'ensuit qu'il y a lieu d'examiner uniquement les premier, deuxième et quatrième moyens de la requête dans le cadre des conclusions en indemnité.

*Sur le moyen tiré de la violation du «mécanisme de verrouillage»*

66 La requérante soutient que les dispositions combinées de la quatrième partie du traité, en particulier les articles 132, 133 et 136 de celui-ci, ainsi que l'acquis communautaire que les décisions PTOM successives ont mis en place, prescrivent un «principe de verrouillage». Ce principe ferait obstacle à ce que les avantages déjà attribués aux PTOM dans le cadre de la réalisation par étapes de l'association soient remis en cause par une décision ultérieure de la Communauté.

67 Dans son arrêt Emesa (points 38 et 39), la Cour a jugé:

«38 [...] [S]i le processus dynamique et progressif dans lequel s'inscrit l'association des PTOM à la Communauté requiert qu'il soit tenu compte par le Conseil des réalisations acquises grâce à ses décisions antérieures, il n'en demeure pas moins [...] que le Conseil, lorsqu'il arrête des mesures au titre de l'article 136, second alinéa, du traité, doit tenir compte à la fois des principes figurant dans la quatrième partie de celui-ci et des autres principes du droit communautaire, y compris ceux qui se rapportent à la politique agricole commune.

39 En effectuant la mise en balance des différents objectifs fixés par le traité, tout en tenant compte globalement des réalisations acquises sur le fondement de ses décisions antérieures, le Conseil, qui dispose, à cet effet, d'un large pouvoir d'appréciation, correspondant aux responsabilités politiques que lui confèrent les articles 40 du traité CE (devenu, après modification, article 34 CE), 41 et 42 du traité CE (devenus articles 35 CE et 36 CE), 43 du traité CE (devenu, après modification, article 37 CE) et 136 du traité, peut être amené, en cas de nécessité, à diminuer certains avantages précédemment octroyés aux PTOM.»

68 Il s'ensuit donc qu'il n'existe pas de «mécanisme ou principe de verrouillage» absolu dans les relations entre la Communauté et les PTOM. En effet, le Conseil peut être amené «en cas de nécessité» à diminuer certains avantages précédemment octroyés aux PTOM (arrêt Emesa, point 39).

69 Force est de constater ensuite que, sur la base des éléments du dossier dont elle disposait, la Cour a examiné si, en l'espèce, le Conseil avait raisonnablement pu considérer, après avoir mis en balance les objectifs de l'association des PTOM avec ceux de la politique agricole commune, qu'il était nécessaire de limiter l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM.

70 Ainsi la Cour a jugé dans son arrêt Emesa (points 40 à 42):

«40 En l'occurrence, il est constant que la réduction à 3 000 tonnes annuelles de la quantité de sucre susceptible de bénéficier du cumul d'origine ACP/PTOM constitue une restriction par rapport à la décision PTOM. Toutefois, dès lors qu'il serait établi que l'application de la règle [de] cumul d'origine dans le secteur du sucre était susceptible d'entraîner d'importantes perturbations dans le fonctionnement d'une organisation commune de marché [...], le Conseil, après avoir mis en balance les objectifs de l'association des PTOM

avec ceux de la politique agricole commune, était en droit de prendre, dans le respect des principes de droit communautaire encadrant l'exercice de son pouvoir d'appréciation, toute mesure de nature à mettre fin ou à atténuer lesdites perturbations, y compris la suppression ou la limitation d'avantages précédemment octroyés aux PTOM.

41 Il doit en être d'autant plus ainsi [...] lorsque les avantages dont il s'agit présentent un caractère extraordinaire par rapport aux règles de fonctionnement du marché communautaire. Tel est le cas de la règle qui permet, après certaines opérations, d'octroyer une origine PTOM à certains produits en provenance des États ACP.

42 Il y a lieu d'ajouter que la révision de la décision PTOM n'a pas seulement apporté des restrictions ou des limitations par rapport au régime précédemment en vigueur puisque, ainsi que la Commission le soutient, sans avoir été contredite sur ce point, différents avantages ont été attribués aux PTOM en matière d'établissement à l'intérieur de la Communauté (articles 232 et 233 bis de la décision PTOM modifiée), de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (article 233 ter), d'accès à des programmes communautaires (article 233 quater). En outre, l'aide financière de la Communauté aux PTOM a augmenté de 21 % (article 154 bis).»

71 Il ressort de ce passage de l'arrêt Emesa que la Cour considère que, dans les circonstances de l'espèce, le Conseil n'était pas seulement en droit de limiter l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM, comme il l'a fait, mais qu'il aurait tout aussi bien pu supprimer totalement cet avantage pour le sucre en provenance des PTOM.

72 Toutefois, selon la requérante, la Cour a reconnu aux points 40 à 42 de l'arrêt que, même «en cas de nécessité» (arrêt Emesa, point 39), le Conseil ne pourrait

diminuer un avantage octroyé précédemment aux PTOM que si l'avantage en question était de nature extraordinaire et si des compensations étaient accordées dans d'autres domaines. Or, la règle de cumul d'origine ACP/PTOM n'aurait rien d'extraordinaire. Il y aurait lieu d'apprécier le caractère prétendument exceptionnel de celle-ci non pas «par rapport aux règles de fonctionnement du marché communautaire», mais par rapport aux règles d'origine ordinaires, aux différents régimes d'importation et à la position privilégiée des PTOM. En outre, la requérante critique le fait que la Cour n'a pas examiné si les compensations dans d'autres domaines contrebalançaient réellement la paralysie de l'industrie sucrière des PTOM provoquée par la décision attaquée.

73 Dans la mesure où la requérante ne prétend même pas que la Cour a fondé son appréciation sur des données factuelles inexactes ou incomplètes, il n'appartient pas au Tribunal de remettre cette appréciation en cause.

74 En outre, il convient de relever que l'argumentation de la requérante repose sur une lecture erronée des points 40 à 42 de l'arrêt Emesa. En effet, la Cour n'a pas jugé que le Conseil pouvait diminuer un avantage octroyé aux PTOM uniquement si cet avantage était de nature extraordinaire et si des compensations étaient accordées dans d'autres domaines. Il ressort de l'arrêt que le Conseil était en droit de réduire, et même de supprimer, un avantage précédemment octroyé aux PTOM, en l'occurrence l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM, dès lors que «l'application de [cette] règle [...] dans le secteur du sucre était susceptible d'entraîner d'importantes perturbations dans le fonctionnement d'une organisation commune de marché» (point 40 de l'arrêt).

75 Afin de souligner le caractère justifié et équilibré de la décision attaquée, la Cour ajoute que, en tout état de cause, l'avantage octroyé avait un caractère extraordinaire et que le Conseil a accordé, dans la décision attaquée, différents avantages dans d'autres domaines (arrêt Emesa, points 41 et 42).

76 La Cour ne fait toutefois nulle part état de «compensations» dans son arrêt Emesa. La Cour cite au point 42 de cet arrêt «différents avantages [qui] ont été attribués aux PTOM», sans que la requérante ait contesté l'existence de ces avantages.

77 Ensuite, quant à la question de savoir si la règle de cumul d'origine ACP/PTOM confère un avantage extraordinaire aux opérateurs économiques des PTOM, il doit être rappelé que, selon les règles d'origine ordinaires, un produit est considéré comme originaire d'un pays s'il y est soit entièrement obtenu, soit suffisamment transformé [articles 4 et 5 du règlement (CEE) n° 802/68 du Conseil, du 27 juin 1968, relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises (JO L 148, p. 1) et articles 1er à 3 de l'annexe II].

