Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 14 octobre 2014 [1]

Affaire C-456/13 P

T & L Sugars Ltd,
Sidul Açúcares Unipessoal Lda
contre

Commission européenne

«Pourvoi — Agriculture — Mesures exceptionnelles concernant la mise sur le marché de l'Union de sucre et d'isoglucose hors quota — Règlement (UE) nº 222/2011 — Règlement d'exécution (UE) nº 293/2011 — Mesures portant ouverture d'un contingent tarifaire d'importation exceptionnel de sucre — Règlement d'exécution (UE) nº 302/2011 — Règlement d'exécution (UE) nº 393/2011 — Recours en annulation — Recevabilité — Personnes physiques et morales — Qualité pour agir — Article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE — Actes réglementaires ne comportant pas de mesures d'exécution — Notion»

1. Le présent pourvoi est dirigé contre l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission [2], par lequel celui-ci a, notamment, rejeté comme étant irrecevable le recours en annulation introduit par T & L Sugars Ltd et Sidul Açúcares Unipessoal Lda, deux entreprises de raffinage de sucre de canne importé établies dans l'Union européenne, contre plusieurs règlements de la Commission européenne portant adoption de mesures exceptionnelles de mise sur le marché hors quota de sucre et d'isoglucose [3] et ouverture d'un contingent tarifaire d'importation exceptionnel de sucre pour la campagne de commercialisation 2010/2011 [4].

2. En l'occurrence, le Tribunal a, pour l'essentiel, d'abord jugé que, dans la mesure où la mise en œuvre des règlements litigieux appelait l'adoption par les États membres d'un certain nombre de mesures, les requérantes ne pouvaient se prévaloir des dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE. Il a par ailleurs estimé que les requérantes n'étaient pas individuellement concernées par le règlement d'exécution nº 302/2011 et a, par conséquent, accueilli l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission en déclarant le recours irrecevable dans la mesure où il tend à l'annulation des règlements attaqués.

1 — Langue originale: le français.

2 — T-279/11, EU:T:2013:299, ci-après l'«arrêt attaqué».

3 — Il s'agit du règlement (UE) nº 222/2011 de la Commission, du 3 mars 2011, établissant des mesures exceptionnelles en ce qui concerne la mise sur le marché de l'Union de sucre et d'isoglucose hors quota à un taux réduit de prélèvement sur les excédents au cours de la campagne de commercialisation 2010/2011 (JO L 60, p. 6), et du règlement d'exécution (UE) nº 293/2011 de la Commission, du 23 mars 2011, fixant le coefficient d'attribution, rejetant les nouvelles demandes et clôturant la période de dépôt des demandes en ce qui concerne les quantités disponibles de sucre hors quota destinées à la vente sur le marché de l'Union à un taux réduit de prélèvement sur les excédents (JO L 79, p. 8).

4 — Sont visés les règlements d'exécution (UE) nº 302/2011 de la Commission, du 28 mars 2011, portant ouverture d'un contingent tarifaire d'importation exceptionnel en ce qui concerne certaines quantités de sucre pour la campagne de commercialisation 2010/2011 (JO L 81, p. 8), et (UE) nº 393/2011 de la Commission, du 19 avril 2011, fixant le coefficient d'attribution pour la délivrance des certificats d'importation demandés du 1er au 7 avril 2011 pour les produits du secteur du sucre dans le cadre de certains contingents tarifaires et suspendant le dépôt des demandes relatives à ces certificats (JO L 104, p. 39).

3. Dans ces conditions, le pourvoi des requérantes fournit à la Cour l'occasion de se prononcer sur l'interprétation des nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, telles qu'introduites par le traité de Lisbonne, retenue par le Tribunal et de définir plus précisément ce que sont les actes réglementaires «qui ne comportent pas de mesures d'exécution».

