CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO présentées le 23 mai 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans le cadre de la présente procédure, la Commission conteste la compatibilité avec le droit communautaire de divers éléments de la réglementation hellénique en matière d'importation, d'exportation et de distribution du pétrole brut et de ses dérivés. Ce régime est décrit en détail dans le rapport d'audience, aussi bien en ce qui concerne sa version originale, figurant dans la loi n° 1571/85 du 21 octobre 1985, qu'en ce qui concerne les amendements ultérieurs et les mesures d'application; nous renvoyons donc audit rapport d'audience à cet égard, de même que pour l'exposé des différentes questions de recevabilité et de fond posées par le présent recours.

La recevabilité

2. Certains des griefs de la Commission sur la réglementation en cause ont fait l'objet d'exceptions d'irrecevabilité de la part de la République hellénique. Il est relativement facile de fournir d'emblée une réponse à quelques-unes de ces exceptions et nous les examinerons en premier lieu; d'autres, relatives aux griefs formulés en ce qui concerne la réglementation de contrôle des prix des produits en question, demandent en revanche une analyse plus attentive.

3. La République hellénique remarque en premier lieu que, dans l'avis motivé, la Commission a affirmé sans équivoque qu'elle voulait renoncer à poursuivre la procédure d'infraction en ce qui concerne certains des griefs avancés dans la lettre de mise en demeure dont, notamment, le grief visant la faculté accordée au gouvernement, à l'article 4, paragraphe 3, de la loi n° 1571/85, de révoquer, dans des circonstances exceptionnelles, la libéralisation réalisée dans ce secteur, en rétablissant les droits de commercialisation exclusive supprimés. Contrairement à de telles affirmations — toujours selon le gouvernement hellénique —, la Commission démontre dans la requête qu'elle estime que cette possibilité de révocation constitue une infraction autonome au droit communautaire.

Il suffit d'observer à cet égard que, dans l'avis motivé, la Commission, prenant acte des assurances fournies par le gouvernement hellénique, précise qu'« il n'y a pas lieu dans ces conditions de poursuivre la procédure d'infraction sur ce point »: il est donc indubitable qu'il convient de considérer que cet aspect ne fait pas partie de l'objet du litige et que l'exception est donc fondée.

4. La République hellénique a ensuite excipé de l'irrecevabilité des griefs relatifs aux conditions fixées dans la législation en cause, et notamment à l'article 15 de la loi n° 1571/85, pour l'exercice du commerce des produits pétroliers (quotas de commercialisation, présentation de programmes d'approvisionnement et obligation de disposer d'une capacité de transport déter-

* Langue originale: l'italien.

minée), griefs qui n'auraient pas été dûment présentés au cours de la phase précontentieuse.

Il convient toutefois de remarquer que, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement défendeur, ces griefs s'avèrent déterminés avec précision, aussi bien dans la lettre de mise en demeure — sous c), quatrième tiret — que dans l'avis motivé — point 9 — et que la République hellénique leur répond dûment quant au fond dans la défense présentée au cours de la procédure précontentieuse. L'exception nous semble donc infondée.

5. Au contraire, comme nous l'avons dit, les autres questions de recevabilité soulevées dans la présente procédure et qui concernent les griefs présentés par la Commission à l'égard du régime hellénique de réglementation des prix des produits pétroliers apparaissent plus complexes.

A cet égard, il nous paraît indispensable, pour rendre plus facile la lecture des observations ci-après, de citer les passages pertinents de l'avis motivé et du recours. Dans l'avis motivé (point 10), la Commission fait valoir l'incompatibilité du système de prix maximaux avec l'article 30, en déclarant: « Il ne tient pas suffisamment compte des frais spécifiques qui grèvent les produits importés (frais d'approche), la fixation des prix n'intervient qu'à intervalles particulièrement longs (tous les trois mois seulement) et le taux de conversion entre le dollar américain et la drachme reste inchangé pendant des périodes particulièrement longues également (trois mois aussi) »; en outre, après avoir indiqué que, dans ces conditions, il n'est pas toujours possible de commercialiser les produits importés à des prix rémunérateurs, la Commission conclut que le régime en question ne pourra être considéré comme conforme aux dispositions communautaires que lorsqu'il aura été réaménagé « de telle sorte que les frais qui grèvent les produits importés soient incorporés dans le calcul des prix maximaux imposés ». Il n'y a rien d'autre dans l'avis motivé.