78 Or, il est constant entre les parties que le sucre exporté par la requérante n'a pas été entièrement obtenu dans les PTOM. Il s'agit, en effet, de sucre importé des pays ACP. En outre, il n'est pas contesté que le sucre exporté par la requérante ne subit pas une transformation suffisante à Aruba pour conférer une origine PTOM au produit en cause en vertu des règles d'origine ordinaires.

79 Ce n'est que par le biais de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM que le sucre exporté par la requérante peut être considéré comme du sucre d'origine PTOM. En effet, en vertu de cette règle, des transformations minimales — même celles qui sont explicitement mentionnées à l'article 3, paragraphe 3, de l'annexe II comme étant insuffisantes pour conférer le caractère originaire à un produit en provenance des PTOM — apportées dans les PTOM aux produits d'origine ACP confèrent exceptionnellement une origine PTOM aux produits concernés. Dès lors que les produits bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM peuvent être importés dans la Communauté en exemption de droits de douane, il doit être considéré que cette règle confère, comme le souligne la Cour, un avantage extraordinaire aux opérateurs économiques des PTOM (arrêt Emesa, point 41).

80 Dans le cadre du premier moyen, la requérante soutient encore que le Conseil a violé l'article 133, paragraphe 1, du traité en limitant à 3 000 tonnes les importations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM. Le plafond prévu à l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée constituerait, en effet, une restriction quantitative interdite par cette disposition. En outre, même si le régime résultant de la décision PTOM portait atteinte à d'autres intérêts communautaires, le Conseil aurait, en vertu de l'article 136, second alinéa, du traité, l'obligation de respecter les «réalisations acquises».

81 Il doit toutefois être constaté que la Cour a déjà rejeté cet argument dans son arrêt Emesa dans les termes suivants:

«45 Sans qu'il soit besoin de trancher la question de savoir si le contingent tarifaire fixé à l'article 108 ter de la décision PTOM modifiée peut être considéré comme une restriction quantitative ni celle de savoir si le régime de cumul ACP/PTOM confère aux marchandises considérées une origine PTOM pour l'application du régime d'importation visé à l'article 133, paragraphe 1, du traité, force est de constater que les produits concernés ne peuvent être importés au-delà du contingent que contre paiement des droits de douane.

46 Or, l'article 133, paragraphe 1, du traité prévoit, en ce qui concerne les importations originaires des PTOM dans la Communauté, qu'elles bénéficient de l'élimination totale des droits de douane telle qu'intervenue 'progressivement entre les États membres conformément aux dispositions du présent traité'.

47 À cet égard, il convient de relever, ainsi que le fait la Commission, que, s'agissant du commerce du sucre, le démantèlement tarifaire intracommunautaire n'est intervenu qu'à la suite de l'établissement d'une organisation

commune du marché de ce produit, lequel a impliqué la mise en place d'un tarif extérieur commun parallèlement à la fixation d'un prix minimal applicable dans tous les États membres, afin notamment d'éliminer les distorsions de concurrence. Aussi, en l'absence de toute politique agricole commune entre les PTOM et la Communauté, des mesures visant à éviter des distorsions de concurrence ou des perturbations du marché communautaire, qui peuvent prendre la forme d'un contingent tarifaire, ne sauraient-elles, du simple fait de leur adoption, être considérées comme contraires à l'article 133, paragraphe 1, du traité.

48 Quant à la question de savoir si le contingent tarifaire fixé par l'article 108 ter de la décision PTOM modifiée est compatible avec l'article 136, second alinéa, du traité, il suffit de constater que cette disposition prévoit expressément que l'action du Conseil doit se poursuivre 'à partir des réalisations acquises et sur la base des principes inscrits dans le présent traité'. Parmi ces principes figurent, ainsi que l'a jugé la Cour dans son arrêt [du 11 février 1999] Antillean Rice Mills e.a./Commission, [C-390/95 P, Rec. p. I-769], point 37, ceux qui se rapportent à la politique agricole commune.

49 En conséquence, il ne saurait être reproché au Conseil d'avoir pris en compte, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 136, second alinéa, du traité, les exigences de la politique agricole commune.

50 Il découle de ce qui précède que la validité de la mesure prévue à l'article 108 ter de la décision PTOM ne saurait être mise en cause au regard des articles 133, paragraphe 1, et 136, second alinéa, du traité au motif qu'elle fixe un contingent sur les importations de sucre bénéficiaire du régime de cumul d'origine ACP/PTOM.»

82 Il résulte de tout ce qui précède que le premier moyen doit être rejeté dans son intégralité.

83 Sans qu'il soit encore besoin de se prononcer sur la question de savoir si le premier moyen porte sur une règle de droit conférant des droits aux particuliers, il doit être constaté que l'examen du moyen n'a pas dévoilé l'existence d'un comportement de la Communauté qui aurait pu engager la responsabilité de celle-ci.

*Sur le moyen tiré de la violation du principe de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime*

84 La requérante fait valoir que la décision attaquée viole le principe de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime. Elle rappelle que, en insérant l'article 108 ter, paragraphe 1, dans la décision PTOM, le Conseil a limité à 3 000 tonnes par an les importations de sucre pouvant bénéficier du cumul d'origine ACP/PTOM. La requérante n'aurait pas pu s'attendre à une telle modification de la décision PTOM. Elle souligne, à cet effet, que la décision PTOM avait été adoptée pour une durée de dix ans et que, en vertu de son article 240, paragraphe 3, la seule modification prévue devait être opérée pour le 1er mars 1995. En outre, en cas de modification, celle-ci ne pouvait se faire, selon la requérante, que dans le sens de l'objectif énoncé à l'article 132, paragraphe 1, du traité.

85 La requérante soutient encore que les principes généraux du droit communautaire imposent au Conseil de tenir compte des intérêts des entreprises qui ont réalisé des investissements et développé des activités sur la base des règles de droit en vigueur (arrêts de la Cour du 27 avril 1978, Stimming/Commission, 90/77, Rec. p. 995, du 16 mai 1979, Tomadini, 84/78, Rec. p. 1801, du 28 avril 1988, Mulder, 120/86, Rec. p. 2321, et du 11 juillet 1991, Crispoltoni, C-368/89, Rec. p. I-3695).

86 Le Tribunal rappelle d'abord que le Conseil, lorsqu'il arrête des mesures au titre de l'article 136, second alinéa, du traité, doit tenir compte à la fois des principes figurant dans la quatrième partie de celui-ci, notamment ceux énoncés à

l'article 132 du traité, et des autres principes du droit communautaire, y compris ceux qui se rapportent à la politique agricole commune (arrêt Emesa, point 38). Il doit encore être rappelé que le Conseil, qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il opère des arbitrages entre les objectifs de l'association des PTOM et ceux de la politique agricole commune (arrêt Emesa, points 39 et 53), est en droit de réduire, et même de supprimer, un avantage précédemment octroyé aux PTOM dès lors que l'application de celui-ci est susceptible d'entraîner d'importantes perturbations dans le fonctionnement d'une organisation commune de marché (arrêt Emesa, point 40).

87 Or, si le respect de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne peuvent légitimement placer leur confiance dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires (voir, notamment, arrêt de la Cour du 17 septembre 1998, Pontillo, C-372/96, Rec. p. I-5091, points 22 et 23, et arrêt Emesa, point 34).

