

Dans l'affaire 72/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la High Court d'Irlande et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

CAMPUS OIL LIMITED,
ESTUARY FUEL LIMITED,
MCMULLAN BROS LIMITED,
OLA TEORANTA,
PMPA OIL COMPANY LIMITED,
TEDCASTLE McCORMICK & COMPANY LIMITED

et

LE MINISTRE POUR L'INDUSTRIE ET L'ÉNERGIE,
L'IRLANDE,
THE ATTORNEY GENERAL,
IRISH NATIONAL PETROLEUM CORPORATION LIMITED,

une décision à titre préjudiciel relative à l'interprétation des articles 30 et 36 du traité CEE à l'égard d'une réglementation nationale concernant l'approvisionnement en produits pétroliers,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, K. Bahlmann et Y. Galmot, présidents de chambre, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due et U. Everling, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

de combustibles auxquels se rapporte ce décret afin d'assurer le maintien et la sécurité des approvisionnements de ce ou ces types de combustibles, et de prendre des mesures en vue de contrôler, de réglementer, de restreindre ou d'interdire l'importation ou l'exportation du ou des types de combustibles en question.

I — Faits et procédure

1. En vertu de l'article 2 du «Fuels (Control of Supplies) Act» irlandais (loi relative au contrôle de l'approvisionnement en combustible) de 1971, telle que modifiée en 1982, le gouvernement irlandais peut décider, par décret, que l'exigence de l'intérêt public nécessite le contrôle, par le ministre compétent agissant au nom de l'État, de l'acquisition, de l'approvisionnement et de la distribution des combustibles. Un tel décret reste en vigueur pendant une période déterminée, n'excédant pas, selon la loi de 1982, douze mois à partir de son adoption, sans préjudice de la possibilité de prendre un décret portant prorogation de la validité du décret initial. Un décret déclarant que les exigences de l'intérêt public nécessitaient le contrôle de l'approvisionnement et de la distribution des combustibles, a été pris par le gouvernement irlandais le 11 avril 1979 et prorogé plusieurs fois par la suite.

2. L'Irlande ne dispose pas d'une source d'approvisionnement propre en pétrole brut. Jusqu'en 1979, la fourniture sur le marché irlandais de la majeure partie des produits pétroliers raffinés se trouvait entre les mains d'un petit nombre de sociétés pétrolières internationales sans lien obligatoire ou permanent avec le marché irlandais.

L'article 3 du «Fuels (Control of Supplies) Act» dans la version de la loi de 1982 dispose que dans le domaine couvert par un tel décret, le ministre peut décider de prendre des mesures en vue de réglementer ou de contrôler l'acquisition, l'approvisionnement, la distribution ou la commercialisation du ou des types

En juillet 1979, en vue d'accroître la sécurité de l'approvisionnement en pétrole à l'intérieur de l'État, le gouvernement irlandais a fondé une société pétrolière étatique, la Irish National Petroleum Corporation Limited (ci-après dénommée INPC) qui a pour objectif de pourvoir à la satisfaction d'une partie significative des besoins en pétrole sur le marché irlandais, d'agir dans le domaine de l'industrie pétrolière et sur le marché pétrolier irlandais de manière à promouvoir un développement régulier et de développer et maintenir une activité économique qui contribue à l'efficacité de l'industrie pétrolière en Irlande.

L'INPC a conclu des contrats à terme pour la fourniture de pétrole brut avec des fournisseurs étrangers. En 1981, elle assurait environ 10 % de l'approvisionnement irlandais en pétrole. Le pétrole brut acheté par l'INPC a été raffiné pour

son compte soit dans la seule raffinerie de pétrole irlandaise, située à Whitegate dans le comté de Cork, soit dans des raffineries au Royaume-Uni.

La raffinerie de Whitegate était contrôlée par l'Irish Refining Co. Ltd dont le capital social était détenu conjointement par quatre grandes sociétés pétrolières, à savoir Shell Ltd, Esso Petroleum Co. Ltd, Texaco Trader Inc. et BP (Ireland) Ltd.

En août 1981, les quatre sociétés détentrices du capital de la «Irish Refining Co. Ltd» ont informé le ministre irlandais de l'Industrie et de l'Énergie de leur intention de mettre fin définitivement à l'activité de la raffinerie de Whitegate. Après des négociations infructueuses afin d'obtenir que ces sociétés maintiennent la raffinerie en activité, le gouvernement irlandais a été confronté au choix soit d'acquérir la raffinerie pour le compte de l'État, soit d'autoriser sa fermeture. En cas de fermeture, tous les fournisseurs de produits pétroliers raffinés sur le marché irlandais auraient été contraints de s'approvisionner en dehors de l'Irlande, à savoir principalement, à environ 80 %, au Royaume-Uni.

Estimant que le maintien de la raffinerie de Whitegate était nécessaire dans l'intérêt de la sécurité des approvisionnements, et après avoir consulté la Commission des Communautés européennes à ce sujet, le gouvernement irlandais a acquis, par l'intermédiaire de INPC, la totalité du capital social de la Irish Refining Co. Ltd, propriétaire de ladite raffinerie.

3. Un accord n'ayant pu être trouvé entre le ministre de l'Industrie et de

l'Énergie et les sociétés pétrolières de commercialisation en ce qui concerne la base sur laquelle les produits de la raffinerie de Whitegate seraient vendus, ledit ministre a adopté, le 25 août 1982, faisant usage des pouvoirs que lui confère l'article 3 précité de la «Fuels (Control of Supplies) Act» dans sa version de 1982, un décret intitulé «Fuels (Control of Supplies) Order» (SI n° 280 de 1982), afin d'assurer que la raffinerie de Whitegate puisse être maintenue en activité.

Ce décret s'applique à toutes les personnes qui importent en Irlande une des nombreuses huiles de pétrole auxquelles il se réfère. Il oblige ces personnes à acheter, auprès de l'INPC, un pourcentage de leurs besoins pour chaque type de produits pétroliers au cours de certaines périodes déterminées égales au pourcentage de la production de la raffinerie de Whitegate par rapport au total des besoins pétroliers au cours de la même période pour toutes les personnes auxquelles le décret s'applique. Les personnes concernées sont obligées à fournir au ministre compétent les informations nécessaires à cet égard. L'obligation d'achat est limitée à 35 % du total des besoins de la personne concernée en huiles de pétrole ou à 40 % de n'importe quel type particulier d'huile de pétrole.

Le prix auquel ces produits doivent être achetés est fixé par le ministre de l'Industrie et de l'Énergie en tenant compte des frais encourus par l'INPC ou par l'Irish Refining Company Ltd en rapport avec les charges de capital, les frais de financement et les frais généraux pour l'achat de pétrole brut, le transport, le stockage, la transformation et tous les autres frais exposés ou survenant dans l'exploitation de la raffinerie. Les personnes concernées sont autorisées à récupérer par des majorations de leur prix de vente les frais supplémentaires qu'ils encourent ainsi.

4. Les sociétés Campus Oil Limited, Estuary Fuel Limited, McMullan Bros Limited, Ola Teoranta, PMPA Oil Company Limited et Tedcastle McCormick & Company Limited sont des marchands de produits pétroliers établis en Irlande. Ils sont regroupés dans l'«Irish Independant Petroleum Association», une association destinée à protéger les intérêts des marchands de produits pétroliers dont le capital social est irlandais et qui exercent leur commerce exclusivement ou de façon prédominante sur le marché irlandais. Ils effectuent des opérations d'importation et de vente de produits pétroliers, spécialement de gas-oil, d'essence et d'autres pétroles de qualités diverses. Elles approvisionnent environ 14 % du marché irlandais de l'essence et un pourcentage un peu plus élevé du marché des autres produits pétroliers. Le reste du marché est approvisionné par des sociétés multinationales.

Lesdites sociétés se sont opposées à l'obligation d'achat auprès de l'INPC, et elles ont saisi la Commission d'une plainte à ce sujet.

Par lettre du 1^{er} février 1983, la Commission a ouvert contre l'Irlande une procédure en vertu de l'article 169 du traité CEE, pour violation des articles 30, 36, 85, 86 et 90 du traité CEE. Le gouvernement irlandais a présenté ses observations sur le reproche ainsi formulé par lettre du 26 avril 1983.

5. Afin de s'opposer à l'obligation d'achat prévue par le «Fuel (Control of Supplies) Order» de 1982, les sociétés susmentionnées ont d'autre part introduit un recours auprès de la High Court d'Irlande, demandant que le décret en question soit déclaré incompatible avec les dispositions du traité CEE et spéciale-

ment avec les articles 30, 31, 36, 85, 86, 90, 92 et 93 de ce traité.

