les parties au litige originel, la Commission de la Communauté économique européenne et les gouvernements néerlandais, français et belge entendus en leurs observations;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 30, 31, 32, 33, 37 et 177 du traité instituant la Communauté économique européenne;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de ladite Communauté;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR

dit pour droit :

Aucune des dispositions du traité visées par le tribunal de Rome n'implique l'abrogation de plein droit à la date d'entrée en vigueur dudit traité des restrictions quantitatives, discriminations ou mesures d'effet équivalent existant à cette date, ni n'oblige les États à en réaliser la suppression complète dès 1959

et décide :

Il appartient au tribunal de Rome de statuer sur les dépens de la présente instance.

Ainsi jugé à Luxembourg le 4 février 1965.

Hammes Donner Lecourt
Delvaux Trabucchi Strauss Monaco

Lu en séance publique à Luxembourg le 4 février 1965.

Le greffier Le président
A. Van Houtte Ch. L. Hammes

Conclusions de l'avocat général M. Joseph Gand du 2 décembre 1964

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Les demandes de décisions préjudicielles dont vous êtes saisis par les juridictions des États membres peuvent être classées en deux catégories bien distinctes. Tantôt on vous interroge sur la portée de

dispositions particulières de règlements communautaires dont l'intérêt n'apparaît qu'à de rares spécialistes; tantôt au contraire, et pour la solution d'un litige en apparence assez banal, on vous demande d'interpréter certains articles fondamentaux du traité de Rome.

La présente affaire se range à coup sûr dans la deuxième catégorie. Le refus par un avocat milanais de payer une facture d'électricité vous a conduits dans votre arrêt du 15 juillet dernier à vous prononcer sur certains aspects du droit d'établissement et du régime des monopoles d'État. Aujourd'hui, c'est à propos de l'inexécution d'un contrat d'importation en France de 6.000 tonnes d'essence que le tribunal civil de Rome vous saisit de quatre questions portant sur l'interprétation des articles 30 à 37 du traité relatifs aux restrictions quantitatives et aux monopoles, questions qui vous sont posées à propos du régime de l'importation en France des hydrocarbures.

C'est assez dire que la portée juridique et l'importance pratique de l'arrêt que vous rendrez dépassent les intérêts des deux parties au litige pendant devant le juge italien; et, si l'on avait quelque doute sur ce point, il suffirait de noter qu'outre la Commission, trois des États membres, la Belgique, la France et les Pays-Bas, ont fourni des observations qui ne sont d'ailleurs pas concordantes.

Vous connaissez les faits qui vous ont été rappelés à la barre. La Société des pétroles et combustibles liquides (Sopéco), société française, a passé en mars 1959 avec la S.A R.L. Albatros, dont le siège est à Rome, un contrat pour l'importation en France d'une quantité annuelle de 6.000 tonnes de pétrole raffiné par livraison mensuelle de 400 à 600 tonnes. Le 11 avril 1959, la demande de licence d'importation de 500 tonnes présentée par Sopéco fut rejetée par l'Office des changes français au motif que cette société « n'était pas autorisée à réaliser l'importation en gros de produits pétroliers (loi du 30 mars 1928) ». — Un refus de licence d'importation constitue en droit français un acte administratif qui peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative. Sopéco n'engagea pas cette procédure, mais, assignée devant la juridiction italienne par son vendeur qui demandait l'exécution du contrat ou sa résiliation avec réparation du dommage, elle invoqua tant l'erreur substantielle de droit que la force majeure que constituait pour elle un refus opposé, disait-elle, en violation du traité de Rome. Elle demanda que le dossier vous fût transmis pour interprétation du traité et à cette demande se rallia Albatros. Après divers incidents de procédure : radiation du registre le 25 janvier 1962, puis reprise de l'affaire le 29 mai 1963, le tribunal civil de Rome, par ordonnance du 18 janvier 1964 — qui ne vous fut d'ailleurs transmise que quatre mois plus tard —, vous a, sur le fondement de l'article 177, saisis de quatre questions que l'on peut analyser ainsi :

A — L'article 30 du traité, conjointement avec les articles 3, 31, 32 et 35, doit-il être interprété comme ayant ou non un effet abrogatoire sur les dispositions antérieures de la réglementation française en matière d'importation du pétrole, en particulier sur la loi du 30 mars 1928?

B — Les articles 31 et 32 du traité, conjointement avec l'article 5, constituent-ils une source de règles l'emportant sur l'ordonnance du 24 septembre 1958 qui, postérieurement à l'entrée en vigueur du traité, a complété et modifié la loi du 30 mars 1928?

C — Au cas où les questions A et B comporteraient une réponse négative, l'article 33 du traité a-t-il rendu caduque la réglementation française?

D — L'article 37, conjointement avec l'article 5, implique-t-il l'interdiction progressive d'éventuels monopoles publics agissant en conformité avec la législation française sur l'importation du pétrole?