88 Un opérateur économique diligent aurait donc dû prévoir que la décision PTOM pouvait être modifiée et qu'une modification pourrait, le cas échéant, porter sur la suppression ou la limitation d'avantages précédemment octroyés aux PTOM. Une telle analyse s'impose d'autant plus en l'espèce que les avantages concernés présentaient un caractère extraordinaire (arrêt Emesa, points 40 et 41). En outre, aucune disposition de droit communautaire n'imposait au Conseil de tenir compte des intérêts des entreprises déjà présentes sur le marché (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 79).

89 La requérante ne saurait tirer argument de l'article 240, paragraphe 3, de la décision PTOM qui prévoit que, avant l'expiration de la première période de cinq ans, le Conseil arrête, le cas échéant, les modifications éventuelles à apporter à l'association des PTOM à la Communauté. En effet, cette disposition ne prive pas le Conseil de la compétence, qu'il tire directement du traité, de modifier les actes qu'il a adoptés au titre de l'article 136 de celui-ci aux fins de réaliser l'ensemble des objectifs énoncés à l'article 132 dudit traité (arrêt Emesa, point 33).

90 Ensuite, la requérante fait observer que sa décision d'implanter à Aruba une usine de sucre n'a été prise qu'après concertation en 1995 et en 1996 avec les autorités d'Aruba et la représentation permanente du royaume des Pays-Bas auprès de l'Union européenne.

91 La requérante n'aurait pas pu prévoir que le Conseil allait limiter quantitativement les importations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM. À cet égard, la requérante insiste sur le fait que la procédure décisionnelle au sein du Conseil n'est pas publique. Elle n'aurait été informée par les autorités d'Aruba des éléments du débat qu'à partir du mois de juillet 1997.

92 Toutefois, le Tribunal constate que la requérante n'avance aucun élément dont il ressortirait que les institutions communautaires lui auraient fourni des assurances précises qui lui auraient permis d'avoir des espérances fondées quant au maintien du régime existant de cumul d'origine ACP/PTOM pour les exportations de sucre qu'elle envisageait de réaliser.

93 Au contraire, comme le souligne à juste titre la Cour dans l'arrêt Emesa, «il ressort du dossier qu[e la requérante] disposait, au moment d'engager des investissements à Aruba, d'éléments d'information suffisants pour prévoir, en tant qu'opérateur normalement diligent, que le régime libéral de cumul d'origine était susceptible de faire l'objet d'une modification dans un sens restrictif» (point 36 de l'arrêt). La Cour fait observer, à cet effet, «que la proposition [96/C 139/01] a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* du 10 mai 1996, soit près d'une année avant le début de la production d[e la requérante] à Aruba» (point 36 de l'arrêt).

94 Or, la proposition 96/C 139/01, dont fait état la Cour, prévoyait l'abolition de la règle de cumul d'origineACP/PTOM, notamment, pour le sucre originaire des États ACP. En effet, pour ce qui concerne l'annexe II, la Commission proposait

un nouvel article 6 qui disposait que la règle de cumul d'origine ACP/PTOM ne s'appliquait «pas aux produits énumérés aux chapitres 1 à 24 du système harmonisé qui [...] sont originaires [des] États ACP». Or, le sucre est mentionné au chapitre 17 du système harmonisé.

95 Il s'ensuit que la proposition 96/C 139/01, publiée en mai 1996, soit, environ, neuf mois avant que la requérante ait été constituée et onze mois avant que celle-ci ait entamé sa production de sucre (voir ci-dessus point 19), prévoyait l'introduction d'un système encore plus restrictif pour la requérante que le système contenu dans l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée, qui admet le cumul d'origine ACP/PTOM pour une quantité de 3 000 tonnes de sucre par an.

96 Enfin, la requérante fait valoir que la décision attaquée viole le principe de protection de la confiance légitime dès lors qu'elle ne prévoit aucun délai de transition et aucune réglementation transitoire pour les activités existantes dans les PTOM au moment de la révision de la décision PTOM. Il n'existerait, en l'espèce, aucun intérêt général péremptoire qui aurait pu justifier que la révision de la décision PTOM ne soit pas assortie de mesures transitoires (arrêt de la Cour du 17 juillet 1997, Affish, C-183/95, Rec. p. I-4315, point 57).

97 Le Tribunal a déjà jugé qu'aucune disposition de droit communautaire n'imposait au Conseil de tenir compte des intérêts des entreprises déjà présentes sur le marché (voir ci-dessus point 88).

98 Le Tribunal constate ensuite que la requérante ne prétend même pas que, au moment de l'adoption de la décision attaquée, elle aurait eu une cargaison de sucre en cours d'acheminement vers la Communauté dont elle aurait pu croire légitimement qu'elle aurait pu être importée dans la Communauté sans aucune restriction (voir, en ce sens, arrêt Sofrimport/Commission, cité au point 52 ci-dessus, points 16 à 21, et arrêt du Tribunal du 11 juillet 1997, Oleifici Italiani/Commission, T-267/94, Rec. p. II-1239, points 38 à 40).

99 En outre, il doit être constaté que la Commission a adopté, le 17 décembre 1997, le règlement (CE) n° 2553/97 relatif aux modalités de délivrance des certificats d'importation pour certains produits relevant des codes NC 1701, 1702, 1703 et 1704 cumulant l'origine ACP/PTOM (JO L 349, p. 26). Or, il ressort de l'article 8 du règlement n° 2553/97 que l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée n'était applicable qu'à partir du 1er janvier 1998 et que les certificats d'importation sollicités à compter du 10 décembre 1997 et jusqu'au 31 décembre 1997 seraient délivrés jusqu'à la quantité de 3 000 tonnes. En outre, il n'est pas contesté que les demandes de certificats d'importation déposées avant le 10 décembre 1997 ont été entièrement satisfaites.

100 Il s'ensuit donc que, pendant un mois, il y a eu un régime transitoire qui, en outre, était généreux dans ce sens que, pour les 21 jours compris entre le 10 et le 31 décembre 1997, une quantité «annuelle» de 3 000 tonnes de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM a pu être importée.

101 Le grief tiré d'une prétendue absence d'un régime transitoire doit donc aussi être rejeté.

102 Il résulte de tout ce qui précède que le moyen tiré d'une violation du principe de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime doit être rejeté. L'examen de ce moyen n'a donc pas non plus dévoilé une violation par la Communauté d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers.

*Sur le moyen tiré d'une violation du principe de proportionnalité*

103 En premier lieu, la requérante soutient que le Conseil a le devoir de concilier la poursuite des différents objectifs énoncés à l'article 3 du traité, sans toutefois accorder une priorité à la politique agricole commune (arrêt de la Cour du

23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil, 68/86, Rec. p. 855, point 12, et ordonnance de la Cour du 12 juillet 1996, Royaume-Uni/Commission, C-180/96 R, Rec. p. I-3903, point 63). En l'espèce, le Conseil aurait violé le principe de proportionnalité en accordant une priorité à la politique agricole commune au détriment des intérêts des PTOM.

104 Dans son arrêt Emesa, la Cour a jugé, d'une part, que le Conseil, «lorsqu'il arrête des mesures au titre de l'article 136, second alinéa, du traité, doit tenir compte à la fois des principes figurant dans la quatrième partie de celui-ci et des autres principes du droit communautaire, y compris ceux qui se rapportent à la politique agricole commune» (point 38 de l'arrêt) et, d'autre part, que, «[e]n effectuant la mise en balance des différents objectifs fixés par le traité, [...] le Conseil [...] peut être amené, en cas de nécessité, à diminuer certains avantages précédemment octroyés aux PTOM» (point 39 de l'arrêt).