Dans le cadre de cette procédure devant la High Court, les demanderesses au principal soutiennent que l'obligation que «Fuels (Control of Supplies) Order» leur fait d'acheter jusqu'à 35 % de leurs besoins en produits pétroliers auprès de l'INPC constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative aux importations. Les défenderesses au principal soutiennent que cette obligation ne constitue pas une pareille restriction et est en tout cas justifiée par des raisons d'ordre public et de sécurité publique et par conséquent couverte par l'article 36 du traité.

La High Court a estimé qu'avant d'entendre les moyens et arguments des parties relatifs aux effets précis du système litigieux sur les activités commerciales et relatifs aux raisons de l'achat de la raffinerie de Whitegate par l'État et de l'introduction de ce système pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique, il convenait de saisir la Cour de certaines questions d'interprétation du droit communautaire. Par ordonnance du 9 décembre 1982, il a donc posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

1. Les articles 30 et 31 du traité CEE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'appliquent à un système tel que celui instauré par le «Fuels (Control of Supplies) Order» de 1982 dans la mesure où ce système exige des importateurs de produits pétroliers dans un État membre de la Communauté économique européenne, en l'espèce l'Irlande, qu'ils achètent auprès d'une raffinerie étatique des pétroles jusqu'à 35 % de leurs besoins en huiles de pétrole?

2. En cas de réponse affirmative à la question qui précède, les notions d'«ordre public» ou de «sécurité publique» figurant à l'article 36 du traité précité doivent-elles être interprétées, en rapport avec un système tel que celui instauré par le décret de 1982, en ce sens:

- a) qu'un système comme celui qui est décrit ci-dessus échappe, en vertu de l'article 36 du traité, aux dispositions des articles 30 à 34 du traité, ou bien en ce sens
- b) qu'un pareil régime est susceptible d'y échapper dans certaines circonstances et, si c'est le cas, dans quelles circonstances?

6. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 28 avril 1983.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par Campus Oil Limited, Estuary Fuel Limited, McMullan Bros Limited, Ola Teoranta, PMPA Oil Company Limited et Tedcastle McCormick & Company Limited, requérantes au principal, représentées par Eoghan P. Fitzsimons, Senior Counsel, et Richard Nesbitt, Barrister-at-law, ainsi que MM. A. & L. Goodbody, Solicitors, par l'Irlande, le ministre pour l'Industrie et l'Énergie et l'Attorney general, parties défenderesses au principal, représentées par Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, en tant qu'agent, par l'Irish National Petroleum Corporation Limited, défenderesse au principal représentée par Arthur Cox Co., Solicitors, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, représentée par les membres de son service juridique Richard Wainwright et Julian Curall en tant qu'agents.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable. Elle a cependant invité la Commission à

répondre à une question concernant les dispositions existant, en matière d'approvisionnement en produits pétroliers et de leur distribution, sur le plan national dans d'autres États membres, sur le plan communautaire et sur le plan international et à produire certains documents. La Commission a répondu à cette demande avant l'audience.

II — Observations écrites

1. *Observations des parties demanderesses au principal*

Les parties demanderesses au principal observent tout d'abord, à titre introductif, qu'avant l'entrée en vigueur du décret litigieux environ 75 % des produits pétroliers vendus par eux étaient achetés auprès de fournisseurs et de raffineries établis dans d'autres États membres. Ces achats seraient intervenus au prix en vigueur lors de l'achat, et leurs clients auraient profité de ces achats compétitifs. En tant que petites sociétés pétrolières indépendantes, leur sort dépendrait de leur capacité individuelle à intervenir avec une souplesse totale sur le marché libre. Le décret litigieux anéantirait complètement cette liberté et les placerait dans une situation désavantageuse, sur le plan de la concurrence, par rapport aux grandes sociétés multinationales intervenant sur le marché irlandais.

Les demanderesses au principal ne contestent pas le fait de l'acquisition ou de l'exploitation de la raffinerie de Whitegate par l'INPC, et elles n'auraient aucune objection à ce que l'État irlandais exploite d'une manière concurrentielle, sans l'appui du décret et du système réglementaire litigieux, cette raffinerie. En revanche, elles contestent le droit pour l'État irlandais de les obliger à acheter à la raffinerie de Whitegate une part substantielle de leur approvisionnement en huile de pétrole, et ceci à des prix supérieurs à ceux en vigueur sur le marché libre, fixés en application du décret litigieux. Le régime d'achat obli-

gatoire institué par le décret litigieux aurait pour but de garantir que la raffinerie de Whitegate ne fonctionne pas à perte et imposerait au client une subvention du fonctionnement et de l'exploitation de celle-ci.

En ce qui concerne la *première question*, les demanderesses au principal sont d'avis que l'obligation d'achat constitue un exemple classique d'une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens des articles 30 et 31 du traité CEE. Le décret instituerait formellement une restriction aux échanges de produits pétroliers et empêcherait les importateurs irlandais de pétrole d'importer 35 % de leurs besoins. Le décret ne contenant aucune possibilité de dérogation à cette obligation, il existerait une restriction expresse à la libre circulation des produits pétroliers entre l'Irlande et les autres États membres.

En outre, à l'instar de ce que la Cour aurait décidé dans son arrêt du 20 mai 1976 (de Peijper, 104/75, Recueil p. 613), le décret litigieux aurait pour effet de mettre l'INPC dans une position telle que les produits pétroliers importés (bien qu'initialement sous la forme d'huile brute) sont canalisés par elle. Un système restreignant la capacité d'importer de certains commerçants tout en accordant à un autre commerçant un droit d'importer à caractère monopolistique, affecterait nécessairement la libre circulation des produits en cause.

Quant à la *deuxième question* les demanderesses au principal soulignent que l'article 36 du traité a reçu une interprétation stricte dans la jurisprudence de la Cour. En particulier, l'article 36 ne viserait que des hypothèses de nature non économique (arrêt du 19. 12. 1961,

Commission/Italie, 7/61, Recueil p. 633; arrêt du 9. 6. 1982, Commission/Italie, 95/81, Recueil p. 2187). A cet égard, il serait important que la question vise l'existence du système d'obligation d'achat à un prix déterminé et non pas le point de savoir si l'Irlande devrait ou ne devrait pas avoir une raffinerie de pétrole.

La notion d'«ordre public» n'aurait pas été sérieusement invoquée par les demanderesses au principal. En tout cas, cette notion supposerait l'existence d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société, et devrait être entendue strictement dans le contexte communautaire (arrêt du 4. 12. 1974, Van Duyn/Home Office, 41/74, Recueil p. 1337; arrêt du 27. 10. 1977, Regina/Boucherou, 30/77, Recueil p. 1999). Le système institué par le décret aurait, par contre, un fondement essentiellement économique car il aurait pour but de permettre d'exploiter la raffinerie de Whitegate avec une clientèle garantie et sans subir de pertes financières. En tant qu'instrument financier, le système serait de nature économique et ne saurait donc être couvert par la notion d'«ordre public» visée à l'article 36. On pourrait peut-être imaginer des circonstances dans lesquelles l'exploitation d'une raffinerie de pétrole par un État membre peut être justifiée sur la base de cet article; mais, rien ne saurait justifier en tout cas l'existence d'une obligation d'achat et du système connexe de prix.

En ce qui concerne la «sécurité publique», il serait difficile de concevoir un quelconque rapport avec le caractère essentiellement économique du système. La sécurité publique concernerait la sécurité interne d'un État plutôt que la sécu-

rité nationale dans le cadre des relations inter-étatiques. Même si l'on considérait qu'elle comporte un élément de sécurité extérieure; ceci ne couvrirait pas le système institué par le décret litigieux.

Tout comme pour la notion d'«ordre public», la Cour pourrait fournir une aide pour interpréter l'étendue et la portée de la notion de «sécurité publique» au sens de l'article 36. Cette notion comporterait le respect de la loi et le maintien de l'ordre à l'intérieur de l'État. Dans certaines circonstances extrêmes, l'assistance de l'armée nationale pourrait être nécessaire pour assurer la sécurité. Par contre, il n'y aurait aucun lien de cette notion avec un système tel que celui institué par le décret litigieux. Seules la possession et l'exploitation de la raffinerie de Whitegate par l'État et non le système d'obligation d'achat seraient susceptibles d'être justifiés par des raisons de sécurité publique.