Un premier point doit être réglé, c'est la recevabilité de la demande d'interprétation que conteste formellement le gouvernement français. Par les questions A et C, à supposer qu'on puisse les comprendre comme portant sur le point de savoir si la réglementation antérieure française de l'importation du pétrole est compatible avec le traité, on voudrait vous faire trancher un conflit éventuel entre le droit communautaire et le droit interne français, ce qui ne serait pas de votre compétence. Quant aux questions B et D, elles manqueraient de pertinence. L'ordonnance du 24 septembre 1958, qui a trait au pétrole réputé national, n'a pas été invoquée par l'Administration française à l'encontre de Sopéco. Par ailleurs, la notion de progressivité incluse dans l'article 37 s'opposerait à ce que cet article ait une incidence sur un litige né au début de 1959.

Gardiens de l'exécution du traité de Rome, vous l'êtes de l'article 177 lui-même comme de toutes les autres clauses de cette convention; il vous appartient, estime le gouvernement français, de tracer les limites dans lesquelles il peut s'appliquer; vous devez vous refuser à ce qu'il soit utilisé pour tourner d'autres dispositions du traité, celles des articles 169 à 173 par exemple, ou pour permettre à une juridiction nationale d'empiéter sur la compétence des juridictions des autres États membres.

Vous avez souvent rencontré des objections analogues lors des précédentes décisions préjudicielles qui vous ont été demandées. Elles vous ont conduits en premier lieu à affirmer votre compétence, dès lors que les questions posées sont relatives à l'interprétation du traité ou d'un règlement communautaire, quitte à ce que vous dégagiez « du libellé imparfaitement formulé par la juridiction nationale les seules questions relevant de cette interprétation »

(6-64, Costa contre E.N.E.L.), et la chose ici n'est certainement pas impossible. D'autre part, dans le cadre de l'article 177, vous ne pouvez ni appliquer le traité à une espèce déterminée ni statuer sur la validité d'une mesure de droit interne, mais seulement interpréter les articles du traité « eu égard aux données juridiques exposées par le juge du fond ». Enfin, les considérations qui ont pu guider ce juge dans le choix de ses questions, ainsi que la pertinence qu'il entend leur attribuer dans le cadre du litige dont il est saisi sont soustraites à votre appréciation (26-62, Van Gend).

Ces règles, assurément logiques, ne sont pas cependant sans soulever certains problèmes que signalait M. l'avocat général Lagrange dans ses conclusions sur l'affaire Costa. C'est, d'une part, la difficulté de tracer la frontière entre l'interprétation et l'application du traité, qui est en même temps celle de la compétence respective de la juridiction communautaire et des juridictions nationales qu'aucun juge n'a reçu mission de fixer en cas de conflit. Faut-il d'autre part pousser jusqu'à ses dernières conséquences le principe suivant lequel la Cour n'a pas à apprécier les considérations sur lesquelles le juge national a fondé le renvoi pour décision préjudicielle, même si la question posée est manifestement sans rapport avec le litige au principal? La Cour devra-t-elle cependant donner dans ce cas une interprétation abstraite, doctrinale, sans lien avec la solution d'un litige, mais qui n'en sera pas moins susceptible d'être invoquée à d'autres fins et de créer des conflits avec les juridictions ou les autorités nationales? Peut-être aurez-vous un jour à fixer une limite à ce qui apparaîtrait comme un abus de procédure.

Au cas particulier, le tribunal civil de Rome a pris soin de préciser les raisons pour lesquelles l'interprétation du traité lui paraissait nécessaire. Il s'agit de savoir si, à la date à laquelle le contrat a été passé, l'acheteur devait raisonnablement s'attendre à ce que la licence d'importation sollicitée lui fût refusée sur le fondement de la législation antérieure, ou si au contraire il pouvait compter se la voir attribuer en raison des modifications que, par hypothèse, l'intervention du traité devait entraîner dans la réglementation et la pratique administrative. C'est pour pouvoir apprécier cet aspect « subjectif » du comportement de l'acheteur (le qualificatif figure dans les motifs de l'ordonnance) que l'on vous demande d'interpréter le traité.

Cela explique sans doute deux remarques sur lesquelles on a insisté à la barre au nom du gouvernement français. La première est que, dans l'ensemble des cas qui vous étaient soumis jusqu'à présent, les juridictions nationales cherchaient à s'éclairer sur la licéité, au regard du traité de Rome, de leur propre loi ou d'un acte de leur gouvernement. Il était donc naturel que la Cour, après avoir interprété le traité, laissât à ces juridictions le soin d'en tirer les conséquences dans le cadre de leur compétence et en fonction du

litige dont elles étaient saisies. Or, ici, l'interprétation du traité sera appliquée par le juge italien à la législation française.

Le gouvernement français doute d'autre part qu'il y ait un lien juridique entre l'interprétation que vous donnerez et la solution du litige au fond. Il est de fait, si nous avons bien compris l'ordonnance du juge italien, que, quelle que soit la réponse positive ou négative que vous donnerez aux questions posées, ce juge sera toujours libre d'en tirer telle conséquence qui lui plaira sur le fond, puisqu'il s'agit pour lui d'apprécier le comportement subjectif du débiteur.