105 L'argument doit donc être rejeté. Il sera examiné ultérieurement si, en l'espèce, le Conseil n'a pas commis une erreur manifeste dans son appréciation de la «nécessité» de la limitation des importations de sucre bénéficiant de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM (voir ci-après points 117 à 150).

106 En deuxième lieu, la requérante fait valoir que l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée comporte une restriction structurelle des importations de sucre originaire des PTOM dans la Communauté. En effet, cette disposition limiterait à 3 000 tonnes la quantité de sucre d'origine ACP qui peut être importée dans la Communauté avec l'attribution d'une origine PTOM après ouvraison ou transformation au sens de l'article 6 de l'annexe II. Or, selon la requérante, seules des mesures restrictives temporaires sur la base de l'article 109 de la décision PTOM peuvent être prises à l'égard des importations en provenance des PTOM, pourvu que ces mesures «ne limite[nt] qu'exceptionnellement, partiellement et temporairement» la libre importation dans la Communauté des produits en provenance des PTOM (arrêts de la Cour du 26 octobre 1994, Pays-Bas/Commission, C-430/92, Rec. p. I-5197, et du 22 avril 1997, Road Air, C-310/95, Rec. p. I-2229, points 40 et 41; arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, cité au point 42 ci-dessus, point 95).

107 Toutefois, il ressort de l'arrêt Emesa (point 40) que le Conseil est en droit de réduire, structurellement, un avantage précédemment octroyé aux PTOM, en l'occurrence l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM dans le secteur du sucre, s'il est établi que «l'application de [cette] règle [...] dans [ce] secteur [... est] susceptible d'entraîner d'importantes perturbations dans le fonctionnement d'une organisation commune de marché». Il sera examiné ultérieurement si l'appréciation, effectuée par le Conseil, du risque que la règle de cumul d'origine ACP/PTOM comportait pour l'organisation commune de marché du sucre n'est pas entachée d'erreur manifeste (voir ci-après points 117 à 150).

108 En troisième lieu, la requérante fait observer que la lettre du 18 décembre 1997 de M. Fischler à son conseil et la lettre de M. Soubestre, de la Commission, au représentant permanent du royaume des Pays-Bas du 9 juin 1997 font ressortir que la restriction structurelle de l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée a été imposée comme une solution de rechange. Elle estime qu'une restriction structurelle adoptée au lieu d'une mesure de sauvegarde doit au moins répondre aux mêmes critères que les mesures prévues par l'article 109 de la décision PTOM. En effet, il serait inacceptable qu'une restriction structurelle définitive puisse être admise plus facilement qu'une mesure de sauvegarde. Or, en l'espèce, les conditions pour l'adoption d'une mesure de sauvegarde en vertu de l'article 109 de la décision PTOM n'auraient pas été remplies.

109 Le Tribunal constate toutefois que les deux lettres de la Commission que la requérante cite ne soutiennent pas son argumentation.

110 D'une part, dans la lettre signée par M. Soubestre, la Commission rejette une proposition faite par les autorités néerlandaises. Ces autorités avaient proposé un système de prix à l'exportation minimaux pour le sucre en provenance des PTOM et un alignement de la procédure concernant les mesures de sauvegarde sur les règles applicables dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il ne ressort toutefois nullement de cette lettre que la restriction structurelle imposée ultérieurement par le Conseil dans la décision attaquée constituerait une mesure de sauvegarde déguisée.

111 D'autre part, la lettre de M. Fischler, du 18 décembre 1997, est une réponse à une lettre du conseil de la requérante dans laquelle ce dernier avait exposé les raisons pour lesquelles l'adoption de mesures de sauvegarde pour le sucre d'origine PTOM n'était pas nécessaire. M. Fischler souscrit à cette analyse. Il explique que, pour la Commission, en raison de l'adoption de la décision attaquée, des mesures de sauvegarde ne semblaient, à ce moment-là, pas nécessaires («safeguard measures seem, for the time being, unnecessary»). Il ne prétend toutefois nullement que la décision attaquée est une solution de rechange, adoptée au lieu d'une mesure de sauvegarde. Il ressort uniquement de la lettre que la solution structurelle apportée par la décision attaquée a mis fin aux perturbations sur le marché communautaire de sorte qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures de sauvegarde.

112 Les deux lettres citées par la requérante ne démontrent donc pas que la restriction du cumul d'origine ACP/PTOM imposée par l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée constitue une mesure de sauvegarde déguisée ou une solution de rechange adoptée au lieu d'une telle mesure.

113 En tout état de cause, la Cour a déjà jugé, dans son arrêt Emesa, que «la mesure contenue à l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée ne constitue pas une mesure de sauvegarde destinée à répondre, à titre exceptionnel et temporaire, à l'apparition de difficultés exceptionnelles auxquelles le régime d'échanges normalement applicable ne permet pas d'obvier, mais modifie le régime ordinaire lui-même selon les mêmes critères que ceux en vertu desquels la décision PTOM a été adoptée» et que, dans ces circonstances, «les conditions d'adoption des mesures de sauvegarde au titre de l'article 109 de la décision PTOM [...] ne sont pas pertinentes pour apprécier la validité de la décision [attaquée]» (point 61 de l'arrêt). La Cour conclut que, «[e]n conséquence, en édictant l'article 108 ter de la décision PTOM modifiée, le Conseil n'était pas tenu de respecter les exigences particulières liées à l'adoption des mesures de sauvegarde au titre de l'article 109 de la décision PTOM» (point 62 de l'arrêt).

114 Le troisième argument doit donc aussi être rejeté.

115 En quatrième lieu, la requérante soutient que l'article 108 ter, paragraphe 2, de la décision PTOM modifiée est incompatible avec le principe de proportionnalité dans la mesure où la mouture du sucre (le «milling») est exclue des opérations d'ouvraison ou de transformation jugées suffisantes pour l'octroi du cumul d'origine ACP/PTOM. Elle souligne, à cet effet, que, en vertu de l'article 108 ter, paragraphe 2, de la décision PTOM modifiée, la coloration du sucre, qui est une ouvraison ou une transformation moins importante que le «milling», suffit pour conférer l'origine PTOM.

116 Toutefois, cet argument repose sur une lecture erronée de la décision attaquée. En effet, comme le souligne la Cour dans son arrêt Emesa (points 59 et 60), «l'article 108 ter, paragraphe 2, se borne à mentionner deux exemples d'opérations pouvant être considérées comme suffisantes pour conférer le caractère de produits originaires des PTOM, sans cependant contenir une énumération exhaustive à cet effet», de sorte que la requérante «n'est pas fondée à prétendre que [cet] article [...] a supprimé le 'milling' parmi les opérations pertinentes en vue de l'attribution du cumul d'origine».

117 Il y a donc lieu de rejeter également cet argument.

118 En cinquième lieu, la requérante soutient que la situation du marché du sucre communautaire ne rendait pas nécessaire une limitation des importations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM à 3 000 tonnes par an.

119 À cet égard, la Cour a jugé dans son arrêt Emesa (points 53 à 58):

«53 Il y a lieu de rappeler que, dans un domaine où, comme en l'espèce, les institutions communautaires disposent d'un large pouvoir d'appréciation, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure par rapport à

l'objectif poursuivi peut affecter la légalité d'une telle mesure. La limitation du contrôle de la Cour s'impose particulièrement lorsque le Conseil est amené 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 arrêts [...] Allemagne/Conseil, [précité,] points 90 et 91; du 17 octobre 1995, Fishermen's Organisations e.a., C-44/94, Rec. p. I-3115, point 37, et du 19 novembre 1998, Royaume-Uni/Conseil, C-150/94, Rec. p. I-7235, point 87).