2. *Observations de l'Irlande, du ministère de l'Industrie et de l'Énergie et de l'Attorney General*

Le gouvernement d'Irlande décrit tout d'abord la législation irlandaise et le déroulement de la procédure devant la High Court. Il souligne notamment que le renvoi préjudiciel est intervenu à un moment où l'établissement des faits n'a pas encore eu lieu dans le cadre de la procédure au principal et où les défenderesses n'ont pas encore pu exposer et prouver le fondement matériel qui a justifié l'acquisition de la raffinerie de Whitegate et l'introduction du régime obligatoire litigieux. A cet égard, les

défenderesses auraient l'intention d'établir les faits suivants:

Il y aurait eu un besoin impérieux pour le gouvernement irlandais de prendre une décision sur l'acquisition de la raffinerie dans un laps de temps très court car, dans l'intérêt de la sécurité de l'approvisionnement en pétrole, il serait nécessaire de disposer d'une raffinerie de pétrole en activité en Irlande. Après l'achat de la raffinerie, le gouvernement aurait fait de grands efforts pour arriver, par voie de négociation, à un régime volontaire pour l'exploitation de la raffinerie; il serait cependant arrivé à la conclusion que seul un régime obligatoire permettrait une exploitation de la raffinerie avec un certain degré de certitude d'un écoulement continu de sa production et un traitement équitable de toutes les compagnies pétrolières sur une base acceptable pour elles. Il faudrait tenir compte de la dépendance exceptionnelle de l'Irlande à l'égard d'une seule source d'approvisionnement, à savoir du Royaume-Uni, pour les importations de produits pétroliers raffinés. L'historique et la gravité des ruptures dans l'approvisionnement en pétrole au cours des années 1970 en seraient la preuve. L'Irlande dépendrait du pétrole en tant que source d'énergie pour le maintien de tous les aspects de la vie nationale, non seulement économiques mais aussi sociaux, médicaux, militaires, policiers, etc. Le gouvernement irlandais aurait cependant la volonté constante de rechercher et de trouver une solution de remplacement des mesures temporaires actuelles. Dans d'autres pays et dans d'autres États membres, il existerait d'ailleurs des politiques nationales similaires visant à garantir l'approvisionnement en pétrole. Tel serait le cas du système du contrôle de distribution pétrolière que le gouvernement français maintiendrait avec l'accord de la Commission.

Quant à la *première question*, le gouvernement irlandais estime que les articles 30 et 31 interdiraient essentiellement toutes formes de discrimination visant à accorder une certaine forme de protection ou de préférence aux produits nationaux. Le régime obligatoire litigieux n'aurait ni pour but ni pour objet ni non plus pour résultat d'avoir un quelconque effet sur les échanges intracommunautaires. L'Irlande n'ayant pas de source nationale de pétrole brut, il aurait pour seul effet de remplacer une partie des importations de pétrole raffiné par des importations de pétrole brut. Un tel régime n'entrerait donc pas dans le champ d'application des articles 30 et suivants du traité.

En ce qui concerne la *deuxième question*, le gouvernement irlandais expose que l'article 36 du traité laisse aux États membres, dans les domaines concernés, une compétence primaire. Il appartiendrait en premier lieu à l'autorité nationale de décider quelles mesures doivent être prises. S'agissant de la «sécurité publique», cette notion serait particulière en ce que la Communauté n'aurait aucune compétence propre dans ce domaine et que les États membres auraient conservé tous les pouvoirs. Dans ce domaine, la Cour devrait donc, davantage que pour les autres notions citées à l'article 36, respecter l'idée qu'un État membre se fait lui-même de la notion de sa sécurité publique. Il devrait en être particulièrement ainsi lorsque la mesure en question fait l'objet d'une déclaration solennelle du gouvernement de l'État en cause.

Il conviendrait d'avoir présent à l'esprit le fait que les décisions en matière de sécurité publique sont souvent prises dans des conditions d'extrême urgence. En l'espèce, l'Irlande aurait, de surcroît, consulté à plusieurs reprises la Commission dont les services se seraient montrés

assez favorables aux propositions irlandaises. Ce n'est qu'en juillet 1982, après l'acquisition de la raffinerie, qu'une opposition aurait été exprimée par la Commission. La justification du régime litigieux ne serait nullement fondée sur des considérations économiques, mais sur l'ordre public et sur la sécurité publique que touchent le maintien de la sécurité des approvisionnements en pétrole destiné à tous les usages. A cet égard, il y aurait lieu de noter spécialement la situation géographique de l'Irlande, l'absence de toute source de pétrole nationale et le fait que dans le contexte du fonctionnement du marché pétrolier international et spécialement en raison de la mainmise des quelque compagnies pétrolières multinationales, l'Irlande dépendrait, pour 80 à 90 % de ses approvisionnements en produits pétroliers raffinés, du Royaume-Uni. Dans ces circonstances, le gouvernement irlandais aurait estimé que sa sécurité publique et que son ordre public exigeaient le maintien d'un important degré d'indépendance en ce qui concerne l'achat de pétrole brut et la capacité de raffinage.

Avant d'avoir introduit le régime obligatoire, en tant que mesure temporaire, toutes les autres alternatives auraient été examinées. Le ministre compétent continuerait à explorer toutes les possibilités de suspendre ce régime. Jusqu'à ce qu'une alternative convenable puisse être trouvée, le régime obligatoire devrait être maintenu.

Au cours des négociations avec les compagnies pétrolières, il serait apparu que les principales compagnies pétrolières n'étaient disposées à acheter éventuellement des produits pétroliers à Whitegate qu'aux prix internationaux au comptant les plus bas au moment de

l'achat, et ceci seulement sur la base que, même à ces prix, Whitegate serait un fournisseur marginal de ces produits, de sorte que l'écoulement des produits de la raffinerie en question serait extrêmement incertain. Certaines compagnies auraient même décidé qu'elles n'achèteraient pas des produits de la raffinerie quel que soit le prix; d'autres auraient exprimé leur préférence pour un régime obligatoire, considéré comme plus équitable. Depuis la reprise du raffinage à Whitegate en août 1982, les prix des produits pétroliers produits dans cette raffinerie auraient baissé jusqu'à un niveau beaucoup plus proche des prix moyens à l'importation. La date à laquelle il serait possible de supprimer le régime obligatoire dépendrait toutefois non seulement de l'écart subsistant dans le niveau des prix, mais également de l'attitude des compagnies pétrolières quant à l'achat de produits pétroliers à la raffinerie, même à des prix compétitifs. Un autre facteur important serait le point de savoir si, contrairement à leur attitude actuelle, les compagnies pétrolières seraient disposées à conserver sur le territoire irlandais des stocks adéquats de produits pétroliers.

En conclusion, le gouvernement irlandais estime que l'ordre public et la sécurité publique au sens de l'article 36 comprennent les mesures prises par un État membre qui sont nécessaires au maintien de la sécurité des approvisionnements en pétrole de cet État. Il appartiendrait au juge national d'apprécier si les mesures en cause en l'espèce sont effectivement justifiées à ce titre.

3. *Observations de l'INPC*

L'INPC présente, à titre de complément aux observations du gouvernement irlandais, des observations au sujet de la deuxième question posée à la Cour. Elle remarque tout d'abord que, pour l'examen de cette question, il serait nécessaire que la Cour dispose des renseignements les plus complets sur la

situation très particulière de l'Irlande en ce qui concerne les produits pétroliers. A cet égard, elle cite les circonstances suivantes:

L'Irlande dépendrait davantage des produits pétroliers que la plupart des États membres; elle aurait recours au pétrole pour satisfaire 66 % de ses besoins en énergie, contre 51 % dans la moyenne communautaire. La capacité de la raffinerie de Whitegate ne correspondrait qu'aux deux tiers de la consommation irlandaise; d'autres États membres auraient en revanche une capacité de raffinage supérieure à la demande globale et disposeraient de plusieurs raffineries nationales. L'Irlande dépendrait essentiellement des importations de pétrole en provenance du Royaume-Uni qui fourniraient 83 % des importations irlandaises qui, cependant, ne représenteraient que 5 % des exportations britanniques de pétrole. Les compagnies pétrolières multinationales auraient en Irlande une position plus forte que dans n'importe quel autre État membre, et l'Irlande n'aurait pas la possibilité d'exercer un contrôle effectif sur la distribution des produits pétroliers. Il serait donc nécessaire, particulièrement en temps de crise, pour l'Irlande d'avoir une capacité de raffinage afin de garantir ses approvisionnements essentiels. En temps de crise à caractère militaire, l'Irlande en tant que pays non aligné, ne faisant pas partie de l'OTAN, aurait à pourvoir à ses besoins elle-même. Pour des raisons similaires, des pays comme l'Autriche, la Nouvelle-Zélande, Chypre, les Barbades, la Jamaïque et la Thaïlande, dont les situations sur le plan géo-politique et économique seraient analogues à celles de l'Irlande, considéreraient la présence d'installations de raffinage sur leur territoire national comme un élément essentiel de leur sécurité nationale. Une raffinerie située sur le territoire national n'assurerait cependant la sécurité que si elle est maintenue en fonctionnement et si

elle est un acheteur constant de pétrole brut et raffiné.