I – Le cadre juridique et les antécédents du litige

4. Les antécédents du litige ont été très succinctement présentés par le Tribunal aux points 1 à 5 de l'arrêt attaqué, auxquels il est renvoyé. Les éléments essentiels des règlements litigieux seront, par ailleurs, présentés, pour autant que nécessaire, dans les développements qui suivent.

II – La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

5. Le Tribunal a accueilli l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, en jugeant, d'une part, que les requérantes ne pouvaient invoquer l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE (points 36 à 73 de l'arrêt attaqué) et, d'autre part, qu'elles n'étaient pas individuellement concernées par le règlement nº 393/2011 (points 74 à 94 de cet arrêt). Les principaux points de l'arrêt attaqué critiqués seront cités en tant que de besoin dans le cadre de l'examen des moyens soulevés par les requérantes.

III – Sur le pourvoi

6. Les requérantes soulèvent formellement trois moyens à l'appui de leur pourvoi. Elles font tout d'abord valoir que le Tribunal a commis plusieurs erreurs de droit en considérant que les mesures adoptées en l'espèce par les autorités nationales constituaient des mesures d'exécution au sens de article 263, quatrième alinéa, TFUE. Elles considèrent, ensuite, que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant qu'elles n'étaient pas individuellement concernées par le règlement nº 393/2011. Elles estiment, enfin, que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, au point 97 de l'arrêt attaqué, que, dès lors que leur recours en annulation était déclaré irrecevable, l'exception d'illégalité des articles 186, sous a), et 187 du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007, portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique)[5], qu'elles avaient soulevée en relation avec ledit recours devait, par conséquent, être rejetée.

IV – Sur le premier moyen du pourvoi

A – *Argumentation des parties*

7. Dans le cadre de leur premier moyen, les requérantes font essentiellement valoir que le Tribunal a commis des erreurs de droit en concluant que les conditions d'application de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE n'étaient pas réunies en l'espèce.

8. Elles soulignent que l'interprétation de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE implique de distinguer les véritables mesures d'exécution des autres, ce qui impose d'examiner le contenu des actes réglementaires litigieux et la nature spécifique des mesures prises par les États membres, en prenant en considération le pouvoir d'appréciation des États membres et l'objectif de protection juridictionnelle effective des justiciables poursuivi par cette disposition.

5 — JO L 299, p. 1.

9. Le Tribunal aurait commis une première erreur de droit en jugeant que n'importe quelle mesure adoptée par un État membre dans le cadre d'un règlement constituait, quand bien même elle serait automatique ou insignifiante, une décision d'exécution dudit règlement.

10. Le Tribunal aurait commis une deuxième erreur de droit en jugeant que les mesures adoptées en l'espèce par les États membres étaient des mesures d'exécution des règlements litigieux, alors qu'elles auraient été adoptées en l'absence de tout pouvoir d'appréciation de ces derniers, ceux-ci n'ayant effectué aucun choix ni pris aucune décision, mais ayant agi en tant que simple boîte aux lettres.

11. Le Tribunal aurait commis une troisième erreur de droit en affirmant, au point 53 de l'arrêt attaqué, que la marge d'appréciation dont disposent les États membres n'est pas pertinente pour déterminer si un acte réglementaire «comporte des mesures d'exécution».

12. Le Tribunal aurait, enfin, commis une quatrième erreur de droit en jugeant, aux points 69 à 72 de l'arrêt attaqué, que l'interprétation de la notion d'acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution à la lumière du principe de protection juridictionnelle effective ne pouvait conduire à déclarer leur recours recevable.

13. Elles soulignent, à cet égard, avoir explicitement exposé qu'elles ne disposaient d'aucune voie de recours devant les juridictions nationales, de sorte qu'il leur aurait fallu enfreindre la loi et être poursuivies pour pouvoir contester les règlements litigieux. Dans cette perspective, les dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE devraient être interprétées au regard de leur efficacité procédurale. Ces dernières, au demeurant, n'auraient pas pour unique objectif d'éviter les situations dans lesquelles les particuliers doivent enfreindre la loi pour avoir accès à la justice.