54 [...] on ne saurait considérer, dans ce contexte, que l'introduction du contingent fixé par l'article 108 ter de la décision PTOM modifiée excédait manifestement ce qui était nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par le Conseil.

55 À cet égard, il ressort du septième considérant de la décision [attaquée] que le Conseil a introduit l'article 108 ter, d'une part, parce qu'il avait été amené à constater que 'le libre accès pour tous les produits originaires des PTOM et le maintien du cumul entre produits originaires des États ACP et produits originaires des PTOM' comportaient un 'risque de conflit' entre les objectifs de la politique communautaire relative au développement des PTOM et ceux de la politique agricole commune et, d'autre part, pour tenir compte du fait que 'de graves perturbations sur le marché communautaire de certains produits soumis à l'organisation commune de marchés se sont traduites à plusieurs reprises par l'adoption de mesures de sauvegarde'.

56 Or, il convient de relever qu'il ressort du dossier que, à la date de la décision [attaquée], d'une part, il existait un excédent de la production communautaire de sucre de betteraves par rapport à la quantité consommée dans la Communauté, auquel s'ajoutaient les importations de sucre de canne en provenance des États ACP pour faire face à la demande spécifique de ce produit et l'obligation pour la Communauté d'importer une certaine quantité de sucre de pays tiers, en vertu des accords conclus au sein de l'OMC. D'autre part, la Communauté était également tenue de subventionner les exportations

de sucre, sous la forme de restitutions à l'exportation et dans les limites des accords conclus au sein de l'OMC. Dans ces conditions, le Conseil a pu estimer, à bon droit, que toute quantité supplémentaire de sucre, même minime au regard de la production communautaire, accédant au marché de la Communauté aurait contraint les institutions de cette dernière à augmenter le montant des subventions à l'exportation, dans les limites susévoquées, ou à réduire les quotas des producteurs européens, ce qui aurait perturbé l'organisation commune du marché du sucre, dont l'équilibre était précaire, et aurait été contraire aux objectifs de la politique agricole commune.

57 Par ailleurs, il ressort tant de l'ordonnance de renvoi que des chiffres communiqués par le Conseil et par la Commission que le contingent annuel de 3 000 tonnes n'est pas inférieur au niveau des importations traditionnelles de sucre en provenance des PTOM, ces derniers ne produisant pas eux-mêmes ce produit. En outre, la marchandise en provenance des États ACP ne recevant qu'une faible valeur ajoutée sur le territoire des PTOM, l'industrie affectée par la décision [attaquée] ne pouvait contribuer que faiblement au développement de ces derniers. Au surplus, il ne pouvait être exclu que l'application illimitée de la règle [de] cumul d'origine comportât un risque de détournement artificiel des produits en provenance des États ACP, par le territoire des PTOM, en vue d'accéder au marché communautaire pour des quantités de sucre supérieures à celles pour lesquelles ces États bénéficiaient conventionnellement d'un accès garanti à ce marché en exemption de droits.

58 En conséquence, la mesure relative à l'importation de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM, contenue à l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée, ne saurait être considérée comme contraire au principe de proportionnalité.»

120 Dans ses observations du 9 octobre 2000, la requérante critique vivement ce passage de l'arrêt.

121 Concernant d'abord le point 55 de l'arrêt Emesa, la requérante soutient que la Cour a pris les affirmations contenues au septième considérant de la décision attaquée comme point de départ de son appréciation, sans mettre en question l'exactitude de ces affirmations.

122 Cet argument doit être rejeté. En effet, le contrôle de légalité d'un acte implique la prise en considération des motifs de cet acte. Ainsi, pour apprécier le point de savoir si le Conseil n'avait pas violé le principe de proportionnalité, la Cour a d'abord rappelé, au point 55 de son arrêt, les motifs qui ont été avancés par le Conseil dans la décision attaquée au soutien de la limitation des importations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM. La Cour n'a toutefois pas traité les affirmations du Conseil comme des faits établis. Elle a, en effet, aux points 56 et 57 de son arrêt, examiné si les affirmations contenues au septième considérant de la décision attaquée ne reposaient pas sur des erreurs manifestes d'appréciation, ce qui, selon la Cour, n'était pas le cas.

123 Ensuite, la requérante fait valoir que la Cour a commis des erreurs de fait au point 55 de son arrêt Emesa, qui mettraient en cause la conclusion selon laquelle la décision attaquée ne violait pas le principe de proportionnalité.

124 La requérante explique, à cet effet, que le sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM n'a, avant l'adoption de la décision attaquée, jamais fait l'objet de mesures de sauvegarde. En outre, il serait faux de prétendre que «certains produits» auraient été frappés par des mesures de sauvegarde. En effet, seul le riz des PTOM aurait fait l'objet de telles mesures.

125 Force est toutefois de constater que ni le Conseil au septième considérant de la décision attaquée ni la Cour dans son arrêt Emesa n'ont soutenu que la Communauté aurait pris, dans le passé, des mesures de sauvegarde pour limiter les importations de sucre. Le septième considérant de la décision attaquée doit être compris dans ce sens que, à l'instar «de graves perturbations sur le marché communautaire [causées par] certains produits soumis à l'organisation commune

de marchés [qui] se sont traduites à plusieurs reprises par l'adoption de mesures de sauvegarde», des perturbations étaient aussi à craindre pour ce qui concerne le sucre. De telles perturbations justifiaient, selon le Conseil, la mesure structurelle adoptée, et la Cour, dans son arrêt Emesa, a souscrit à cette appréciation.

126 En outre, même si seul le riz originaire des PTOM avait été frappé de mesures de sauvegarde dans le passé, le Conseil n'aurait commis aucune erreur manifeste d'appréciation en faisant état de l'adoption de mesures de sauvegarde pour «certains produits». En effet, à titre d'exemple, la mesure de sauvegarde qui a donné lieu à l'arrêt Antillean Rice Mills e.a./Commission, cité au point 42 ci-dessus, concernait différents produits, à savoir les différentes sortes de riz relevant des codes NC 1006 30 21 à 1006 30 48. Par ailleurs, l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée qui s'applique en apparence à un seul produit, à savoir le sucre, concerne en réalité aussi différents produits, à savoir «les produits relevant des positions tarifaires SH 1701, 1702, 1703 et 1704».

127 Quant au point 56 de l'arrêt Emesa, la Cour aurait, selon la requérante, également commis des erreurs de fait dans ce passage de l'arrêt.

128 Toutefois, interrogée sur ce point à l'audience, la requérante a expliqué qu'elle contestait les appréciations portées par la Cour sur les faits et non l'exactitude matérielle de ces derniers.

129 La requérante fait observer, à cet égard, que la Cour a fondé son appréciation concernant la nécessité et la proportionnalité de la limitation des importations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM sur trois éléments, à savoir, premièrement, un excédent de la production communautaire de sucre de betteraves par rapport à la quantité consommée dans la Communauté à la date de la décision attaquée, deuxièmement, l'existence d'un volume important d'importations préférentielles de sucre et, troisièmement, les obligations découlant des accords conclus au sein de l'OMC (ci-après les «accords OMC»).