En octobre 1981, le Conseil aurait adopté une communication de la Commission sur les «problèmes relatifs à l'industrie du raffinage du pétrole dans la Communauté» et aurait reconnu que «la réduction de la capacité et la restructuration de l'industrie du raffinage sont nécessaires et qu'elles doivent être réalisées par les entreprises elles-mêmes pour autant que la sécurité d'approvisionnement des régions concernées ne soit pas compromise». Cette sécurité d'approvisionnement serait gravement compromise par la fermeture de la seule raffinerie irlandaise.

De l'avis de l'INPC, il est prématuré d'apporter dès maintenant, sans enquête exhaustive sur les circonstances susmentionnées et sur les considérations du gouvernement lors de l'instauration du régime, une réponse à la deuxième question.

En tout cas, l'INPC est d'avis que les notions d'ordre public et de sécurité publique doivent être interprétées en ce sens qu'elles font échapper le régime obligatoire litigieux à l'application des articles 30 à 34 du traité. En effet, un approvisionnement assuré en pétrole serait aussi important pour la vie d'un pays que le fait d'avoir son propre réseau d'alimentation en eau, son propre réseau routier et son système d'égouts. L'organisation de ces services relèverait de la responsabilité de l'État. La tâche d'assurer un approvisionnement en produits pétroliers ne relèverait donc pas du domaine commercial et économique mais de la responsabilité directe pour la vie des gens et pour l'ordre public et la sécurité publique. Le régime obligatoire litigieux relèverait de la marge d'appréciation dont les États disposent dans ces domaines. Enfin, ce régime ne constituerait pas un moyen de discrimination arbi-

traire ou une restriction déguisée aux échanges entre États membres.

En ce qui concerne les circonstances, visées dans la deuxième partie de la deuxième question, dans lesquelles un tel régime pourrait échapper à l'application des articles 30 à 34 du traité, l'INPC cite: le fait que la sécurité de l'approvisionnement en produits pétroliers est essentielle pour la vie quotidienne des citoyens irlandais et pour le fonctionnement correct des services dont l'État est directement ou indirectement responsable; le fait qu'il incombe au gouvernement de veiller à la sécurité d'approvisionnement; le fait que c'est le gouvernement qui décide qu'un tel système, que le régime obligatoire est le moyen approprié pour maintenir la sécurité d'approvisionnement; le fait que même s'il existe d'autres méthodes susceptibles d'assurer une certaine protection, le choix des moyens que l'État entend utiliser entre dans la marge d'appréciation que le traité lui laisse; le fait que le gouvernement soit habilité à prendre des mesures afin de garantir que l'Irlande ne se trouve pas sans capacité de raffinage.

4. Observations de la Commission

La Commission observe tout d'abord que, dans un premier stade, elle avait manifesté certaines sympathies pour les difficultés du gouvernement irlandais, tout en exprimant des réserves sur l'incompatibilité avec les articles 30 et 36 du traité de l'obligation d'achat proposée par celui-ci. C'est après avoir reçu la réclamation des demanderesse au principal que la Commission se serait formée son opinion sur le décret en question.

La réponse à la *première question* devrait être affirmative, car les acheteurs de produits pétroliers seraient empêchés de

remplacer, à leur gré, 35 ou 40 % de leurs achats auprès de l'INPC par des achats de produits raffinés importés. Cette mesure serait susceptible d'entraver directement et actuellement le commerce intracommunautaire, et elle serait discriminatoire dans la mesure où elle fait obstacle à l'achat par des particuliers de ces produits importés et impose l'achat de ces produits nationaux.

La réponse aux deux branches de la deuxième question devrait être négative.

La Commission souligne tout d'abord que l'intérêt que le gouvernement irlandais cherche à protéger revêt un caractère économique et ne peut donc être justifié en invoquant l'article 36 du traité.

L'objectif consistant à sauvegarder l'approvisionnement national en combustibles dans la perspective d'une crise pétrolière aurait pour but de garantir la poursuite normale de l'activité économique. Même si des mesures économiques pouvaient avoir des effets autres que purement économiques, une mesure à caractère entièrement ou principalement économique ne changerait pas de nature pour la simple raison qu'elle peut avoir des effets non économiques. L'exception prévue à l'article 36 pour des raisons d'«ordre public» aurait trait à la protection des intérêts fondamentaux de l'État, celle de la «sécurité publique» devrait être limitée à des domaines tels que la défense nationale et le maintien de la paix civile pour autant que ces domaines ne sont pas couverts par les dispositions plus spécifiques des articles 223, 224 et 225 du traité CEE.

Même si l'on considérait que l'imposition de restrictions à l'importation de produits

pétroliers destinés à l'approvisionnement en combustibles peut être justifiée par des raisons de sécurité publique ou d'ordre public, le gouvernement irlandais ne serait pas parvenu à démontrer que l'approvisionnement en produits pétroliers importés, non produits par l'INPC à Whitegate, constitue une menace pour ses intérêts. Les perturbations de l'approvisionnement en pétrole qui se sont produites dans le passé, à supposer qu'elles soient allées jusqu'à menacer la sécurité publique ou l'ordre public, n'auraient aucun rapport avec l'obligation d'achat prévue dans le décret litigieux. Ainsi, en 1973-1974, ce n'est ni l'importation de produits pétroliers ni la pénurie de produits raffinés qui était à l'origine des perturbations, mais la pénurie de pétrole brut. L'existence de la raffinerie de Whitegate n'aurait pas empêché les perturbations à l'époque et ne pourrait pas davantage empêcher des situations analogues à l'avenir.

En tout cas, le décret serait inefficace et inadéquat à garantir l'approvisionnement. Le véritable problème auquel se heurtent les États membres qui sont tributaires des importations de pétrole serait la possibilité d'une pénurie soudaine de pétrole brut. Une capacité de raffinage serait, dans un tel cas, inutile pour assurer les approvisionnements. Il y aurait actuellement, et vraisemblablement pour quelque temps encore, une capacité de raffinage très excédentaire dans la Communauté. Les directives 68/414/CEE et 72/425/CEE imposeraient aux États membres de détenir certains stocks de combustibles soit sous la forme de pétrole brut soit sous la forme de produits pétroliers raffinés. Rien dans ces directives ne justifierait cependant l'idée qu'une capacité de raffinage soit nécessaire. Les stocks

pourraient d'ailleurs également être tenus sur le territoire d'un autre État membre, dans le cadre d'un accord conclu entre les gouvernements concernés. Il serait en toute hypothèse possible d'assurer la sécurité des approvisionnements sans entraver le commerce en produits pétroliers raffinés. Ainsi, d'autres États membres, y compris ceux qui ne disposent pas d'une capacité de raffinage adéquate, garantiraient sans inconvénient la sécurité de leurs approvisionnements, conformément aux directives susmentionnées, par le biais d'un stockage du combustible sous les formes les plus appropriées à leur situation, et ceci dans bien des cas en partie dans un autre État membre. En supposant d'ailleurs que l'Irlande ait une raison particulière de conserver ses stocks sur son propre territoire, cela n'expliquerait ni la nécessité de conserver la raffinerie ni les restrictions à l'importation prévues par le décret.

En ce qui concerne la question de savoir si d'autres circonstances sont susceptibles de justifier une dérogation à l'article 30, la Commission estime qu'aucune des raisons mentionnées à l'article 36 du traité CEE ne pourrait être invoquée. De même, aucune autre « exigence impérative » d'intérêt public du type de celle mentionnée par la Cour dans les affaires 120/78 (Rewe, Recueil 1979, p. 649), 788/79 (Gilli, Recueil 1980, p. 2071) et 130/78 (Keldermann, Recueil 1981, p. 527) ne pourrait être invoquée en l'espèce, d'autant plus qu'il s'agirait d'une mesure discriminatoire. Rien dans les directives 68/414/CEE et 72/425/CEE du Conseil ne justifierait l'idée que l'existence d'une raffinerie de pétrole soit nécessaire pour s'y conformer. Le gouvernement irlandais n'aurait pas invoqué l'article 224 du traité CEE, dispositions spécifiques dont l'application supposerait que l'ordre public est effectivement troublé. D'ailleurs, on verrait mal comment une menace pour l'approvision-

nement en pétrole pourrait être écartée par le moyen de restrictions des importations de produits pétroliers. Un régime comme celui litigieux ne serait donc susceptible d'être justifié par aucune autre disposition ou règle du droit communautaire.