14. Elles relèvent, ensuite, que la Commission ainsi que le Tribunal aux points 63, 65 et 72 de l'arrêt attaqué reconnaissent ouvertement l'absence de voies de recours internes. Elles insistent sur le fait que les actes adoptés par les autorités nationales en application des règlements litigieux ne pouvaient être attaqués au Portugal, sauf à avoir été adoptées ultra vires, ce qui ne serait pas le cas. En tout état de cause, lesdits actes n'étaient pas publics dans la mesure où ils renfermaient des secrets commerciaux.

15. La Commission, soutenue en tous points par le Conseil de l'Union européenne, ainsi que le gouvernement français estiment, en revanche, que le Tribunal n'a commis aucune erreur de droit en considérant que les règlements litigieux comportaient des mesures d'exécution.

B – *Analyse*

16. L'argumentation avancée par les requérantes dans le cadre du présent pourvoi offre à la Cour l'occasion d'approfondir son interprétation des nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE ajoutées par le traité de Lisbonne. Ces dernières invitent plus particulièrement la Cour à définir la portée du nouveau régime de la qualité pour agir des personnes physiques et morales contre les actes réglementaires prévu par le traité de Lisbonne et, plus précisément, la double condition introduite par ce dernier [6].

6 — Sur la genèse de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE, je me permets de renvoyer aux conclusions de l'avocat général Kokott dans les affaires Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:21, point 40) ainsi que Telefónica/Commission (C-274/12 P, EU:C:2013:204, points 39 à 44), qui attribuent aux conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Unión de Pequeños Agricultores/Conseil (C-50/00 P, EU:C:2002:197, point 43) l'identification, avant la lettre, de «l'acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution» comme catégorie juridique du droit de l'Union.

17. Si la Cour a, en effet, déjà défini la notion d'«acte réglementaire» au sens de cette disposition, et cela tout particulièrement comme excluant les actes législatifs [7], elle n'a, en revanche, pas encore eu l'occasion de se pencher, à tout le moins en termes positifs [8], sur la double condition subordonnant la qualité pour agir des personnes physiques ou morales contre ce type d'actes à la condition qu'ils les concernent directement et ne comportent pas de mesures d'exécution au-delà de l'affectation directe.

18. C'est conformément à une jurisprudence constante, en tenant compte de la genèse de cette nouvelle disposition, de ses termes et du contexte dans lequel elle s'inscrit ainsi que de l'ensemble des dispositions pertinentes du droit de l'Union, que doit être dégagé ce que sont les «actes réglementaires qui concernent directement [le requérant] et qui ne comportent pas de mesures d'exécution» [9], la fonction remplie par cette nouvelle disposition dans le système des voies de recours établies par le traité revêtant, à cet égard, une importance particulière.

19. Il me faudrait, à ce propos, commencer cette investigation en rappelant, de façon générale, que la Cour a eu l'occasion de constater que les nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE ont assoupli les conditions de recevabilité des recours en annulation introduits par des personnes physiques et morales contre certains actes réglementaires, à savoir ceux qui les concernent directement et ne comportent pas de mesures d'exécution, en supprimant la condition relative à l'affectation individuelle [10].

20. En reprenant dans des termes identiques le contenu de ce qui était l'article III-365, paragraphe 4, du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, le nouvel article 263, quatrième alinéa, TFUE entend donc élargir les conditions de recevabilité des recours en annulation des personnes physiques et morales contre certains actes réglementaires, tout en n'introduisant aucun changement pour ce qui est des conditions de recevabilité des recours contre les actes législatifs [11]. Il a pour but de leur permettre d'introduire un recours en annulation contre des actes de portée générale, à l'exclusion des actes législatifs [12], dans des conditions moins restrictives que celles qui prévalaient jusqu'alors, c'est-à-dire sans avoir à faire la démonstration de leur affectation individuelle. C'est en prenant en considération cet objectif d'assouplissement que doivent être interprétées les deux conditions cumulatives fixées par l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE, à savoir que l'acte réglementaire attaqué concerne le requérant directement et qu'il ne comporte pas de mesures d'exécution.