Ces deux remarques ont le mérite de souligner les singularités de l'affaire. Nous ne pensons pas cependant qu'elles doivent vous conduire à décliner votre compétence. L'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques nationaux, on l'a souvent signalé, sont deux domaines qui ne peuvent être confondus. Il vous appartient d'interpréter le traité; ce n'est pas seulement une faculté, c'est pour vous une obligation lorsque vous êtes saisis. Refuser cette interprétation parce qu'elle risquerait de conduire dans le litige au fond à un empiètement de la juridiction d'un État membre sur celle d'un autre État membre serait vous prononcer sur la compétence respective de ces deux juridictions, ce qui déborde bien évidemment votre propre compétence. Par ailleurs, si votre interprétation du traité, qui s'impose au juge national, ne prive pas celui-ci de sa liberté quant aux conséquences à en tirer pour la solution du litige, dans la mesure où cette solution est liée à des appréciations subjectives, cela ne suffit pas à supprimer tout lien juridique entre l'interprétation et le litige. Au surplus, nous retombons là dans le problème de la « pertinence » des questions posées que vous vous refusez toujours à contrôler.

Nous vous proposerons donc d'écarter la fin de non-recevoir opposée par le gouvernement français et de répondre aux questions posées dans les limites de votre compétence et dans le cadre du litige actuel, né, rappelons-le, de l'inexécution d'un contrat passé en mars 1959.

1) Par la question A on vous demande si l'article 30 du traité, conjointement avec les articles 3, 31, 32 et 35, doit être interprété comme ayant ou non un effet abrogatoire sur les dispositions antérieures de la réglementation française en matière d'importation du pétrole, en particulier sur les dispositions de la loi du 30 mars 1928, le décret du 8 août 1935 et celui du 1er février 1950, dans la mesure où ces textes seraient en contradiction avec les articles susmentionnés du traité.

Abstraction faite de la rédaction défectueuse de la question, elle se résume au point de savoir si l'article est « self-executing ».

Cet article, qui ouvre le chapitre 2 sur l'élimination des restrictions quantitatives, est ainsi rédigé : « Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent

sont interdites entre les États membres, sans préjudice des dispositions ci-après. » Suivent des articles qui excluent respectivement l'introduction de nouvelles restrictions quantitatives (article 31), le resserrement des contingents (articles 32) dont le rythme de suppression progressive est fixé à l'article 33. Enfin l'article 37 est relatif à l'aménagement des monopoles.

Pour les sociétés Albatros et Sopéco, l'article 30 implique que, à l'exception des contingents dont l'élimination progressive est expressément prévue par les articles 32 et 33, toutes les autres restrictions quantitatives et toutes mesures d'effet équivalent doivent disparaître au jour de l'entrée en vigueur du traité. Et parmi les mesures visées par cet article se trouve tout système qui subordonne l'importation à la délivrance préalable par un gouvernement d'autorisations spéciales. Vous reconnaissez là le régime de la loi française du 30 mars 1928. Et, tirant argument de votre arrêt 26-62 qui reconnaît un caractère « self-executing » à l'article 12 du traité interdisant l'introduction de nouveaux droits de douane, on vous demande de reconnaître ce même caractère à l'article 30.

Cette thèse peut se recommander au moins sur le premier point de l'autorité du « Manuel de droit des Communautés européennes » de M. Catalano, page 276. Nous pensons cependant avec la Commission qu'elle ne peut être retenue. Aucune assimilation ne peut tout d'abord être faite entre l'article 30 qui concerne la suppression des restrictions existantes et l'article 12 qui interdit l'introduction de nouvelles restrictions, qui, comme vous l'avez dit, impose une obligation purement passive de « ne pas faire ». En second lieu et surtout, la thèse des sociétés paraît aller contre l'esprit général du traité qui est l'élimination *graduelle* des entraves à la libre circulation, des personnes, des services, des capitaux, comme des marchandises. Cette notion de délai et d'étape se trouve exprimée pour les contingents, pour les mesures d'effet équivalant à ces derniers, pour les restrictions quantitatives à l'exportation et pour l'aménagement des monopoles, respectivement aux articles 32, 33-7, 34 et 37. L'article 35 enfin porte que les États membres se déclarent disposés à éliminer selon un rythme plus rapide que celui prévu aux articles précédents « leurs restrictions quantitatives à l'importation » et non pas seulement leurs contingents, ce qui exclut l'obligation de suppression immédiate de ces restrictions quelle qu'en soit la nature. Il aurait d'ailleurs été peu réaliste de la part des auteurs du traité d'imposer la réglementation la plus sévère et la plus rigide à des mesures multiformes et moins connues que les contingents et pour lesquelles par conséquent une période de transition était particulièrement nécessaire.

Tout cela nous conduit à penser que l'article 30, au même titre que l'article 3 que vise également la question A, est une disposition de caractère général, qui est concrétisée et développée par les articles 31 à 37; il s'applique aux conditions et dans les limites

fixées par ces derniers. Il ne pourrait être considéré comme « self-executing » que dans la mesure où il annonce certains articles qui le sont eux-mêmes tels que les articles 31, 32 ou 37, que nous retrouverons plus loin. Mais il nous semble de mauvaise méthode de reconnaître à un principe général le caractère «self-executing» par pure référence à d'autres articles qui énoncent des règles précises et positives. Nous pensons donc que l'article 30 n'a par lui-même aucun effet immédiat sur les législations nationales antérieures au traité et en particulier sur la réglementation française contenue dans la loi du 30 mars 1928 et les décrets du 8 août 1935 et du 1er février 1950. La question A appelle ainsi une réponse négative.