III — Procédure orale

A l'audience du 14 février 1984, les parties requérantes au principal, représentées par Eoghan P. Fitzsimons, Senior Counsel, et Richard Nesbitt, Barrister, le ministre pour l'Industrie et l'Énergie, l'Irlande, et l'Attorney General, représentés par Nial Fennelly, Senior Counsel, et David Burn, Barrister, l'INPC, représentée par John Blainey, Senior Counsel, et Daniel O'Keeffe, Barrister, le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par Francis Jacobs, Barrister, le gouvernement de la République hellénique, représenté par son agent F. Spathopoulous, et la Commission des Communautés européennes, représentée par ses agents Richard Wainwright et Julian Curral, ont été entendus en leurs observations orales.

Les parties au principal et la Commission ont, en substance, confirmé les positions prises par elles au cours de la procédure écrite.

Le *gouvernement du Royaume-Uni*, qui a limité ses observations à la deuxième question, a proposé de répondre à celle-ci comme suit:

Le terme de « sécurité publique » dans l'article 36 du traité devrait être interprété comme couvrant des mesures qui visent à assurer un intérêt fondamental de l'État qui est digne d'être protégé pour cette raison, y compris le maintien de services publics essentiels, ou qui

visent à assurer le fonctionnement sûr et efficace de la vie de l'État.

Un État membre ne pourrait pas invoquer les exceptions de «sécurité publique» ou d'«ordre public» si les mesures en cause visent essentiellement des objectifs économiques.

Les mesures en question ne devraient pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime, protégé par l'article 36, et devraient satisfaire aux exigences de la deuxième phrase de cet article.

Le *gouvernement grec* a observé que l'article 90, paragraphe 2, du traité CEE pourrait être applicable. Une installation de raffinage de pétrole constituerait une entreprise d'intérêt économique général en ce sens que son existence permettrait de garantir la sécurité des livraisons de pétrole raffiné pour le marché national. En ce qui concerne le caractère essentiel

d'une obligation d'achat pour l'accomplissement des tâches d'une telle entreprise, il conviendrait de prendre en considération qu'une installation d'État, de même que des raffineurs indépendants, ne serait pas en état de concurrencer sur un même pied avec des sociétés multinationales intégrées verticalement et se trouverait en situation désavantageuse pour ce qui est de ses possibilités d'acheter des grandes quantités.

Faisant suite à une demande que la Cour lui a adressée à l'audience, la Commission a déposé, le 29 février 1984, une série de documents concernant les règles applicables dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie créée par l'Organisation de coopération et de développement économiques.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 avril 1984.

En droit

- 1 Par ordonnance du 9 décembre 1982, parvenue à la Cour le 28 avril 1983, la High Court d'Irlande a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 30, 31 et 36 du traité en vue d'être mise en mesure d'apprécier la compatibilité avec le traité d'une réglementation irlandaise imposant aux importateurs de produits pétroliers de s'approvisionner, à concurrence d'un certain, pourcentage et à des prix fixés par le ministre compétent, auprès d'une société nationale qui exploite une raffinerie installée sur le territoire d'Irlande.
- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant six entreprises irlandaises qui exercent le commerce de produits pétroliers exclusivement ou d'une façon prédominante en Irlande, et qui approvisionnent

environ 14 % du marché irlandais de l'essence et un pourcentage un peu plus élevé du marché des autres produits pétroliers, à l'État irlandais et à l'Irish National Petroleum Corporation (ci-après «INPC»). Par leur recours au principal, les six entreprises requérantes demandent que la High Court déclare incompatible avec les dispositions du traité CEE le «Fuels (Control of Supplies) Order» de 1982.

- 3 Cet arrêté a été adopté par le ministre irlandais de l'Industrie et de l'Énergie en faisant usage de pouvoirs que lui confère le «Fuels (Control of Supplies) Act» — loi irlandaise relative au contrôle de l'approvisionnement en combustible — de 1971 dans sa version de 1982, afin d'assurer le maintien et la sécurité des approvisionnements en combustibles. L'arrêté litigieux oblige toute personne qui importe un des différents produits pétroliers raffinés auxquels il s'applique à acheter un certain pourcentage de ses besoins en produits pétroliers auprès de l'INPC à un prix fixé par le ministre sur la base des frais et coûts supportés par l'INPC.
- 4 L'INPC, dont le capital social est détenu par l'État irlandais et qui a pour objectif d'accroître la sécurité de l'approvisionnement de l'Irlande en pétrole, avait acheté en 1982 le capital social de l'Irish Refining Company Ltd, propriétaire de la seule raffinerie en Irlande, située à Whitegate dans le comté de Cork. Le capital de l'Irish Refining Company Ltd, qui est capable de fournir par la production de la raffinerie de Whitegate environ 35 % des besoins du marché irlandais en produits pétroliers raffinés, avait jusqu'alors appartenu aux quatre grandes sociétés pétrolières dans les mains desquelles se trouve la majeure partie du marché irlandais des produits pétroliers raffinés. La décision d'acheter, par l'intermédiaire de l'Irish Refining Company Ltd, la raffinerie de Whitegate avait été prise après l'annonce, par les quatre grandes sociétés pétrolières internationales, de leur intention de fermer celle-ci.
- 5 Le gouvernement irlandais a invoqué comme motivation de cette acquisition de l'Irish Refining Company Ltd la nécessité d'assurer, par le maintien en activité d'une capacité de raffinage en Irlande, la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers de l'Irlande, eu égard au fait qu'après la fermeture de cette raffinerie tous les fournisseurs de produits pétroliers raffinés sur le marché irlandais auraient été contraints de s'approvisionner en dehors de l'Irlande; environ 80 % de ces approvisionnements proviendraient d'une même source, à savoir le Royaume-Uni.

- 6 L'obligation d'achat auprès de l'INPC, prévue par l'arrêté litigieux, est destinée à assurer l'écoulement de la production de la raffinerie de Whitegate. Le pourcentage de l'obligation d'achat est égal, pour chaque type de produit pétrolier, au pourcentage de la production de la raffinerie de Whitegate pendant une certaine période par rapport au total des besoins de ce type de produits pétroliers au cours de la même période pour toutes les personnes auxquelles l'arrêté de 1982 s'applique. Toutefois, cette obligation de chaque importateur est limitée à 35 % de ses besoins totaux en produits pétroliers et à 40 % de ses besoins en chaque type de ces produits.
- 7 Les entreprises requérantes au principal font valoir, à l'appui du recours au principal, que l'arrêté litigieux est contraire au droit communautaire, et notamment à l'interdiction, entre les États membres, des restrictions quantitatives à l'importation et de toute mesure d'effet équivalent, prévue par l'article 30 du traité. Le gouvernement irlandais et l'INPC contestent qu'il s'agit d'une mesure relevant de cette interdiction et soutiennent qu'en tout état de cause elle est justifiée, conformément à l'article 36 du traité, par des raisons d'ordre public et de sécurité publique en ce qu'elle viserait à assurer le fonctionnement de la seule raffinerie irlandaise, nécessaire aux fins de l'approvisionnement du pays en produits pétroliers.
- 8 Dans le cadre du litige au principal, les circonstances et les raisons qui ont amené le ministre irlandais de l'Industrie et de l'Énergie à adopter l'arrêté litigieux sont contestées, dans leurs détails, entre les parties. La High Court a estimé qu'avant de procéder à une instruction sur les faits contestés, il convenait d'interroger la Cour sur la portée des règles du traité sur la libre circulation des marchandises au regard d'un régime comme celui litigieux en l'espèce. Il a donc posé à la Cour les questions suivantes:
1. Les articles 30 et 31 du traité CEE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'appliquent à un système tel que celui instauré par le «Fuels (Control of Supplies) Order» de 1982 dans la mesure où ce système exige des importateurs dans un État membre de la Communauté économique européenne, en l'espèce l'Irlande, qu'ils achètent auprès d'une raffinerie étatique jusqu'à 35 % de leurs besoins en huile de pétrole?