21. Parvenu à ce point, il faut souligner d'emblée que le libellé même des nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE soulève incontestablement des problèmes d'interprétation [13].

22. Il est sans doute vrai que la condition de l'affectation directe en tant que telle existait déjà, ensemble avec la condition de l'affectation individuelle, «avant Lisbonne», et tant l'une comme l'autre des conditions ont fait l'objet de l'interprétation que l'on sait.

7 — Voir arrêt Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 50 à 61).

8 — La Cour s'est, en effet, déjà prononcée sur l'interprétation de cette nouvelle disposition, mais dans des termes assez parcimonieux et seulement pour exclure son application; voir arrêts Telefónica/Commission (C-274/12 P, EU:C:2013:852, points 30 et 31); Stichting Woonpunt e.a./Commission (C-132/12 P, EU:C:2014:100, points 50 et 51), ainsi que Stichting Woonlinie e.a./Commission (C-133/12 P, EU:C:2014:105, points 37 et 38).

9 — Voir, en particulier, arrêt Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (EU:C:2013:625, point 50).

10 — Ibidem (point 57).

11 — Ibidem (point 59).

12 — Ibidem (point 60).

13 — Dont certaines ont déjà été relevées par l'avocat général Kokott dans ses conclusions dans l'affaire Telefónica/Commission (EU:C:2013:204, points 36 à 38). Voir également, en ce sens, conclusions de l'avocat général Wathelet dans les affaires Stichting Woonpunt e.a./Commission (C-132/12 P, EU:C:2013:335, point 74) ainsi que Stichting Woonlinie e.a./Commission (C-133/12 P, EU:C:2013:336, point 47).

23. Pour ce qui est de l'affectation directe, quel que soit l'acte de portée générale attaqué, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour qu'elle requiert qu'il produise directement des effets sur la situation juridique de la personne physique ou morale requérante et que, dans l'hypothèse où il comporte l'adoption de mesures intermédiaires, il ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux autorités chargées de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union [14]. La seule existence d'actes nationaux s'interposant entre le requérant et un acte de portée générale le concernant individuellement ne constituait donc pas nécessairement en elle-même un obstacle à la reconnaissance de sa qualité pour agir.

24. La question qui se pose dès lors est celle de savoir comment dégager le sens du nouveau régime relatif aux actes réglementaires qui, tout en reprenant la condition de l'affectation directe, ajoute celle tenant à l'absence de mesures d'exécution comme condition additionnelle. Cette interprétation ne saurait, à mon avis, se contenter de transposer la définition de la condition de l'affectation directe dégagée par la Cour lorsqu'elle était accompagnée de la condition de l'affectation individuelle.

25. En effet, la condition de l'affectation directe, telle qu'interprétée par la Cour dans le contexte de la version du traité antérieure à Lisbonne, reposait déjà sur une compréhension selon laquelle l'existence d'une activité d'exécution purement automatique ne faisait pas obstacle à la reconnaissance de la qualité pour agir. Il pourrait de la sorte être soutenu que la condition relative à l'absence de mesures d'exécution, c'est-à-dire l'absence d'actes allant au-delà d'une exécution purement automatique, est déjà comprise dans cette condition.

26. D'une certaine perspective, le traité de Lisbonne est venu compliquer la relative simplicité de ce régime. Il a, d'une part, conservé l'ancien régime pour ce qui est des «actes» en général, autres que les décisions individuelles, en maintenant la condition de l'affectation directe et individuelle. Il a, d'autre part, dérogé à cette règle en ce qui concerne la catégorie des «actes réglementaires», en introduisant une *autre* double condition, l'affectation directe «et» l'absence de mesures d'exécution.