2) Arrivé à ce point de la discussion, il ne nous paraît pas possible d'examiner successivement et dans l'ordre où elles vous sont posées les questions suivantes. La question B a trait aux effets des articles 31 et 32 sur la réglementation postérieure au traité; la question C se rapporte aux conséquences de l'article 33 qui vise l'élimination progressive des contingents sur le régime français de l'importation du pétrole; la question D enfin pose le problème de l'interdiction progressive des monopoles publics. Or, sur les rapports entre ces différents articles, sur leur combinaison, leur application exclusive ou cumulative, les thèses les plus différentes ont été soutenues dans la procédure écrite et rappelées à la barre. Pour le gouvernement français, et avec plus de nuances pour la Commission, l'article 37 est seul applicable à un régime tel que le régime français. Le gouvernement belge doute au contraire qu'une réglementation aussi complexe corresponde aux situations décrites à l'article 37-1. Quant au gouvernement des Pays-Bas, il expose avec beaucoup de vigueur qu'il n'y a pas de distinction nette dans le chapitre II entre les restrictions quantitatives à l'importation, les mesures d'effet équivalent, et le régime de « commerce d'État » ou des monopoles; que toutes les dispositions de ce chapitre intéressent les trois types de mesures qui ne sont pas régies par des règles propres et distinctes entre elles.

Pour prendre parti sur ces différents points et répondre ensuite aux questions posées, il faut donc logiquement examiner d'abord si l'article 37 vise une réglementation telle que celle qui, lors de l'entrée en vigueur du traité, s'appliquait en France à l'importation du pétrole. Et, dans l'affirmative, si cet article doit ou non être combiné avec ceux des articles précédents auxquels se réfère le tribunal civil de Rome.

L'article 37-1 fixe le champ d'application de la réglementation développée aux paragraphes suivants. Il concerne les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, les monopoles d'État délégués, ainsi que « tout organisme par lequel un État membre, *de jure* ou *de facto*, contrôle, dirige ou influence sensiblement, directement ou indirectement, les importations ou les exportations entre les États membres ». Il fait à ces derniers une obliga-

tion de les « aménager » progressivement de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition soit exclue toute discrimination entre les ressortissants des États membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés. Cet article comprend une clause de « standstill » dont vous avez défini la portée et à laquelle vous avez reconnu un caractère « self-executing » par votre arrêt du 15 juillet dernier (6-64, Costa contre E.N.E.L.). Il prévoit le rythme des mesures envisagées au paragraphe 1 et charge la Commission de faire, dès la première étape, des recommandations au sujet de ce rythme et des modalités selon lesquelles doit être réalisée cette adaptation.

L'existence d'un régime particulier pour les monopoles et les organismes assimilés nous paraît s'expliquer par deux raisons, l'une politique, et l'autre technique. Le fait que l'importation de certains produits se soit trouvée placée, au moment de la négociation du traité, sous un régime de monopole commercial, suffit à montrer que les États intéressés attachaient à ces produits une importance telle qu'ils avaient entendu les soustraire au libre jeu du marché sous tous ses aspects, libre jeu qui était le principe de leur commerce privé, même s'il était largement affecté par les contingents. La réglementation des importations par le monopole se situait dans le cadre d'une politique générale, débordant largement la politique économique ou financière. Il était donc vain — et d'ailleurs impossible en fait — d'exiger d'eux la suppression immédiate et radicale de ces monopoles.

Mais surtout le mécanisme des articles précédents du chapitre II paraissait mal adapté pour aboutir aux fins voulues par le traité dans le cas des monopoles. Si l'État, détenteur du monopole, désire importer des quantités moindres que ne le ferait le marché dans l'hypothèse de la liberté des échanges, cette limitation peut être obtenue par d'autres méthodes que celles du contingentement. Un contingent une fois ouvert, dans le domaine du commerce privé, l'importateur utilisera la faculté qui lui est donnée suivant les possibilités des débouchés du marché national. L'État détenteur du monopole s'inspirera, pour importer le produit contingenté, des considérations mêmes qui l'ont conduit à instituer le monopole et non des besoins réels du marché. Tout autant d'ailleurs que, dans le contrôle des importations, l'action du monopole se manifeste par une action sur les prix, et parfois sur le commerce de gros et de détail.

Il reste que, si le régime est différent, les monopoles n'échappent pas, au moins à terme, au respect des principes qui sont à la base du traité et que concrétise le chapitre II. A l'expiration de la période transitoire, ils devront avoir été aménagés de façon telle qu'ils ne comportent aucune discrimination entre les ressortissants des États membres. Ce qui veut dire que, si l'institution du monopole ne doit pas nécessairement disparaître, son fonctionnement se trouvera profondément modifié.

Ces remarques générales étant faites, un régime tel que le système français de l'importation du pétrole entre-t-il dans le cadre de l'article 37 du traité? Les développements déjà consacrés à la description de ce régime nous permettront de nous en tenir à l'essentiel, en nous limitant dans le temps à la date à laquelle a été introduite devant le tribunal de Rome l'instance qui a donné lieu au renvoi devant vous.