2. En cas de réponse affirmative à la question qui précède, les notions d'«ordre public» ou de «sécurité publique» figurant à l'article 36 du traité précité doivent-elles être interprétées, en rapport avec un système tel que celui instauré par le décret de 1982, en ce sens:
- a) qu'un système comme celui qui est décrit ci-dessus échappe, en vertu de l'article 36 du traité, aux dispositions des articles 30 à 34 du traité, ou bien en ce sens,
 - b) qu'un pareil régime est susceptible d'y échapper dans certaines circonstances et, si c'est le cas, dans quelles circonstances?
- 9 Le Gouvernement irlandais et l'INPC estiment que la saisine de la Cour est prématurée dès lors que les faits du litige au principal ne sont pas encore établis devant la juridiction nationale. Statuer sur les questions posées, et notamment sur la première partie de la deuxième question, reviendrait à priver définitivement les parties défenderesses au principal de la possibilité de défendre leur point de vue devant la juridiction nationale et d'apporter tous les moyens de preuve pertinents, concernant notamment les raisons justifiant le décret litigieux.
- 10 Ainsi que la Cour l'a itérativement constaté (voir notamment l'arrêt du 10. 3. 1981, *Irish Creamery Milk Suppliers Association*, 36 et 71/80, Recueil p. 735), dans le cadre de la coopération étroite établie par l'article 177 du traité entre les juridictions nationales et la Cour, fondée sur une répartition de fonctions entre elles, il appartient à la juridiction nationale de décider à quel stade de la procédure il y a lieu de déférer une question préjudicielle à la Cour et d'apprécier à cet effet les faits de l'affaire et les arguments des parties, dont elle est la seule à avoir une connaissance directe, en vue de la définition du cadre juridique dans lequel l'interprétation demandée doit se placer. Le choix du moment où il convenait d'introduire en l'espèce un recours en vertu de l'article 177 obéissait donc à des considérations d'économie et d'utilité procédurales dont l'appréciation n'appartient pas à la Cour, mais à la seule juridiction nationale.
- 11 Étant donné qu'il appartient à la juridiction nationale de statuer, sur la base des éléments d'interprétation relevant du droit communautaire fournis par la Cour, sur le litige au principal, les parties ont, dans le cadre de cette procédure, la possibilité de faire valoir tous les moyens de preuve notamment au regard des raisons justifiant l'arrêté litigieux.

Sur la première question relative à l'interprétation de l'article 30 du traité

- 12 La première question posée par la High Court vise à savoir si l'article 30 du traité doit être interprété en ce sens qu'une réglementation du type de l'arrêté litigieux constitue une mesure équivalant à une restriction quantitative à l'importation.
- 13 Pour les requérantes au principal et pour la Commission, il ne saurait être contesté que de telles mesures, impliquant une obligation de s'approvisionner en partie à l'intérieur d'un État membre, ont un effet restrictif sur les importations au sens de l'article 30.
- 14 Le gouvernement irlandais par contre fait valoir que tel ne serait pas le cas. D'une part, la mesure en question ne restreindrait nullement les importations en ce que de toute manière la totalité de pétrole brut ou raffiné utilisé en Irlande devrait être importé. D'autre part, il a soutenu qu'il serait possible d'interpréter l'article 30 en ce sens qu'il comporterait une dérogation non écrite pour des produits comme le pétrole qui auraient une importance vitale pour le pays.
- 15 A cet égard, il y a tout d'abord lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, l'article 30 du traité, en interdisant entre les États membres les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, vise toute mesure susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire.
- 16 L'obligation pour tous les importateurs de s'approvisionner en un produit déterminé, à concurrence d'un certain pourcentage, auprès d'un fournisseur national, limite d'autant les possibilités d'importation de ce même produit. Elle comporte donc un effet protecteur en faveur d'une production nationale

et défavorise, dans la même mesure, les producteurs d'autres États membres, et ceci indépendamment de la question de savoir si la matière brute utilisée par la production nationale en question doit être elle-même importée ou non.

- 17 En ce qui concerne l'argument tiré par le gouvernement irlandais de l'importance du pétrole pour la vie du pays, il suffit d'observer que le traité étend l'application du principe de la libre circulation à toutes les marchandises, sans autre exception que celle expressément prévue par le traité. On ne saurait donc considérer qu'une marchandise puisse être exemptée de l'application de ce principe fondamental au seul motif qu'elle a une importance particulière pour la vie ou pour l'économie d'un État membre.
- 18 Le gouvernement hellénique s'est référé dans ce contexte à l'article 90, paragraphe 2, du traité, en faisant valoir qu'une installation de raffinage est une entreprise d'intérêt économique général et qu'une telle installation de l'État n'aurait pas la possibilité, sans mesures particulières prises en sa faveur, de concurrencer des grandes sociétés pétrolières.
- 19 A cet égard, il convient de constater que le premier paragraphe de l'article 90 dispose que les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du traité. Le deuxième paragraphe de cet article a pour objet de préciser les limites dans lesquelles notamment les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles du traité. Ce paragraphe n'exempte cependant pas l'État membre qui a chargé une entreprise d'une telle gestion de l'interdiction de prendre, en faveur de cette entreprise et afin de protéger son activité, des mesures qui entravent, contrairement à l'article 30 du traité, les importations des autres États membres.
- 20 Il y a donc lieu de répondre à la première question posée par la High Court que l'article 30 du traité CEE doit être interprété en ce sens que constitue une mesure équivalant à une restriction quantitative à l'importation une réglementation nationale qui prévoit l'obligation pour tous les importateurs de s'approvisionner en produits pétroliers, à concurrence d'un certain pourcentage de leurs besoins, auprès d'une raffinerie installée sur le territoire national.

Sur la deuxième question relative à l'interprétation de l'article 36 du traité

- 21 La deuxième question vise à savoir si l'article 36 du traité, et notamment les notions d'«ordre public» et de «sécurité publique» qui y figurent, doivent être interprétés en ce sens qu'un système tel que celui litigieux en l'espèce, introduit par un État membre qui est totalement dépendant des importations pour son approvisionnement en produits pétroliers, peut échapper à l'interdiction de l'article 30 du traité.
- 22 Le gouvernement irlandais et l'INPC, observent à cet égard qu'il appartient aux États membres de définir, dans le cadre de l'article 36 et plus particulièrement pour la notion de sécurité publique, leurs intérêts à protéger et les mesures à prendre à cette fin. La forte dépendance de l'Irlande d'importations des autres pays pour son approvisionnement en pétrole et l'importance du pétrole pour la vie du pays rendraient indispensable le maintien d'une capacité de raffinage sur le territoire national, permettant aux autorités nationales de conclure avec les pays producteurs de pétrole brut des contrats de livraison à long terme. Le système litigieux étant le seul moyen pour assurer l'écoulement de la raffinerie de Whitegate, il serait donc, en tant que mesure temporaire et en attendant qu'une autre solution puisse être trouvée pour assurer le fonctionnement de la raffinerie de Whitegate, justifié par des considérations de sécurité publique.
- 23 Selon le gouvernement du Royaume-Uni, le terme de sécurité publique dans l'article 36 du traité comprend des intérêts fondamentaux de l'État tels que le maintien de services publics essentiels ou visant à assurer le fonctionnement sûr et efficace de la vie de l'État. Les exceptions prévues par cet article ne sauraient être invoquées si les mesures en cause visent essentiellement des objectifs économiques. Ces mesures ne devraient pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif protégé par l'article 36.
- 24 Les requérantes au principal soulignent que le problème qui se pose n'est pas celui de savoir si le maintien d'une capacité de raffinage en Irlande est nécessaire, mais si le système choisi pour permettre à cette raffinerie de fonctionner peut être justifié au titre de l'article 36. Le vrai motif de la réglementation litigieuse serait d'éviter que la raffinerie fonctionne à perte. Il s'agirait

donc d'une mesure de caractère essentiellement économique qui ne saurait rentrer dans les notions de sécurité publique ou d'ordre public.

25 La Commission estime qu'une réglementation nationale du type de l'arrêté litigieux n'est pas justifiée au sens de l'article 36 puisque la Communauté, conformément à la responsabilité qui lui incombe à cet égard, a adopté les réglementations nécessaires pour assurer l'approvisionnement en produits pétroliers en cas de crise. En outre, le gouvernement irlandais aurait poursuivi, par le système litigieux, un intérêt économique ne pouvant être pris en considération dans le cadre de l'article 36. En tout cas, la réglementation litigieuse serait inadéquate et inefficace pour garantir l'approvisionnement du marché irlandais, et elle serait disproportionnée en ce qu'elle impose aux importateurs une obligation d'achat à des prix fixés par le ministre compétent.