27. Ce faisant, le nouveau régime des actes réglementaires nous confronte à la nécessité de faire la distinction entre les deux conditions qui les concernent, autrement dit de donner un sens à cette dualité conceptuelle. En effet, force est de conclure que, selon les termes mêmes de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE, il peut y avoir des actes réglementaires qui, tout en concernant directement les personnes physiques ou morales, *peuvent* comporter encore des mesures d'exécution.

28. Deux thèses viendraient dès lors s'opposer. Selon la première de celles-ci, la simple intervention, aussi faible soit-elle, d'une autorité administrative nationale dans le processus de mise en œuvre d'un acte réglementaire suffirait pour que la condition tenant à l'absence de mesures d'exécution ne soit pas remplie. Ce serait, grosso modo, la thèse défendue par le gouvernement français, la Commission et le Conseil.

29. Comme je m'efforcerai de l'exposer, cette thèse irait cependant à l'encontre d'une interprétation correcte de la notion d'acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution nouvellement introduite par le traité de Lisbonne.

30. Il me faut en effet observer que la notion d'acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution est sémantiquement plus riche que ce qui se dégage de cette première thèse. Tout particulièrement, le terme de «mesure» employé à l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE, quelle que soit la langue utilisée, comporte de manière incontournable l'exercice d'un

14 — Voir, notamment, arrêt Glencore Grain/Commission (C-404/96 P, EU:C:1998:196, point 41) ainsi que arrêts du même jour; Front national/Parlement (C-486/01 P, EU:C:2004:394, point 34); Commission/Ente per le Ville Vesuviane et Ente per le Ville Vesuviane/Commission (C-445/07 P et C-455/07 P, EU:C:2009:529, point 45); Stichting Woonpunt e.a./Commission (EU:C:2014:100, point 68), ainsi que Stichting Woonlinie e.a./Commission (EU:C:2014:105, point 55).

certain «pouvoir», impliquant donc une certaine marge d'appréciation dans l'exercice de prérogatives de puissance publique. Toute tâche confiée à une autorité publique nationale n'implique pas, du seul fait qu'il lui incombe de l'accomplir, que les actes qu'elle adopte à cette fin relèvent de la notion de mesures d'exécution au sens de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE. Il est important de tenir compte, concrètement et dans chaque cas, de la nature, mais également de la forme et de l'intensité, de la collaboration requise des autorités nationales.

31. Sauf à anéantir l'objectif d'assouplissement des conditions de recevabilité des personnes physiques et morales contre les actes réglementaires non législatifs poursuivi, il semble en effet difficile d'interpréter ces nouvelles dispositions en ce sens que l'existence d'actes des autorités nationales non substantiels, ancillaires pour ainsi dire, fruits d'une activité quelconque ou adoptés dans le cadre de l'exercice d'une compétence liée, venant s'interposer entre le requérant et l'acte réglementaire attaqué, puisse être analysée comme permettant de considérer simultanément que la condition de l'affectation directe est remplie et que la condition tenant à l'absence de mesures d'exécution n'est pas remplie, du seul fait de cette interposition.

32. Au terme de cette argumentation, je défendrai la thèse alternative selon laquelle le nouveau langage par lequel le traité définit la qualité pour agir des personnes physiques et morales contre les actes réglementaires sous la forme des deux conditions qui nous occupent nous conduit à procéder dans les termes de ce que l'on pourrait concevoir comme une «répartition fonctionnelle» entre ces conditions. D'après cette dernière, il conviendrait de distinguer, d'un côté, la définition de la règle en tant que telle et du cercle de ses destinataires (affectation directe) et, de l'autre, la détermination d'une pluralité de circonstances spécifiques à son application concrète et à son exécution (modales, quantitatives, temporelles, entre autres) qui permettent d'affirmer que ladite règle est pleinement et par elle-même *opérationnelle*. Il peut, ensuite, être soutenu que l'affectation directe fait référence, ensemble, à la définition de la règle et à la détermination de ses destinataires, tandis que les mesures d'exécution garantissent que ladite règle, dont les destinataires sont déterminés, soit pleinement opérationnelle.