Dans la requête, après avoir rappelé le texte de l'article 11, paragraphe 1, de la loi n° 1571/85, modifié depuis par la loi n° 1769/88, la Commission confirme que cette disposition, combinée aux mesures administratives d'application, est contraire à l'article 30, en formulant les trois griefs suivants:

« a) ils [les prix imposés] ne tiennent pas suffisamment compte des frais particuliers afférents aux produits importés (par exemple, frais de transport);

b) une importance disproportionnée est accordée aux critères purement nationaux (grecs) pour la formation des prix;

c) il appartient à l'administration hellénique (article 11, paragraphe 1, de la loi n° 1571/85, modifié) de déterminer les facteurs intervenant dans la formation du prix de base, ainsi que les modalités de leur prise en compte et leur pondération ».

Aucune autre argumentation, ni même une simple précision des éléments de fait et de droit, ne figure dans la requête à l'appui de l'incompatibilité alléguée du régime des prix maximaux en question avec le droit communautaire.

6. La République hellénique fait remarquer avant tout que le reproche formulé dans la requête sous c), en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire de l'administration pour déterminer les facteurs de formation des prix, est irrecevable en ce qu'il ne figure pas dans l'avis motivé. Après confrontation des textes cités ci-dessus, l'observation nous semblerait fondée.

Il convient de dire par ailleurs qu'au cours de la procédure, la Commission a reformulé son grief sur ce point spécifique, en affirmant qu'elle n'a pas eu l'intention de contester a priori le fait que les États membres peuvent habiliter l'administration à établir des règles d'application d'un régime de prix, mais les modalités concrètes selon lesquelles un tel régime a été mis en place et organisé. En d'autres termes, la discussion porterait non sur le *pouvoir* de réglementer les prix, mais sur le *contenu* de la réglementation adoptée dans l'exercice de ce pouvoir. Si cela est vrai, il en résulte que le reproche formulé sous c) ne doit plus être considéré comme un grief distinct et autonome: il doit au contraire être considéré comme absorbé par les deux autres griefs visés dans la requête et formulés sous a) et b) et qui concernent, même si c'est en termes extrêmement vagues, le contenu de la réglementation en cause. Il nous semble, en conséquence, qu'on peut conclure que la Cour n'est pas appelée à statuer spécifiquement sur ce point.

7. En second lieu, la République hellénique fait valoir que les griefs énoncés dans l'avis motivé et qui ne sont pas repris dans la requête ne doivent pas être considérés comme faisant partie de l'objet du litige. Concrètement, le problème se pose à l'égard de deux griefs formulés dans l'avis motivé, de même que, déjà, dans la lettre de mise en demeure, en ce qui concerne le régime des prix: celui selon lequel la fixation de ces prix intervient à des intervalles particulièrement longs (tous les trois mois seulement) et celui selon lequel le taux de conversion entre le dollar et la drachme reste inchangé pour une période, jugée excessive, de trois mois.

La Commission réplique que, dans la requête, elle a renvoyé au texte de la lettre de mise en demeure et à celui de l'avis motivé, dont le contenu devrait en conséquence être considéré comme formant partie intégrante de l'acte introductif d'instance.