26 Eu égard à ces arguments, il convient d'examiner

- en premier lieu, si une réglementation du type de l'arrêté litigieux est justifiée au regard des réglementations communautaires en la matière,
- en deuxième lieu, si, compte tenu de la portée des exceptions d'ordre public et de sécurité publique, l'article 36 est susceptible de couvrir une réglementation du type de l'arrêté litigieux,
- en troisième lieu, si le système litigieux est de nature à permettre d'atteindre le but d'assurer l'approvisionnement en produits pétroliers et s'il respecte le principe de proportionnalité.

Sur la justification des mesures litigieuses au regard des réglementations communautaires en la matière

27 Il y a lieu de constater que le recours à l'article 36 cesse d'être justifié si une réglementation communautaire prévoit des mesures nécessaires pour garantir la protection des intérêts énumérés dans cet article. Des mesures nationales comme celles prévues par l'arrêté litigieux ne peuvent donc être justifiées que pour autant que l'approvisionnement de l'État membre concerné en produits pétroliers n'est pas suffisamment assuré par des mesures prises par les institutions communautaires à cet égard.

- 28 Il est vrai que certaines prévisions pour des cas de difficultés d'approvisionnement en pétrole brut et en produits pétroliers ont été adoptées sur le plan communautaire. Les directives du Conseil 68/414 du 20 décembre 1968 (JO L 308, p. 14) et 73/238 du 24 juillet 1973 (JO L 228, p. 1) font obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks et établissent une certaine concordance des dispositions nationales adoptées en vue d'effectuer des prélèvements sur ces stocks, de restreindre de façon spécifique la consommation et de réglementer les prix. La décision 77/706 du 7 novembre 1977 (JO L 292, p. 9) prévoit la fixation d'un objectif communautaire de réduction de la consommation en cas de difficultés d'approvisionnement et la répartition entre les États membres des quantités épargnées. Enfin, la décision 77/186 du Conseil du 14 février 1977 (JO L 61, p. 23) établit un régime d'autorisations à l'exportation, automatiquement accordées, pour permettre de surveiller l'évolution de la situation des échanges intracommunautaires.
- 29 Il existe en outre des mesures prises dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie, instituée dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques, dont la plupart des États membres font partie et aux travaux de laquelle la Communauté, représentée par la Commission, participe en tant qu'observateur. Ces mesures visent à établir la solidarité entre les pays contractants en cas de pénurie de pétrole au-delà du plan communautaire.
- 30 Si ces prévisions pour des cas de pénurie de produits pétroliers diminuent le risque des États membres d'être dépourvus des moyens indispensables, il subsiste néanmoins un danger réel en cas de crise. Selon l'article 3 de la décision 77/186 du Conseil, précitée, la Commission peut, en tant que mesure conservatoire, autoriser un État membre, sous certaines conditions à surseoir à la délivrance des autorisations d'exportation. Cette autorisation doit être liée seulement à la condition que les échanges traditionnels soient maintenus «autant que possible». Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut abroger cette autorisation sans qu'il soit fait expressément une référence aux échanges traditionnels. Selon l'article 4 un État membre peut, en cas de crise soudaine, sous certaines conditions, suspendre la délivrance d'autorisations d'exportation pendant une durée de dix jours. Dans ce cas le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut arrêter les mesures appropriées.

- 31 Il résulte de ce qui précède que la réglementation communautaire existante donne à un État membre, dont l'approvisionnement en produits pétroliers dépend totalement ou presque totalement des livraisons des autres pays, certaines garanties que les livraisons des autres États membres seront maintenues en cas de déficit grave, et ceci dans les mêmes proportions que l'approvisionnement du marché de l'État fournisseur. Toutefois, l'État membre concerné n'a pas pour autant une assurance inconditionnelle que les livraisons seront maintenues dans toutes circonstances au moins au niveau minimal de ses besoins. Dans ces conditions, on ne saurait exclure, même en présence de l'existence d'une réglementation communautaire en la matière, le recours par un État membre à l'article 36 pour justifier les mesures complémentaires appropriées sur le plan national.

Sur la portée des exceptions d'ordre public et de sécurité publique

- 32 Ainsi que la Cour l'a constaté à diverses reprises (voir arrêt du 12. 7. 1979, Commission/Allemagne, 153/78, Recueil p. 2555, et les arrêts qui y sont indiqués), l'article 36 du traité n'a pas pour objet de réserver certaines matières à la compétence exclusive des États membres, mais admet seulement que les législations nationales fassent exception au principe de la libre circulation des marchandises dans la mesure où cela est et demeure justifié pour atteindre les objectifs visés à cet article.
- 33 C'est donc dans cette perspective qu'il y a lieu d'apprécier si la notion de sécurité publique spécialement invoquée par le gouvernement irlandais, et qui est seule pertinente en l'espèce à l'exclusion de la notion d'ordre public, couvre des raisons du type de celles qui sont visées par la question posée.
- 34 A cet égard il y a lieu de constater que les produits pétroliers, par leur importance exceptionnelle comme source d'énergie dans l'économie moderne, sont fondamentaux pour l'existence d'un État dès lors que le fonctionnement non seulement de son économie mais surtout de ses institutions et de ses services publics essentiels et même la survie de sa population en dépendent. Une interruption de l'approvisionnement en produits pétroliers et les risques qui en résultent pour l'existence d'un État peuvent dès lors gravement affecter sa sécurité publique que l'article 36 permet de protéger.

- 35 Il est vrai, comme la Cour l'a itérativement constaté, en dernier lieu dans son arrêt du 9 juin 1982 (Commission/Italie, 95/81, Recueil p. 2187), que l'article 36 vise à sauvegarder des intérêts de nature non économique. En effet, un État membre ne saurait être autorisé à se soustraire aux effets des mesures prévues par le traité sous prétexte des difficultés économiques occasionnées par l'élimination des entraves au commerce intracommunautaire. Toutefois, compte tenu de l'ampleur des conséquences que peut avoir une interruption de l'approvisionnement en produits pétroliers pour l'existence d'un État, il y a lieu de considérer que le but d'assurer, en tout temps, un approvisionnement minimal en produits pétroliers dépasse des considérations de nature purement économique et peut donc constituer un objectif couvert par la notion de sécurité publique.
- 36 Il y a lieu d'ajouter qu'il importe aux fins de l'article 36, que la réglementation en question soit justifiée par des circonstances objectives, répondant aux exigences de la sécurité publique. Une fois cette justification établie, le fait que la réglementation soit de nature à permettre d'atteindre, à côté des objectifs relevant de la sécurité publique, d'autres objectifs de nature économique éventuellement poursuivis par l'État membre, n'exclut pas l'application de l'article 36.

Sur la capacité des mesures à assurer l'approvisionnement et sur le principe de proportionnalité

- 37 Ainsi que la Cour l'a constaté (voir arrêts du 12. 10. 1978, Eggers, 12/78, Recueil p. 1935, et du 22. 3. 1983, Commission/France, 42/82, Recueil p. 1013), l'article 36, en tant qu'exception à un principe fondamental du traité, doit être interprété de façon à ne pas étendre ses effets au-delà de ce qui est nécessaire pour la protection des intérêts qu'il vise à garantir, et les mesures prises en vertu de cet article ne doivent pas créer des entraves aux importations qui soient disproportionnées par rapport à ces objectifs. Des mesures prises sur la base de l'article 36 ne peuvent donc être justifiées que si elles sont de nature à répondre à l'intérêt protégé par cet article et si elles ne portent pas atteinte plus qu'il n'est indispensable aux échanges intracommunautaires.