33. Si telle devait être l'interprétation retenue, ce serait au terme d'une analyse in concreto de l'objet, du contenu et des effets de l'acte réglementaire attaqué lui-même sur la situation juridique du requérant [15] qu'il pourrait ainsi être éventuellement conclu que celui-ci *comporte* ou non des mesures d'exécution au sens de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE.

34. En l'espèce, il est certes exact que la mise en œuvre opérationnelle des règlements litigieux requérait l'intervention des États membres et l'adoption par ces derniers d'un certain nombre d'actes d'administration, comme l'a relevé le Tribunal, à savoir, pour l'essentiel, la réception des demandes des opérateurs économiques concernés, le contrôle de leur recevabilité en application des exigences formelles qu'ils fixaient, leur transmission à la Commission, puis l'établissement des certificats sur la base des coefficients de répartition arrêtés par la Commission. Il est cependant difficile de considérer que l'activité de pure gestion ainsi développée par les administrations nationales participe de l'exercice d'un pouvoir d'exécution.

35. La fonction de collaboration administrative ainsi assumée par les autorités nationales compétentes ne me semble pas correspondre à ce que les constituants avaient à l'esprit en ouvrant le recours en annulation des personnes physiques et morales contre les actes réglementaires à la double condition assouplie de recevabilité nouvelle.

36. Il doit tout d'abord être rappelé que, en l'occurrence, la Commission ayant constaté qu'il était nécessaire de limiter la différence négative entre la disponibilité et l'utilisation du sucre sur le marché de l'Union au cours de la campagne de commercialisation 2010/2011, elle a estimé qu'il convenait, d'une part, de mettre sur le marché une partie du sucre produit en sus du quota fixé à l'article 56 du

15 — Voir arrêts Telefónica/Commission (EU:C:2013:852, point 35); Stichting Woonpunt e.a./Commission (EU:C:2014:100, point 53), ainsi que Stichting Woonlinie e.a./Commission (EU:C:2014:105, point 40).

règlement nº 1234/2007 et, d'autre part, d'utiliser pleinement tous les flux d'importation existants. Elle a, par conséquent, adopté le règlement nº 222/2011, établissant des mesures exceptionnelles de mise sur le marché de l'Union de sucre et d'isoglucose hors quota à un taux réduit de prélèvement sur les excédents, ainsi que le règlement d'exécution nº 302/2011, portant ouverture d'un contingent tarifaire d'importation exceptionnel de certaines quantités de sucre pour la campagne de commercialisation 2010/2011.

37. Le règlement nº 222/2011 et le règlement d'exécution nº 302/2011 ont été complétés par deux règlements d'exécution ayant, respectivement, pour objet principal de fixer les coefficients de répartition des quantités de sucre hors quotas mises sur le marché à un taux nul de prélèvement sur les excédents de production (règlement d'exécution nº 293/2011) et du contingent d'importation (règlement d'exécution nº 393/2011), sur la base des demandes des opérateurs économiques intéressés transmises par les États membres. Par ailleurs, le règlement d'exécution nº 293/2011 rejette les demandes de certificats d'importation déposées entre le 21 mars et le 25 mars 2011 et fixe au 28 mars 2011 la fin de la période de dépôt de ces demandes. Le règlement d'exécution nº 393/2011 suspend, quant à lui, le dépôt de nouvelles demandes de certificats visés à son annexe jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation.