La loi du 30 mars 1928 soumet au contrôle de l'État et à la possession d'une autorisation spéciale accordée par décret l'importation du pétrole brut, de ses dérivés et de ses résidus. Le régime varie sur certains points suivant que l'autorisation accordée porte sur l'une ou l'autre de ces deux catégories de produits, et nous indiquerons en passant que le contrat passé entre les sociétés Albatros et Sopéco portait sur l'importation, non de pétrole brut, mais d'essence. Dans tous les cas, le décret fixe la durée de l'autorisation dans les limites d'un maximum fixé par la loi. Il fixe également le montant des importations autorisées. S'agissant des produits finis, ce montant est « provisoirement illimité » pour tous les produits autres que l'essence et les lubrifiants, pour lesquels le tonnage est fixé de façon précise par les décrets d'autorisation. S'agissant du pétrole brut, la quantité autorisée est fixée de façon à permettre le traitement et la livraison à la consommation d'un tonnage donné d'essences et de lubrifiants. Il s'agit bien évidemment d'encourager le raffinage. — Les tonnages autorisés peuvent dans la limite d'un certain pourcentage être augmentés ou diminués par l'État, en cours d'autorisation, mais toujours par mesure générale et dans la même proportion.

Spéciales et limitées dans le temps, ces autorisations sont en outre assorties d'un certain nombre d'obligations imposées aux importateurs. Ceux-ci, qui doivent être français ou, s'il s'agit de sociétés, avoir des dirigeants français, doivent notamment fournir périodiquement des renseignements détaillés sur leur activité et faire approuver au préalable toutes les opérations importantes découlant de celle-ci; ils doivent disposer de l'équipement de stockage et de livraison correspondant à leurs besoins et constituer des stocks de réserve; ils doivent, en cas de nécessité, fournir par priorité les services publics; l'État peut enfin les astreindre à exécuter éventuellement des contrats dits « d'intérêt national », proportionnellement à leurs droits d'importation. Quant aux importateurs de pétrole brut, ils doivent en outre, s'ils sont en même temps titulaires d'une autorisation d'importation de produits finis, raffiner dans leurs usines 90 % du produit qu'ils livrent sur le marché intérieur.

A part quelques changements dans la durée des autorisations, le régime né de la loi de 1928 n'a subi de modifications ni dans son principe ni dans son application jusqu'à l'entrée en vigueur du traité. Peu de temps après est intervenue une ordonnance du 24 septembre 1958 qui a motivé la question B et sur laquelle nous reviendrons. Puis, différents textes qu'a analysés Sopéco dans son mémoire:

décret du 16 octobre 1961 étendant aux produits d'origine nationale un régime inspiré de celui des produits importés — décrets du 27 février 1963 concernant les opérations d'importation du pétrole brut. Ces décrets sont hors du débat, car, étant postérieurs au refus de licence opposé à la société Sopéco, ils n'ont pas été visés par le juge italien parmi les textes en fonction desquels vous était demandée l'interprétation du traité. Et, de surcroît, les décrets du 27 février 1963 concernent exclusivement l'importation du pétrole brut alors que l'opération envisagée par la société avait trait à l'importation d'essence.

L'article 37 vise-t-il un régime aussi complexe que celui que nous venons d'analyser? Pour en décider et, s'agissant d'une notion de droit communautaire, nous laisserons de côté les indications, d'ailleurs contradictoires, données dans la procédure écrite sur les intentions des auteurs de la loi de 1928; pour la même raison nous écarterons l'arrêt du 19 juin dernier du Conseil d'État français. S'il s'agit d'interpréter le sens et la portée d'un article du traité, vous seuls êtes compétents pour le faire, sous réserve des dispositions du paragraphe 2 de l'article 177.

L'article 37 concerne des hypothèses très diverses : non seulement les monopoles nationaux, mais également les monopoles d'État délégués, et enfin tout organisme par lequel un État contrôle, dirige ou influence sensiblement, directement ou indirectement, les importations ou les exportations entre les États membres. En d'autres termes, le cas où l'État se réserve l'exclusivité de la gestion d'un produit, mais aussi celui où il transfère ce droit exclusif à un représentant qu'il désigne, à un concessionnaire par exemple, enfin — hypothèse à la fois plus vague et plus compréhensive — le cas où il exerce un contrôle, une direction, une influence sensible sur les importations ou les exportations entre les États membres.

La présence de plusieurs importateurs qui se trouvent en concurrence entre eux exclut que l'on puisse qualifier le régime français de monopole d'État, propre ou même délégué. Il nous semble au contraire qu'il constitue un de ces types de contrôle des importations que vise l'article 37-1 du traité. Il ne paraît pas contestable, si fragmentaires que soient les indications que l'on possède sur les négociations pour le traité de Rome, que le système français a été considéré à l'époque comme rentrant dans le cadre de l'article 37. La Commission, après avoir réservé sa décision, a pris nettement position en ce sens et adressé le 24 juillet 1963 au gouvernement français une recommandation sur la base de cet article. Cette thèse enfin est celle de M. Catalano (« Manuel de droit des Communautés européennes », page 278) comme de M. Karl Schilling dans une étude sur le traité C.E.E. et les monopoles commerciaux nationaux (« Sociaal-Economische Wetgeving », décembre 1960, pages 241-248). Et nous ajouterons, pour répondre à une observation du gouvernement belge, que le caractère complexe

de cette réglementation ne s'oppose pas, bien au contraire, à ce qu'on la range dans la catégorie prévue à l'article 37-1, alinéa 2.