- 38 Sous cet aspect, les requérantes au principal et la Commission mettent en doute en premier lieu que l'installation d'une raffinerie permette d'assurer l'approvisionnement en produits pétroliers en cas de crise étant donné qu'une telle crise provoque surtout une pénurie en pétrole brut de sorte que la raffinerie ne pourrait pas fonctionner dans une telle situation.
- 39 Il est exact que dans la situation prévalant actuellement sur le marché mondial du pétrole, une crise se traduirait vraisemblablement en premier lieu par l'interruption ou la forte réduction des livraisons de pétrole brut. Il convient cependant de relever que l'existence sur son territoire d'une capacité de raffinage permet à l'État concerné de conclure, avec les pays producteurs, pour alimenter sa raffinerie, des contrats à long terme qui offrent une meilleure garantie d'approvisionnement en cas de crise. Le risque auquel il s'expose est ainsi inférieur à celui encouru par un État qui ne dispose d'aucune capacité propre de raffinage et qui n'a d'autre possibilité que de couvrir ses besoins par des achats sur le marché libre.
- 40 D'autre part, il importe de remarquer que l'existence d'une raffinerie nationale constitue une garantie contre le risque supplémentaire d'une interruption de livraisons de produits raffinés auquel s'exposerait un État ne disposant d'aucune capacité propre de raffinage. En effet, ce dernier serait alors dépendant des grandes compagnies contrôlant les raffineries étrangères et de leur comportement commercial.
- 41 Il y a donc lieu d'en déduire qu'en réduisant ces deux types de risques, la présence d'une raffinerie sur le territoire national peut contribuer efficacement à améliorer la sécurité d'approvisionnement en produits pétroliers d'un État qui ne dispose pas de ressources propres en pétrole brut.
- 42 Les requérantes au principal et la Commission estiment cependant que même à supposer que l'exploitation d'une raffinerie soit justifiée dans l'intérêt de la sécurité publique, il ne serait pas nécessaire pour atteindre cet objectif, et en tout cas disproportionné à cet objectif, d'imposer aux importateurs l'obligation d'achat à la raffinerie indigène à concurrence d'un certain pourcentage de leurs besoins et à un prix fixé par le ministre compétent.

- 43 Le gouvernement irlandais soutient par contre que l'obligation d'achat est le seul moyen possible pour maintenir en activité la raffinerie de Whitegate. Ce maintien demanderait un certain degré d'utilisation de la capacité de l'installation étant donné que les grandes sociétés internationales pétrolières dont le marché irlandais dépendait à 80 % en 1981 auraient déclaré définitivement qu'elles ne seraient en aucun cas disposées à acheter des produits pétroliers à la raffinerie à Whitegate, puisqu'elles préféreraient écouler la production de leurs propres raffineries installées au Royaume-Uni. La fixation du prix de vente par le ministre à la base des frais supportés par la raffinerie serait nécessaire pour éviter des pertes financières.
- 44 A cet égard, il y a lieu de souligner qu'un État membre ne saurait recourir à l'article 36 pour justifier une mesure équivalant à une restriction quantitative à l'importation que si aucune autre mesure moins restrictive du point de vue de la libre circulation des marchandises n'est susceptible d'atteindre le même objectif.
- 45 Il faut donc examiner en l'espèce si l'obligation d'achat, pour les importateurs de produits pétroliers, à des prix fixés sur la base des frais supportés par la raffinerie en cause est nécessaire, ne fût-ce que temporairement, pour assurer l'écoulement de la production de la raffinerie à un niveau permettant d'assurer, dans l'intérêt de la sécurité publique, un approvisionnement minimal de l'État concerné en produits pétroliers en cas de crise d'approvisionnement.
- 46 Tel pourrait être le cas si les distributeurs qui détiennent la majeure partie du marché concerné refusaient, comme l'a soutenu le gouvernement irlandais, de s'approvisionner auprès de la raffinerie en cause. C'est sur la base de l'hypothèse que la raffinerie pratique des prix qui sont compétitifs sur le marché concerné qu'il y a lieu d'apprécier si l'écoulement libre de la production de la raffinerie serait réalisable. S'il n'était pas possible d'éviter, par des mesures industrielles et commerciales, les pertes financières pouvant résulter de la pratique de tels prix, ces pertes devraient être prises en charge par l'État membre intéressé, sous réserve de l'application des articles 92 et 93 du traité.

- 47 En ce qui concerne ensuite les quantités de produits pétroliers pouvant, le cas échéant, être couvertes par un tel système d'obligation d'achat, il y a lieu de souligner qu'elles ne doivent en aucun cas dépasser les limites de l'approvisionnement minimal de l'État concerné sans lequel sa sécurité publique au sens ci-dessus précisé, et notamment le fonctionnement de ses services publics essentiels et la survie de sa population, seraient affectés.
- 48 En outre, les quantités de produits pétroliers dont l'écoulement peut être assuré par un tel système ne doivent pas dépasser les quantités qui sont nécessaires sur le plan de la production, d'une part, pour des raisons techniques afin de permettre dès à présent une exploitation de la capacité de production de la raffinerie à un niveau permettant de tenir ses installations disponibles pour des cas de crise et, d'autre part, afin de permettre constamment la transformation du pétrole brut couvert par des contrats à long terme que l'État concerné a conclus pour s'assurer un approvisionnement régulier.
- 49 Le pourcentage des besoins totaux des importateurs de produits pétroliers qui peut être soumis à une obligation d'achat ne doit donc pas être supérieur au pourcentage des quantités ci-dessus précisées par rapport à la consommation globale actuelle de l'État membre concerné en produits pétroliers.
- 50 Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si le système instauré par l'arrêté litigieux respecte ces limites.
- 51 Il y a dès lors lieu de répondre à la deuxième question qu'un État membre dont l'approvisionnement en produits pétroliers dépend totalement ou presque totalement des importations peut se prévaloir de raisons de sécurité publique au sens de l'article 36 du traité pour imposer aux importateurs l'obligation de couvrir un certain pourcentage de leurs besoins, auprès d'une raffinerie située sur son territoire par des achats à des prix fixés par le ministre compétent sur la base des frais supportés en rapport avec l'exploitation de cette raffinerie, si la production de la raffinerie en cause ne peut pas être écoulee librement, à des prix compétitifs, sur le marché concerné. Les quantités de produits pétroliers couvertes par un tel système ne sauraient dépasser ni les limites de l'approvisionnement minimal sans lequel la sécurité

publique de l'État concerné serait affectée ni les limites du niveau de production nécessaire afin de maintenir disponible la capacité des installations de la raffinerie en cas de crise et afin de permettre en permanence la transformation du pétrole pour la livraison duquel l'État concerné a conclu des contrats à long terme.

Sur les dépens

- 52 Les frais exposés par les gouvernements de la République hellénique et du Royaume-Uni ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court d'Irlande, par ordonnance du 9 décembre 1982, dit pour droit:

- 1) L'article 30 du traité CEE doit être interprété en ce sens que constitue une mesure équivalant à une restriction quantitative à l'importation une réglementation nationale qui prévoit l'obligation pour tous les importateurs de s'approvisionner en produits pétroliers, à concurrence d'un certain pourcentage de leurs besoins, auprès d'une raffinerie installée sur le territoire national.
- 2) Un État membre dont l'approvisionnement en produits pétroliers dépend totalement ou presque totalement des importations peut se prévaloir de raisons de sécurité publique au sens de l'article 36 du traité pour imposer aux importateurs l'obligation de couvrir un certain pourcentage de leurs besoins, auprès d'une raffinerie située sur son territoire par des achats à des prix fixés par le ministre compétent sur la base des frais supportés en rapport avec l'exploitation de cette raffinerie, si la production de la raffinerie en cause ne peut pas être écoulee librement, à des prix compétitifs, sur le marché concerné. Les

quantités de produits pétroliers couvertes par un tel système ne sauraient dépasser ni les limites de l'approvisionnement minimal sans lequel la sécurité publique de l'État concerné serait affectée ni les limites du niveau de production nécessaire afin de maintenir disponible la capacité des installations de la raffinerie en cas de crise et afin de permettre en permanence la transformation du pétrole pour la livraison duquel l'État concerné a conclu des contrats à long terme.

Mackenzie Stuart	Koopmans	Bahlmann	Galmot
Pescatore	O'Keefe	Bosco	Due
			Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 juillet 1984.

Le greffier
par ordre

D. Louterman
administrateur

Le président

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
SIR GORDON SLYNN,
PRÉSENTÉES LE 10 AVRIL 1984 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Le 1^{er} septembre 1982, la société Campus Oil Limited et cinq autres sociétés de commercialisation de produits pétroliers raffinés en Irlande ont saisi la High Court en Irlande d'un recours contre le ministre irlandais de l'Industrie et de l'Énergie, l'Attorney General et l'Irish National Petroleum Corporation Limited aux fins de les voir déclarer que le Fuels

(Control of Supplies) Order de 1982 (SI n° 280 de 1982) était incompatible avec les articles 30 et 31 du traité CEE et, partant, invalide. Elles ont également introduit une demande de référé visant à obliger les défendeurs à surseoir à l'exécution du décret en question jusqu'à la fin de la procédure.

Le 9 décembre 1982, malgré l'opposition des défendeurs qui faisaient valoir que jusqu'à ce que les faits aient été établis il

1 — Traduit de l'anglais.