8. Il nous semble toutefois qu'il ressort clairement de l'article 19 du statut de la Cour de justice ainsi que de l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure de cette dernière que le contenu de l'acte par lequel la Cour est saisie doit indiquer expressément certains éléments, dont, notamment, l'objet du litige, l'exposé sommaire des moyens invoqués et les conclusions du requérant. Il en résulte que, dans le cas de la procédure ex article 169, il incombe à la Commission en toute hypothèse de préciser dans l'acte introductif d'instance (de même d'ailleurs que dans les actes de la phase précontentieuse) aussi bien le contenu matériel des griefs adressés à l'État défendeur que, au moins sommairement, les motifs de droit et de fait sur lesquels se fondent ces griefs. De telles exigences — qui ne sont d'ailleurs pas particulièrement difficiles à satisfaire d'un point de vue rédactionnel — apparaissent essentielles, non seulement pour une délimitation en bonne et due forme de l'objet du litige porté devant la juridiction saisie, mais également dans la mesure où elles permettent de vérifier, sans possibilité de doute ou d'ambiguïté, que la Commission n'a renoncé à aucun des griefs évoqués au cours de la phase précontentieuse.

Nous pensons donc qu'en principe, et conformément à un critère qui nous semble tout sauf étranger aux traditions procédurales des États membres, la déduction de griefs et de moyens par référence à d'autres actes n'est pas admissible dans l'acte introductif d'instance. En revanche, il est possible — mais il s'agit là d'une hypothèse différente et qui est clairement conforme aux dispositions qui viennent d'être citées — de se référer, dans le cadre d'un recours fondé sur l'article 169, aux arguments et circonstances figurant dans la lettre de mise en demeure et dans l'avis motivé, lorsqu'il s'agit simplement de clarifier la portée des griefs et des moyens qui sont, de toute façon, précisés dans le cadre du recours juridictionnel.

9. C'est là la ligne de principe, mais il y a plus. Même si l'on admet qu'il est possible d'incorporer dans un recours ex article 169 des griefs et des motifs renvoyant purement et simplement aux actes de la procédure précontentieuse, il convient néanmoins de souligner que, dans le cas d'espèce, le renvoi effectué par la Commission dans la requête ne peut de toute façon pas se référer aux griefs, visés dans l'avis motivé, concernant le délai de trois mois prévu pour la détermination des prix et pour la fixation du taux de conversion entre la drachme et le dollar. En effet, on constate qu'après l'avis motivé et avant l'introduction du recours le régime hellénique a été modifié par la loi n° 1769/88, instituant des délais bien plus courts pour la détermination de ces éléments. On peut donc à présent estimer qu'en ne formulant aucune contestation ni observation à cet égard précis dans sa requête la Commission a pensé qu'à la suite de la modification qui vient d'être visée la législation hellénique a été rendue conforme aux exigences communautaires et qu'on a donc fait cesser l'infraction sur ces points particuliers. C'est d'ailleurs ce que confirme également la circonstance qu'au cours de la procédure écrite et lors de l'audience la Commission n'a plus émis aucune objection quant au fait que les prix et les taux de conversion qui s'y rattachent étaient fixés par le gouvernement à des échéances trop éloignées l'une de l'autre. En conséquence, nous pensons que les griefs énoncés dans l'avis motivé en ce qui concerne ces deux points doivent être considérés comme étrangers à l'objet du présent litige.

10. La République hellénique estime ensuite que les griefs de la Commission en ce qui concerne la façon dont les autorités helléniques auraient évalué les facteurs « coût de conservation des stocks » et « tendance du marché » aux fins de la détermination des prix maximaux des produits pétroliers sont irrecevables. Le gouvernement hellénique souligne que ces griefs ne sont contenus et développés que dans le mémoire en réplique. De surcroît, ils visent, selon lui, des dispositions (article 2, paragraphe 5, du décret présidentiel n° 27 du 17 janvier 1989) adoptées bien après le début de la procédure.