38. Il doit par ailleurs être rappelé que les requérantes font essentiellement valoir, en substance, que les règlements litigieux placent les raffineries de sucre de canne importatrices dans une situation concurrentielle défavorable par rapport à celle des producteurs et des transformateurs de betteraves intérieurs, en méconnaissance du règlement de base et des principes de non-discrimination, de proportionnalité et de protection de la confiance légitime. Elles ne mettent en revanche nullement en cause les conditions de délivrance des certificats.

39. Se livrant à l'analyse de ces deux séries de règlements [16], le Tribunal a observé que, afin de se voir accorder le droit de commercialiser ou d'importer du sucre en bénéficiant des régimes exceptionnels prévus par ces derniers, les opérateurs économiques intéressés devaient préalablement introduire une demande auprès des autorités nationales [17], ces dernières appliquant ensuite les coefficients d'attribution déterminés par les règlements d'exécution nºs 293/2011 et 393/2011 [18]. Il en a déduit que les règlements litigieux ne pouvaient déployer leurs effets juridiques à l'égard des opérateurs concernés sans l'intermédiaire de mesures préalables prises par les autorités nationales.

40. Constatant ensuite que lesdites mesures nationales étaient de nature décisionnelle, les autorités étant habilitées à imposer des conditions formelles aux demandeurs, à se prononcer sur la recevabilité des demandes et à délivrer les certificats [19], le Tribunal a conclu que les règlements litigieux «reposaient» sur des décisions individuelles prises au niveau national, en l'absence desquelles ils ne pouvaient affecter la position juridique des personnes physiques et morales concernées [20]. Il a en conséquence jugé que les règlements litigieux ne sauraient être qualifiés d'actes ne comportant pas de mesures d'exécution au sens de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE.

41. Cette analyse du Tribunal est entachée d'une erreur de droit.

16 — Points 38 à 41 et 42 à 45, respectivement, de l'arrêt attaqué.

17 — Ibidem (point 46).

18 — Ibidem (point 47).

19 — Ibidem (point 49).

20 — Ibidem (point 50).

42. En effet, et tout d'abord, c'est la Commission qui a intégralement défini les mesures exceptionnelles arrêtées par les règlement nº 222/2011 et règlement d'exécution nº 302/2011, en fixant leurs champs d'applications respectifs, ratione materiae, ratione personae et ratione temporis, ainsi que les conditions d'éligibilité et de recevabilité auxquelles leur bénéfice était subordonné [21].

43. Il doit à cet égard être observé que, nonobstant le fait que les deux séries de règlements n'ont pas le même champ d'application ratione personae, le Tribunal les a analysés sans aucunement tenir compte de cette différence. Or, s'il n'est pas contesté que les requérantes sont, en leur qualité de raffineur de sucre de canne importé, directement concernées par les règlements d'exécution nºs 302/2011 et 393/2011, il est, en revanche, beaucoup plus difficile de les considérer comme directement concernées par le règlement nº 222/2011 et par le règlement d'exécution nº 293/2011, ces deux derniers règlements ne pouvant, par leur champ d'application, modifier en aucune façon leur situation juridique.

44. C'est, par ailleurs, la Commission également qui, sur la base des éléments recueillis, filtrés le cas échéant et transmis par les États membres, a fixé les coefficients d'attribution des quantités de sucre destinées à la mise sur le marché à un taux réduit de prélèvement (règlement d'exécution nº 293/2011) et des certificats d'importation (règlement d'exécution nº 393/2011).

45. Certes, les opérateurs économiques intéressés devaient, dans l'un et l'autre cas, adresser aux autorités nationales compétentes une demande de certificat. Ces demandes ne présentaient cependant aucun caractère constitutif du droit au bénéfice des mesures exceptionnelles décidées.

46. Certes également, ce sont les autorités nationales qui étaient chargées de recevoir les demandes de certificats, d'examiner le cas échéant leur recevabilité, puis de faire application des coefficients d'attribution et de délivrer les certificats. Toutefois, ces différentes interventions, qui relèvent strictement de l'exercice d'une compétence liée, ne vont pas au-delà de la simple collaboration administrative et de la pure gestion technique des mesures exceptionnelles décidées par la Commission.