Si ce premier point ne nous paraît pas soulever de difficulté sérieuse, la question des rapports entre cet article et ceux qui le précèdent est assurément plus délicate. Deux systèmes sont en présence. Ou l'on décompose le régime visé par l'article 37 et l'on applique directement à chacun des éléments par lesquels peut se traduire le monopole les règles des articles précédents aux conditions fixées par ces articles : conditions de rythme par exemple, ou possibilité pour la Commission de tracer certaines règles par voie de directives — ou bien l'on considère que l'article 37 est seul directement applicable au cas des monopoles et des organismes assimilés; ce qui ne veut pas dire que l'application des règles contenues dans les articles précédents se trouve entièrement exclue, mais que ces articles sont applicables au travers de l'article 37, dans la mesure où celui-ci s'y réfère et y renvoie.

Ce n'est pas sans quelque hésitation que nous vous proposerons en définitive d'adopter cette seconde thèse défendue devant vous par la Commission. Elle nous paraît cependant la plus logique si l'on examine la rédaction des divers paragraphes de l'article 37 que nous avons brièvement analysés plus haut et sur lesquels nous nous excusons de revenir encore. Nous retiendrons les points suivants :

L'article 37-1 impose d'abord aux États membres détenteurs de monopoles l'obligation d'aménager ceux-ci. Cet aménagement doit être progressif; il comporte un terme, celui de l'expiration de la période transitoire. Il fixe un résultat à atteindre : à cette date toute discrimination devra avoir disparu entre les ressortissants des États membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés. Rien n'est plus général que le terme de discrimination qui, rapproché de ceux de « conditions d'approvisionnement et de débouchés », englobe notamment, mais non exclusivement, les diverses formes de restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation. Rien n'indique d'autre part que cette progressivité de l'aménagement ne s'applique pas à l'ensemble des mesures présentant un caractère discriminatoire.

Il faut éviter que cette exclusion en fin de période de toute discrimination ne soit rendue plus difficile par l'action de l'État après l'entrée en vigueur du traité. La clause de « standstill » que prévoit l'article 37-2 pour parer à ce danger, et qui est une disposition « self-executing », vous l'avez jugé, a un caractère extrêmement général. Elle déborde même du chapitre II sur l'élimination des restrictions quantitatives, puisqu'elle tend à empêcher également un maintien détourné des droits de douane. Elle se suffit ainsi à elle-même et nous paraît exclure, dans le domaine des monopoles, le recours à toute autre clause de « standstill » des articles précédents dont elle couvre le champ d'application.

Si le terme de l'exclusion des discriminations est donné par le paragraphe 1, il reste à en déterminer le rythme et à assurer le contrôle de celui-ci. Aussi les paragraphes 3 et 7 prévoient-ils respectivement que le rythme de l'aménagement doit être *adapté* à l'élimination prévue par les articles 30 et suivants des restrictions quantitatives et que la Commission doit faire, dès la première étape, des *recommandations* aux États membres sur les modalités. Ce qui frappe ici, c'est la souplesse — pour ne pas dire le vague — des mécanismes prévus. Aucune date précise n'est donnée ; mais, si le terme d'adaptation laisse une certaine marge d'appréciation, celle-ci est cependant limitée. Nous pensons notamment avec le gouvernement belge que le caractère progressif des aménagements empêche l'État membre de différer ceux-ci jusqu'à la fin de la période de transition, de les retarder arbitrairement ; il l'oblige pour en fixer la cadence à tenir compte du rythme du traité, mais non pas à se calquer littéralement sur lui. Quant à la Commission, chargée de contrôler l'action de l'État, ses moyens apparaissent limités, puisque, si elle intervient dès la première étape, c'est pour faire simplement des recommandations, pouvoir inférieur à celui dont elle dispose en vertu de l'article 33-7 pour la suppression des mesures d'effet équivalant aux contingents. La Commission a relevé d'ailleurs à ce sujet dans ses observations orales que l'article 37 concerne également cette dernière question, et qu'il résulterait de l'application concurrente de l'article 33 sur ce point un conflit de disposition inadmissible : contradiction entre les notions d'abolition graduelle et d'aménagement progressif retenues respectivement dans ces deux articles, entre le programme coercitif et le libre choix de l'action par l'État membre, entre les directives astreignantes et la simple recommandation.