Il convient, à cet égard, de dire tout d'abord que l'article 11 de la loi n° 1571/85 (également dans la version modifiée par la loi n° 1769/88) prévoyait que, pour déterminer les prix, les facteurs « tendance du marché » et « coût de conservation des stocks », notamment, seraient pris en considération; pourtant, jusqu'au mémoire en réplique, cette disposition n'a pas suscité la moindre critique de la part de la Commission, pas plus qu'elle ne lui a causé la moindre perplexité. Il est vrai, en outre, que le décret présidentiel n° 27/89, qui a été adopté après la procédure précontentieuse et même après l'introduction du recours, et qui concerne les modalités de calcul des facteurs intervenant dans la formation du prix de

base des produits pétroliers, de même qu'un ensemble d'autres éléments (les prix internationaux des produits, le coût du transport des ports situés en Italie aux ports grecs, les pertes subies pendant ce transport, les primes d'assurance du transport), a prévu et réglementé également la détermination des variables « tendance du marché » et « coût de conservation des stocks ».

Or, comme nous l'avons rappelé, la Commission s'est fondée sur le dispositif de ce décret pour contester dans le mémoire en réplique l'introduction ou, en tout état de cause, les modalités de calcul de ces deux variables, et ce bien qu'aucune référence n'ait été faite à cet égard précis dans les phases précédentes et qu'en conséquence la République hellénique n'ait pas eu, avant la duplique, la moindre possibilité de s'exprimer sur ces points.

11. La Commission fait valoir toutefois qu'au cours de la phase précontentieuse et dans le cadre de son recours elle a voulu contester *en général* le régime des prix maximaux en question, en ce qu'il est susceptible de faire obstacle aux importations. Les griefs énoncés dans la réplique devraient donc être lus comme une spécification pure et simple de ce reproche plus général et non pas comme constituant des griefs autonomes et nouveaux.

Il convient toutefois de préciser à cet égard que, s'il est exact que la Cour admet la possibilité de contester dans le cadre d'un recours des *faits* postérieurs à l'avis motivé, lorsqu'ils sont « de la même nature que ceux qui étaient visés par ces avis et ... sont constitutifs d'un même comportement » (voir arrêt du 22 mars 1983, Commission/France, 42/82, Rec. p. 1013, et arrêt du 2 février 1988, Commission/Italie, 113/86, Rec. p. 607), il est tout aussi vrai que la Cour a répété à plusieurs reprises que, pour préserver la finalité essentielle de la procédure précontentieuse, l'objet du litige doit être circonscrit dans la lettre de mise en demeure (voir, entre autres, arrêt du 15 décembre 1982, Commission/Danemark, 211/81, Rec. p. 4547). Les conséquences sont donc les suivantes: il est impossible d'étendre dans l'avis motivé la portée des *griefs* énoncés dans la lettre de mise en demeure (arrêt du 11 juillet 1984, Commission/Italie, 51/83, Rec. p. 2793); en particulier, l'*objet* du recours juridictionnel est définitivement fixé dans le cadre de la procédure précontentieuse et, en conséquence, « l'avis motivé de la Commission et le recours (doivent) être fondés sur les mêmes motifs et moyens » (voir arrêt du 7 février 1984, Commission/Italie, 166/82, Rec. p. 459); enfin, conformément à ces principes, les actes de la phase précontentieuse doivent satisfaire, même si c'est dans une mesure différente, à des exigences de précision incontournables: ces exigences sont moins rigides dans le cas de la mise en demeure, qui consiste seulement « en un premier résumé succinct des griefs », lesquels peuvent être précisés (mais non pas étendus, comme on l'a vu) dans l'avis motivé, et bien plus rigides pour l'avis motivé qui, comme cela a été répété à plusieurs reprises « doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons qui ont amené la Commission à la conviction que... » (voir arrêt du 28 mars 1985, Commission/Italie, 274/83, Rec. p. 1077).