47. Ainsi, prises dans leur ensemble, les mesures exceptionnelles adoptées par la Commission appelaient sans doute l'adoption d'actes administratifs de gestion, mais elles ne requéraient pas à proprement parler de mesures d'exécution. Dans le sens de ce que je me suis efforcé de décrire ci-dessus, ce sont les règlements d'exécution nºs 293/2011 et 393/2011, en particulier, qui contenaient sans le moindre doute les «mesures d'exécution» correspondant à l'exigence d'exécution des règlement nº 222/2011 et règlement d'exécution nº 302/2011. Ils constituaient, en quelque sorte, *le moment* de l'exécution, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE, des règlement nº 222/2011 et règlement d'exécution nº 302/2011. Tel n'est, en revanche, pas le cas des actes administratifs de gestion accomplis par les autorités compétentes des États membres.

48. J'estime, par conséquent, qu'il faut faire droit au premier moyen soulevé par les requérantes et qu'il convient donc d'annuler l'arrêt attaqué, dans la mesure où le Tribunal a jugé que les règlements d'exécution nºs 302/201 et 393/2011 comportaient des mesures d'exécution au sens de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE.

21 — Voir article 2, paragraphes 2 et 4, du règlement nº 222/2011, et article 1er du règlement d'exécution nº 302/2011, renvoyant au règlement (CE) nº 891/2009 de la Commission, du 25 septembre 2009, portant ouverture et mode de gestion de certains contingents tarifaires communautaires dans le secteur du sucre (JO L 254, p. 82).

V – Sur la recevabilité du recours des requérantes et le renvoi au Tribunal

49. Conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, celle-ci peut, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.

50. En l'occurrence, si la Cour n'est pas en mesure, à ce stade de la procédure, de statuer sur le fond du recours introduit devant le Tribunal, elle dispose en revanche des éléments nécessaires pour statuer définitivement sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission au cours de la procédure de première instance, en ce qu'elle vise le recours contre les règlements d'exécution n^{os} 302/2011 et 393/2011, concernant le contingent tarifaire d'importation exceptionnel [22].

51. Il ressort, en effet, des développements qui précèdent qu'il ne saurait être considéré que ces deux règlements d'exécution comportent des mesures d'exécution, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE. Il n'est, par ailleurs, pas contesté que, en leur qualité de raffineurs de sucre de canne importé, les requérantes ont un intérêt à agir contre ces derniers et sont directement concernées par ceux-ci.

52. Dans ces circonstances, il convient de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur les conclusions des requérantes tendant à l'annulation des règlements d'exécution n^{os} 302/2011 et 393/2011.

VI – Conclusion

53. Eu égard aux développements qui précèdent, je propose à la Cour de dire pour droit:

1) L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission (T-279/11, EU:T:2013:299) est annulé.

2) Le recours introduit par T & L Sugars Ltd et Sidul Açúcares Unipessoal Lda contre les règlements d'exécution (UE) n^{o} 302/2011 de la Commission, du 28 mars 2011, portant ouverture d'un contingent tarifaire d'importation exceptionnel en ce qui concerne certaines quantités de sucre pour la campagne de commercialisation 2010/2011, et (UE) n^{o} 393/2011 de la Commission, du 19 avril 2011, fixant le coefficient d'attribution pour la délivrance des certificats d'importation demandés du 1er au 7 avril 2011 pour les produits du secteur du sucre dans le cadre de certains contingents tarifaires et suspendant le dépôt des demandes relatives à ces certificats, est recevable.

3) L'affaire est renvoyée devant le Tribunal de l'Union européenne pour qu'il statue sur le fond.

4) Les dépens sont réservés.

22 — Pour un précédent, voir arrêt 3F/Commission (C-319/07 P, EU:C:2009:435, point 98).