130 Or, quant à l'excédent de production, il serait structurel et aurait toujours existé, même au moment de l'adoption de la décision PTOM en 1991. Il serait donc faux de prétendre, comme le fait la Cour au point 56 de l'arrêt Emesa, qu'un équilibre précaire régnait sur le marché du sucre communautaire. En outre, les importations préférentielles auraient toujours augmenté sans que la Communauté ait cru nécessaire, jusqu'en 2000 ou 2001, de réduire sa propre production. Cette attitude s'expliquerait par le fait que l'organisation commune du marché connaîtrait un système d'autofinancement dont les coûts seraient supportés par les consommateurs.

131 Selon la requérante, il est erroné de penser que les importations de sucre originaire des PTOM entraînent des exportations avec restitution de la même quantité de sucre. Il n'existerait, en effet, pas de mécanisme de vases communicants entre les deux, comme l'auraient d'ailleurs reconnu la Commission et le Conseil (ordonnance du 30 avril 1999, Emesa Sugar/Commission, citée au point 25 ci-dessus).

132 Il serait, en outre, faux de prétendre que les importations en provenance des PTOM qui, à terme, atteindraient au maximum 100 000 à 150 000 tonnes par an constitueraient un problème dans le cadre des obligations qui résulteraient pour la Communauté des accords OMC. La Commission aurait d'ailleurs reconnu, au cours de la procédure en référé, que la Communauté exporterait, avec restitution, une quantité de sucre inférieure à celle autorisée par les accords OMC. Cette marge supplémentaire se chiffrerait à 1 120 000 tonnes pour la période correspondant aux campagnes 1995/1996 à 1997/1998 (ordonnance du président du Tribunal du 8 octobre 1997, CEFS/Conseil, T-229/97 R, Rec. p. II-1649). Selon les calculs de la Commission, ladite marge aurait été de 998 200 tonnes au 1er juillet 1997 (ordonnance du 30 avril 1999, Emesa Sugar/Commission, citée au point 25 ci-dessus, point 107). Pour la campagne 2000/2001, elle dépasserait encore 400 000 tonnes. Dès lors, le faible niveau des importations des PTOM n'aurait pas pu empêcher la Communauté de respecter ses obligations découlant des accords OMC, à tout le moins jusqu'à la campagne 2000/2001. La requérante soutient encore que le sucre d'origine PTOM peut être inclus dans la catégorie du sucre d'origine ACP dès lors qu'il cumule ces deux origines. Or, il s'agirait de

sucre préférentiel qui ne relèverait pas des engagements auxquels la Communauté a souscrit dans le cadre des accords OMC (voir note en bas de page n° 1 de la «Schedule CXL»).

133 La situation de surproduction structurelle de l'industrie du sucre communautaire constituerait le véritable problème pour cette industrie. Dans le passé, il n'aurait jamais été considéré que cette surproduction, qui existerait depuis 1973 au moins, aurait nécessité une limitation des importations préférentielles de sucre dans la Communauté. Il aurait donc été disproportionné de réduire, par la décision attaquée, les importations de sucre en provenance des PTOM à 3 000 tonnes en 1997 alors que ces importations auraient à peine atteint 10 000 tonnes et que la Communauté aurait disposé, à ce moment-là, d'une marge d'exportation supplémentaire d'environ 1 million de tonnes dans le cadre des accords OMC. La requérante signale que, lorsque, en 1999, l'importation de sucre en provenance des PTOM, en raison du cumul d'origine ACP/PTOM, excédait 50 000 tonnes, la Communauté n'a même pas cru nécessaire d'imposer des restrictions quantitatives mais a imposé des prix minimaux.

134 Le Tribunal rappelle d'abord que la Cour a jugé, au point 40 de l'arrêt Emesa, sur la base d'une appréciation de la situation dans le secteur du sucre qu'elle a portée, notamment, au point 56 de l'arrêt, que le Conseil avait pu considérer à bon droit qu'il était nécessaire de réduire la portée de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM pour le sucre dès lors que l'application de cet avantage dans ce secteur «était susceptible d'entraîner d'importantes perturbations dans le fonctionnement d'une organisation commune du marché».

135 Dès lors qu'il n'appartient pas au Tribunal de remettre en cause des appréciations portées par la Cour sur des faits dont l'exactitude matérielle n'est pas contestée (voir ci-dessus point 128), les arguments de la requérante se rapportant au point 56 de l'arrêt Emesa— et portant notamment sur le point de savoir si le Conseil n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il a estimé en 1997 que l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM sans limitation «était susceptible d'entraîner d'importantes perturbations dans le fonctionnement d'une organisation commune du marché» — ne seront examinés qu'à titre surabondant.

136 À cet égard, il doit être relevé d'abord qu'il est constant entre les parties que, au moment de l'adoption de la décision attaquée, le prix communautaire du sucre était deux fois plus élevé que le prix du marché mondial. Or, la requérante a affirmé, à la suite d'une question écrite du Tribunal, qu'aucun droit à l'importation n'est dû à Aruba sur le sucre acheté dans un pays ACP. Dès lors que le sucre d'origine ACP transformé dans les PTOM bénéficie, par l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM, d'une origine PTOM et est, à ce titre, exempté de droits de douane dans la Communauté, l'écart significatif entre le prix mondial et le prix communautaire du sucre créait, au moment de l'adoption de la décision attaquée, un risque réel d'augmentation des exportations vers la Communauté de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM.

137 Ainsi, alors que, en 1996, les exportations vers la Communauté de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM étaient inférieures à 3 000 tonnes, la requérante prévoyait elle-même que, si la décision attaquée n'avait pas été adoptée, elles atteindraient 100 000 à 150 000 tonnes dans les années à venir. En outre, cette estimation ne tenait même pas compte des exportations potentielles, mais était fondée sur la production des deux entreprises existantes et de deux autres entreprises dont le commencement d'activité devait avoir lieu au moment de l'adoption de la décision attaquée (voir rapport NEI, p. 85, point 6.5). Toutefois, vu l'écart considérable entre le prix mondial et le prix communautaire du sucre, il est plus que probable que d'autres sociétés seraient entrées dans le même marché si le Conseil n'avait pas limité l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM pour le sucre.

138 Il existait, en outre, au moment de l'adoption de la décision attaquée, comme le souligne la Cour au point 57 de son arrêt Emesa, un risque incontestable «de détournement artificiel des produits en provenance des États ACP, par le territoire des PTOM, en vue d'accéder au marché communautaire pour des quantités de sucre supérieures à celles pour lesquelles ces États bénéficiaient conventionnellement d'un accès garanti à ce marché en exemption de droits». Il doit être rappelé, à cet égard, que, en vertu de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM, des opérations de transformation toutes simples (même celles qui ne sont normalement jamais de nature à octroyer l'origine PTOM) suffisent pour que des produits ACP soient considérés comme des produits PTOM et puissent entrer sur le marché communautaire en exemption de droits d'importation.

139 Sur la base de ce qui précède, il y a lieu de conclure que, au moment de l'adoption de la décision attaquée, il existait un risque réel d'une augmentation considérable des exportations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM vers la Communauté.