Tout cela nous conduit en définitive à penser que, s'agissant de monopoles d'État ou d'organismes que le traité place sous le même régime, seul l'article 37 est applicable de plein droit, et que les dispositions précédentes du même chapitre ne le sont que dans la mesure où l'article 37 s'y réfère et avec les aménagements qu'il y apporte. Est-ce, comme on l'a dit, déroger aux principes fondamentaux du traité? Certainement pas, car il n'est pas question de nier que les monopoles sont soumis aux fins qui sont celles du traité, mais simplement de reconnaître que ce dernier leur assigne des modalités particulières et un rythme particulier pour atteindre ses fins. Faut-il ajouter enfin que le régime qui a donné lieu à la présente demande d'interprétation n'est pas le seul qui entre dans les prévisions de l'article 37? On en a dénombré 19 de type assez divers dans les six pays de la Communauté et la Commission, dans les recommandations qu'elle a eu l'occasion d'adresser à leur sujet, a toujours suivi la même ligne d'action et défendu la thèse qui est la sienne au cas particulier et à laquelle nous nous sommes rallié en définitive.

3) Il faut maintenant, compte tenu de ces observations, revenir aux trois dernières questions posées et tenter d'y répondre dans la mesure où le permet leur libellé parfois un peu obscur.

La question B est ainsi rédigée : les articles 31 et 32 du traité, conjointement avec l'article 5, doivent-ils être interprétés comme constituant ou non une source de règles l'emportant sur l'ordonnance du 24 septembre 1958, complétant et modifiant le texte de la loi du 30 mars 1928 et promulguée par le gouvernement français après l'entrée en vigueur du traité?

Mettons à part l'article 5 qui a simplement la valeur d'un principe général, les deux articles visés posent une règle de « standstill », interdisant aux États membres, soit d'introduire de nouvelles restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent, soit de rendre plus restrictifs les contingents et mesures d'effet équivalent existant au 1er janvier 1958. Ils sont, à n'en pas douter, « self-executing ». La question posée tend ainsi en réalité à vous faire dire si l'ordonnance de 1958 comporte des mesures plus restrictives que celles contenues dans la législation française antérieure; mais il vous sera bien difficile de donner à la réponse que l'on vous demande le caractère de précision que l'on en attend.

Cela, non pas seulement parce que si l'on admet, comme nous vous l'avons proposé, que l'article 37 est seul applicable à la matière des monopoles on est nécessairement conduit à écarter tout rapport entre les articles 31 et 32 et l'ordonnance de 1958. En effet, puisque l'article 37 comporte sa propre clause de « standstill », il n'est pas déraisonnable pour répondre à la question posée de replacer celle-ci dans un cadre juridique plus exact et de la fonder, non sur les articles 31 et 32, mais sur l'article 37-2. Le domaine de ce paragraphe que vous avez déjà eu à interpréter est le plus vaste qui soit et nous ne pouvons que nous référer sur ce point à votre arrêt Costa.

Mais, à la vérité, la difficulté principale n'est pas là. Ce que les parties ont surtout discuté c'est le point de savoir si l'ordonnance de 1958 comportait ou non des restrictions nouvelles dans le fonctionnement du régime français d'importation du pétrole et le débat s'est circonscrit autour de l'article 2. Le gouvernement français conteste que cet article contienne quelque restriction nouvelle que ce soit. Sopéco soutient l'opinion inverse en affirmant que pour la première fois, du fait de cette ordonnance, c'est seulement à l'expiration de la durée maximum des autorisations en cours que de nouveaux industriels peuvent être admis à importer des produits pétroliers. On se bornera à observer que cette affirmation de la société ne concorde pas avec la description qu'elle donne elle-même du régime antérieur, que l'article 2 sur lequel elle fonde son argumentation n'a peut-être pas le sens qu'elle lui assigne, mais surtout que toute cette discussion porte, non sur l'interprétation du traité, mais sur l'interprétation de la loi *française*, qui n'est pas de votre compétence.

Il convient donc de répondre de façon générale à la question B que l'article 37-2 du traité — et non les articles 31 et 32 — s'oppose à l'introduction dans une législation du type de celle qui régit l'importation du pétrole en France de toute mesure susceptible d'aggraver les restrictions et discriminations qu'elle comportait à l'entrée en vigueur du traité.

4) Par la question C, le juge italien vous demande si, dans l'hypothèse où les questions précédentes devraient faire l'objet d'une réponse négative de votre part, l'article 33 du traité, combiné avec l'article 5, doit être interprété dans le sens que le système légal français, tel qu'il résulte de l'ensemble des dispositions précitées de la loi nationale, est sujet ou non à caducité ultérieure compte tenu de la date d'entrée en vigueur du traité. C'est du moins la traduction que nous croyons pouvoir donner sous notre propre responsabilité de la question qui vous est posée.

Pour y répondre, il faut d'abord interpréter la question elle-même et sur ce point nous avouons notre embarras. On relèvera qu'elle apparaît comme subsidiaire par rapport aux précédentes. Elle se réfère à l'article 33 du traité lequel comporte deux séries de dispositions bien distinctes relatives, les unes aux mécanismes d'élargissement des contingents, les autres aux mesures d'effet équivalant à des contingents dont la procédure et le rythme de suppression doivent être déterminés par des directives de la Commission. Et l'on vous demande si de cet article doit résulter que l'ensemble de la réglementation française, laquelle a une portée bien différente de celle des mesures restrictives visées à l'article 33, est sujet à « caducité ultérieure » ou « rendu ultérieurement caduc », expressions dont le sens aurait besoin d'être précisé.