140 Quant à la question de savoir si l'augmentation imminente des exportations risquait de perturber l'organisation commune du marché du sucre, il doit être rappelé que la requérante ne contredit pas les affirmations factuelles contenues au point 56 de l'arrêt Emesa, à savoir qu'il existait un «excédent de la production communautaire de sucre de betteraves par rapport à la quantité consommée dans la Communauté», que, en outre, la Communauté était obligée «d'importer une certaine quantité de sucre de pays tiers, en vertu des [accords OMC]» et qu'à tout cela s'ajoutaient encore «les importations de sucre de canne en provenance des États ACP pour faire face à la demande spécifique de ce produit». Vu le niveau élevé du prix communautaire par rapport au prix mondial, «la Communauté était également tenue de subventionner les exportations de sucre, sous la forme de restitutions à l'exportation et dans les limites des [accords OMC]».

141 Quant à l'argument de la requérante selon lequel la surproduction de sucre dans la Communauté est structurelle et existait déjà en 1991, au moment où la règle de cumul d'origine ACP/PTOM a été adoptée, il doit être relevé que le sucre n'est pas le seul produit auquel cette règle s'applique. Au contraire, il s'agit d'un avantage général applicable à tout produit transformé dans les PTOM. Lorsque l'application d'un tel avantage cause ou risque de causer des perturbations dans un secteur particulier, la Communauté est en droit de prendre des mesures ponctuelles ou structurelles pour faire face au problème.

142 Selon la Cour, «le Conseil a pu estimer, à bon droit, que toute quantité supplémentaire de sucre, même minime au regard de la production communautaire, accédant au marché de la Communauté aurait contraint les institutions de cette dernière à augmenter le montant des subventions à l'exportation, dans les limites [des accords OMC], ou à réduire les quotas des producteurs européens, ce

qui aurait perturbé l'organisation commune du marché du sucre, dont l'équilibre était précaire, et aurait été contraire aux objectifs de la politique agricole commune» (arrêt Emesa, point 56).

143 La requérante met en cause cette appréciation des faits. Selon la requérante, il n'existait pas de véritable risque de perturbation du marché du sucre communautaire.

144 Toutefois, si, sur le marché communautaire du sucre, qui connaît un système de prix protégé, l'offre dépasse déjà la demande, il est raisonnable de considérer que toute augmentation de l'offre par des importations est de nature à causer des perturbations. En effet, pour maintenir l'équilibre précaire sur le marché — qui est plutôt un déséquilibre contrôlé dès lors que l'équilibre n'est atteint que par le biais d'exportations subventionnées —, il y aura lieu soit de baisser considérablement le prix d'intervention pour freiner les importations et augmenter la demande, soit de réduire la production communautaire et/ou d'augmenter les exportations qui, vu la différence entre le prix communautaire et le prix mondial, doivent être subventionnées.

145 Vu le risque imminent d'une augmentation considérable des importations de sucre dans la Communauté créé par la règle de cumul d'origine ACP/PTOM (voir ci-dessus point 139), le Conseil, après avoir mis en balance les intérêts des PTOM et ceux de la politique agricole commune, a pu raisonnablement décider de limiter l'application de cette règle pour freiner les importations, en provenance des PTOM, de ce produit qui avait seulement par le biais d'une fiction juridique une origine PTOM.

146 Quant à l'argument de la requérante selon lequel la Communauté exporte une quantité de sucre avec restitution à l'exportation inférieure à celle autorisée par les accords OMC, il doit être relevé que ni le Conseil ni la Cour n'ont soutenu que la limitation des importations en franchise par l'article 108 ter, paragraphe 1, de

la décision PTOM modifiée trouverait sa justification dans le fait que la Communauté ne pouvait plus, en vertu des accords OMC, augmenter le niveau de ses exportations de sucre subventionnées.

147 Il doit être observé que les accords OMC, notamment la «Schedule CXL», contiennent une limite pour les exportations de sucre subventionnées. Ils ne comportent toutefois aucune obligation d'épuiser cette quantité allouée. Le but des accords OMC est, en effet, de réduire graduellement les exportations subventionnées.

148 Il ne peut donc être considéré que le Conseil a violé le principe de proportionnalité en décidant de limiter les importations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM, même si les exportations supplémentaires que ces importations auraient pu engendrer restaient en dessous du plafond fixé par les accords OMC.

149 La requérante explique encore que l'augmentation des importations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM ne doit pas avoir une influence sur la production communautaire. Elle signale que la production communautaire des dernières années est toujours restée en dessous des quotas de production fixés par la Communauté.

150 Toutefois, il doit être rappelé que, tout au long de la procédure, la requérante a souligné la surproduction structurelle que connaît le marché communautaire. À l'audience, la requérante s'est encore référée au rapport spécial n° 20/2000 de la Cour des comptes relatif à la gestion de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO 2001, C 50, p. 1) d'où il ressort que, en 1997, cette surproduction était de l'ordre d'environ 2 millions de tonnes. Dès lors, indépendamment de la question de savoir si les quotas de production étaient épuisés, il est raisonnable de considérer que le marché du sucre communautaire, qui connaît une offre dépassant largement la demande, aurait été perturbé si les

importations de sucre avaient augmenté considérablement en raison de l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM.

151 Dans ces circonstances, il y a lieu de conclure que le Conseil a pu raisonnablement considérer qu'il était nécessaire de limiter les importations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM dans le but de protéger la stabilité de l'organisation commune du marché du sucre.

152 Il doit encore être examiné si, en limitant l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM à 3 000 tonnes, le Conseil n'a pas violé le principe de proportionnalité.

153 Force est toutefois de constater que la Cour a déjà jugé, dans son arrêt Emesa, que le plafond imposé à l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée, à savoir la limitation des importations bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM à 3 000 tonnes par an, ne saurait être considéré comme contraire au principe de proportionnalité. Elle se réfère, à cet égard, au point 57 de son arrêt, notamment, au fait que «le contingent annuel de 3 000 tonnes n'est pas inférieur au niveau des importations traditionnelles de sucre en provenance des PTOM, ces derniers ne produisant pas eux-mêmes ce produit», que l'industrie affectée par la décision attaquée «ne pouvait contribuer que faiblement au développement [des PTOM]» et que «l'application illimitée de la règle du cumul d'origine comport[e] un risque de détournement artificiel des produits en provenance des États ACP, par le territoire des PTOM, en vue d'accéder au marché communautaire pour des quantités de sucre supérieures à celles pour lesquelles ces États bénéficiaient conventionnellement d'un accès garanti à ce marché en exemption de droits».

154 Dans ses observations du 9 octobre 2000, la requérante critique également ce passage de l'arrêt Emesa. Dans la mesure où les arguments formulés par la requérante ne concernent que les appréciations portées par la Cour sur des faits non contestés, il ne seront examinés qu'à titre surabondant (voir ci-dessus point 135).

155 La requérante insiste sur le fait qu'il n'existe pas d'importations traditionnelles de sucre en provenance des PTOM. L'industrie du sucre aurait démarré dans les PTOM en raison de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM. En 1996, les exportations auraient été inférieures à 3 000 tonnes dès lors que les entreprises concernées n'auraient pas encore été totalement opérationnelles. La justification du contingent de 3 000 tonnes en se référant, comme la Cour l'a fait au point 57 de son arrêt Emesa, à des importations traditionnelles serait, dans ces conditions, incompréhensible. La requérante signale que la quantité de 3 000 tonnes est inférieure à sa production mensuelle. Elle rappelle que le président du Tribunal a jugé, dans son ordonnance du 30 avril 1999, Emesa Sugar/Commission, citée au point 25 ci-dessus, qu'une quantité d'importation de sucre d'origine PTOM de 15 000 tonnes par an était nécessaire pour assurer sa survie. Même si la limitation des importations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM avait été nécessaire, la requérante soutient que le Conseil aurait dû tenir compte dans la décision attaquée des intérêts des entreprises existantes dans les PTOM dans le secteur du sucre et aurait dû fixer un contingent à un niveau qui aurait permis à ces entreprises de se maintenir sur le marché. Elle se réfère, à cet effet, à l'approche suivie par le Conseil pour d'autres produits, notamment pour l'isoglucose et l'inuline.