Les parties paraissent rattacher cette question au fait qu'à partir du 1er janvier 1959 la France a ouvert pour tous les produits pétroliers un contingent global (dit « Marché commun ») pour l'importation en provenance des États membres, qui n'était accessible qu'à ceux qui étaient déjà titulaires d'autorisations spéciales. Ce contingent ne rentrait pas dans les prévisions de l'article 33-1, puisqu'il ne constituait pas la transformation de contingents bilatéraux antérieurs ouverts aux autres États membres. C'est vraisemblablement exact, mais nous ne voyons pas de rapport direct entre ce fait et la question telle au moins qu'elle est posée.

Peut-être faut-il la comprendre comme impliquant que l'article 33 imposerait, en matière d'élargissement des contingents d'importation des produits pétroliers, une obligation soumise à ses règles propres et distincte de celle d'aménagement du monopole prévue par l'article 37.

Il est douteux d'abord que l'article 33, compte tenu des dispositions qu'il comporte, soit « self-executing », mais surtout l'interprétation que nous vous avons proposée de la portée de l'article 37 exclut que l'article visé par le juge italien puisse avoir un

effet quelconque sur la « caducité » d'un régime antérieur de monopole. C'est à cela, à notre sens, que doit se limiter la réponse.

5) On vous demande enfin par la question D si l'article 37, toujours combiné avec l'article 5, doit être interprété comme impliquant l'interdiction (ou l'abolition) progressive d'éventuels monopoles publics opérant sur la base du régime français d'importation du pétrole. Nous ferons ici une remarque de vocabulaire. L'article 37-1, auquel se réfère cette question, ne parle pas d'interdiction ou d'abolition même progressive des monopoles mais d'aménagement de ceux-ci, et sur la portée de cette expression nous nous sommes déjà expliqué. Mais, nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de votre part de donner une réponse détaillée à la question posée et d'indiquer en quoi et comment doit se réaliser cet aménagement. Non pas, comme on l'a dit, parce qu'à la date à laquelle s'est produit le litige, la période transitoire étant à peine ouverte, l'article 37 ne pouvait concourir à la solution du différend. Mais, il ressort à l'évidence de cet article que l'obligation d'aménagement qu'il prévoit est mise à la charge de l'État membre détenteur du monopole, qui l'assume sous le contrôle de la Commission. L'article 37 définit une obligation de résultat qui s'impose à l'État membre et qui ne pourra se concrétiser que par les mesures que prendra cet État.

Réserve faite de l'article 37-2 qui, étant une clause de « standstill », est par définition en dehors de la question posée, l'article 37 n'a donc pas le caractère « self-executing ». A propos de certains articles du traité dont l'interprétation vous était demandée dans l'affaire Costa et qui répondaient à la même caractéristique, vous aviez répondu simplement qu'un article du traité qui n'engendre pas de droit dans le chef d'un justiciable ne peut ouvrir la voie à aucune action fondée sur l'article 177 et invoquant les articles 169 et 170. Ici les raisons qui ont conduit le juge italien à vous interroger appellent de votre part une réponse un peu différente. Vous devez répondre que l'article 37 implique un aménagement progressif, mais dont la réalisation incombe à l'État membre sous le contrôle de la Commission, sans plus. Car vous seriez certainement compétents pour vous prononcer sur la base des articles 169 et 170 sur un manquement de cet État aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 37, mais il ne vous appartient pas au contraire de dire, dans le cadre de la question posée, comment, suivant quelles méthodes et à quel rythme doit se réaliser l'aménagement prévu par le traité.

Nous avons pleinement conscience que les observations que nous avons présentées n'épuisent pas les difficultés que soulève le régime des monopoles au regard du traité de Rome. Nous pensons également que le caractère limité des réponses que nous vous proposons de donner aux questions posées risque de décevoir ceux qui, à propos de la présente affaire, croiraient pouvoir régler dès aujour-

d'hui le sort présent et futur des monopoles. Mais si, par la voie de l'article 177, la Cour apporte sa contribution à la définition du droit communautaire, elle intervient comme un juge, c'est-à-dire seulement pour aider à résoudre un litige déterminé et dans le cadre des questions dont elle est saisie. C'est la limite que trouve son action, mais cette limite a pour contrepartie l'autorité des solutions qu'elle trace quand elle « dit le droit ».

En définitive, nous concluons à ce qu'il soit répondu aux questions posées de la façon suivante :

— à la question A — l'article 30 du traité n'a pas le caractère « self-executing »;

— à la question B — les articles 31 et 32 ne sont pas applicables aux monopoles et organismes visés à l'article 37-1 parmi lesquels doit être rangé un régime qui est de la nature de celui qui a motivé la question;

(A ce régime est immédiatement applicable l'article 37-2 que vous avez déjà interprété dans votre arrêt Costa.)

— à la question C — l'article auquel elle se réfère est sans application à l'égard d'un tel régime;

— à la question D — l'article 37 du traité comporte l'aménagement progressif des monopoles nationaux aux fins prévues par cet article. Cet aménagement incombe aux États membres sous le contrôle de la Commission.

Nous concluons enfin à ce que les dépens soient liquidés par le tribunal civil de Rome.