156 Le Tribunal constate d'abord que la requérante elle-même reconnaît qu'il n'existe pas de production de sucre dans les PTOM. En tout état de cause, si une telle production existait, elle ne serait nullement affectée par la décision attaquée, dès lors qu'elle bénéficierait, en tant que production entièrement obtenue dans les PTOM au sens de l'article 2 de l'annexe II, d'une origine PTOM.

157 Quant au sucre «transformé» dans les PTOM, il doit être rappelé que le sucre qui subit une transformation suffisante conformément aux règles d'origine ordinaires (voir ci-dessus point 77) constitue un produit d'origine PTOM qui peut entrer dans la Communauté en exemption de droits de douane, sans aucune limitation quantitative.

158 En insérant l'article 108 ter, paragraphe 1, dans la décision PTOM, le Conseil a seulement fixé un plafond pour les importations de sucre bénéficiant du cumul

d'origine ACP/PTOM, à savoir de sucre originaire des États ACP ayant subi une transformation dans les PTOM qui serait normalement insuffisante pour lui conférer une origine PTOM, mais qui néanmoins est considéré comme ayant une telle origine en vertu d'une fiction juridique.

159 Le Conseil a fixé le plafond contenu dans l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée à un niveau approximativement égal à celui des exportations existantes de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM au moment de l'adoption de la décision attaquée.

160 En effet, la requérante confirme que, dans l'année précédant l'adoption de la décision attaquée, la quantité des exportations vers la Communauté de sucre cumulant l'origine ACP/PTOM était de 2 310 tonnes. Pour les six premiers mois de 1997, elle était, selon la requérante, de 1 404,3 tonnes. Il s'ensuit que le Conseil n'a pas agi d'une manière déraisonnable lorsqu'il a limité, en novembre 1997, l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM pour le sucre à 3 000 tonnes par an.

161 Quant à l'argument selon lequel les institutions communautaires auraient dû tenir compte du fait que l'industrie du sucre des PTOM se trouvait dans une phase de démarrage, il y a lieu de relever que la règle de cumul d'origine ACP/PTOM existe depuis l'adoption de la décision PTOM en 1991. La requérante n'a été constituée que le 6 février 1997, à un moment où la Commission avait déjà fait une proposition au Conseil visant à l'abolition totale de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM pour le sucre (voir ci-dessus point 94).

162 Ensuite, si la survie de la requérante dépendait vraiment du maintien de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM, comme elle le prétend, l'investissement effectué

devrait être considéré comme totalement téméraire. En effet, la règle de cumul d'origine ACP/PTOM est exceptionnelle et son abolition pour ce qui concerne le sucre avait déjà été annoncée avant la constitution de la requérante.

163 À l'audience, la requérante a encore insisté sur le fait que, pour toute l'année 1997, les importations de sucre n'ont été que de 10 000 tonnes. Dès lors qu'une telle quantité ne serait pas de nature à perturber le marché du sucre communautaire, la fixation du plafond prévu à l'article 108 ter, paragraphe 1, de la décision PTOM modifiée serait totalement déraisonnable.

164 Toutefois, il doit être rappelé que la requérante soutient elle-même, sur la base d'une estimation qui ne tient même pas compte des exportations potentielles, que si la décision attaquée n'avait pas été adoptée les exportations de sucre bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM auraient atteint 100 000 à 150 000 tonnes par an (voir ci-dessus point 137). Or, comme cela a déjà été constaté, le Conseil a pu raisonnablement considérer qu'une telle quantité était de nature à perturber le marché du sucre communautaire (voir ci-dessus points 144 et 145).

165 La requérante critique encore l'affirmation de la Cour au point 57 de son arrêt Emesa, selon laquelle «la marchandise en provenance des États ACP ne recevant qu'une faible valeur ajoutée sur le territoire des PTOM, l'industrie affectée par la décision [attaquée] ne pouvait contribuer que faiblement au développement de ces derniers».

166 Toutefois, il ne peut être sérieusement nié que les opérations, qui, selon les règles d'origine ordinaires, confèrent une origine PTOM à un produit, ajoutent plus de valeur intrinsèque à celui-ci que les opérations bénéficiant du cumul d'origine ACP/PTOM, qui sont des opérations simples. En outre, ces dernières opérations,

habituellement, ne génèrent pas beaucoup d'emplois. Il y a donc lieu de considérer que l'importance de l'industrie affectée par la décision attaquée ne pouvait contribuer que faiblement au développement des PTOM.

167 Ensuite, la requérante fait observer que, contrairement à ce que prétend la Cour au point 57 de son arrêt Emesa, il n'existe pas d'indices d'un détournement artificiel des produits en provenance des États ACP au moment de l'adoption de la décision attaquée.

168 Toutefois, comme il a déjà été constaté au point 138 ci-dessus, le risque d'un tel détournement était réel en raison de l'écart entre le prix communautaire du sucre et le prix du sucre sur le marché mondial.

169 La requérante s'indigne, enfin, que les importations de sucre originaire des PTOM fassent l'objet d'un traitement moins favorable que les importations originaires des États ACP ou des pays tiers. Elle souligne que les importations préférentielles de sucre originaire des États ACP et des pays tiers représentent 1,7 million de tonnes. Ces importations seraient subventionnées par le FEOGA à hauteur de 0,8 milliard d'euros annuellement. Ce montant dépasserait largement le coût de subvention potentielle des exportations de sucre originaire des PTOM. La requérante insiste encore sur le fait que les PTOM se situent au sommet de la hiérarchie des pays avec lesquels l'Union européenne entretient des relations privilégiées. Les produits originaires des PTOM devraient donc bénéficier d'une position privilégiée.

170 Cette argumentation est fondée sur une fausse prémisse. En effet, les produits d'origine PTOM bénéficient et continuent à bénéficier d'une exemption totale des droits de douane. Le Conseil a limité à 3 000 tonnes l'application de la règle de cumul d'origine ACP/PTOM pour le sucre qui, par le biais d'une pure fiction juridique, attribue une origine PTOM à des produits qui sont, en réalité, des produits ACP.

171 Il ressort de tout ce qui précède que le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité doit aussi être rejeté.

172 Dès lors que l'examen des moyens d'annulation n'a pas rapporté la preuve d'une violation d'une règle de droit conférant des droits aux particuliers et sans qu'il soit besoin d'examiner les deux autres conditions nécessaires pour engager la responsabilité extracontractuelle de la Communauté, il y a lieu de constater que les conclusions en indemnité ne peuvent pas être accueillies.

173 Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans son intégralité.

**Sur les dépens**

174 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, y compris ceux relatifs aux procédures en référé, conformément aux conclusions du Conseil.

175 En vertu de l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure, la Commission, le royaume d'Espagne et la République française, qui sont intervenus au soutien des conclusions du Conseil, supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La requérante supportera, outre ses propres dépens, les dépens exposés par le Conseil, y compris ceux relatifs aux procédures en référé.**

3) **Les parties intervenantes supporteront leurs propres dépens.**

Azizi Lenaerts Jaeger

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 décembre 2001.

Le greffier

H. Jung

Le président

M. Jaeger