12. Cela étant et pour en revenir au cas d'espèce, nous pensons que, dans sa réplique, la Commission ne s'est pas limitée à préciser des griefs et des moyens déjà suffisamment individualisés lors de la définition de l'objet du litige, mais a voulu au contraire faire entrer dans le cadre d'une

procédure dont la Cour était déjà saisie des griefs nouveaux résultant de l'adoption de nouvelles dispositions nationales.

Il ne nous semble pas, non plus, que ces nouveaux griefs concernent des faits de la même nature que ceux déjà contestés dans l'avis motivé et constitutifs d'un même comportement. Comme cela ressort des arrêts 42/82 et 113/86, précités, l'identité de nature et de comportement peut être admise lorsqu'une même pratique, déjà contestée dans l'avis motivé (par exemple une série de retards pour s'acquitter d'obligations administratives), se poursuit encore ultérieurement: ce n'est en effet que dans de telles hypothèses qu'on peut estimer que l'objet du litige est resté inchangé en substance et que, surtout, il n'y a pas eu violation des droits de la défense. Dans la présente procédure, au contraire, ce qui est contesté en réalité dans la réplique est la survenance de nouveaux comportements qui constituent des infractions autonomes et distinctes, comportements sur lesquels, il est bon de le répéter, l'État défendeur n'a pas eu la possibilité de se prononcer dans les délais et les formes prescrites. Il convient d'ajouter que, conformément aux principes de procédure énoncés ci-dessus, la Cour a fait preuve d'une certaine prudence chaque fois qu'il s'est agi de permettre une extension de l'objet du litige à des faits postérieurs à l'avis motivé; ainsi, par exemple, dans des hypothèses de retard dans le paiement de primes agricoles déterminées, retard qui s'est répété au cours de campagnes suivantes, il a été jugé que le manquement constaté ne concernait pas « un acte unique dont les effets se perpétueraient sur une longue période de temps, mais des retards dans le paiement de primes dues, lors de chaque campagne, qui constitueraient un manquement distinct par campagne » (voir arrêt du 22 février 1986, Commission/Italie, 309/84, Rec. p. 599). Une telle prudence s'impose encore plus lorsqu'il s'agit non pas de la répétition d'un comportement analogue, mais de l'adoption, par l'État défendeur, d'actes matériellement différents de ceux qui lui sont reprochés dans l'avis motivé et même dans la requête (voir arrêt du 10 mars 1970, Commission/Italie, 7/69, Rec. p. 111).

13. Quant à l'objection en ce sens que les griefs formulés dans la réplique seraient compris dans les reproches adressés globalement au régime des prix dans l'avis motivé et dans la requête, nous estimons qu'il convient de la rejeter. En effet, une telle ligne de raisonnement permettrait d'éluder facilement le respect des principes de procédure, puisqu'il suffirait à la Commission, dans la phase précontentieuse, de formuler des griefs au contenu *extrêmement vague et générique*, en ne précisant que par la suite l'objet véritable de ses griefs. Dans ce cas, la règle selon laquelle l'objet du litige doit être circonscrit en temps utile et ne peut pas être étendu par la suite serait vidée de son contenu — ce qui irait à l'encontre du rôle de conciliation de la phase précontentieuse — et l'État défendeur serait privé de toute possibilité effective de se défendre.

En définitive, il nous semble qu'il convient de conclure que les griefs figurant dans le mémoire en réplique en ce qui concerne le « coût de conservation des stocks » et la « tendance du marché » ont été introduits tardivement dans le cours de la procédure et doivent donc être déclarés irrecevables.

14. En second lieu, ce qui vient d'être exposé nous amène à présenter une observation supplémentaire: il convient de se demander si les griefs inscrits dans la requête en ce qui concerne le régime des

prix et énoncés sous a) et b) ne sont pas eux-mêmes irrecevables dans la mesure où ils sont formulés dans des termes trop vagues et trop généraux. Il convient d'observer à cet égard que la Commission s'est limitée à énoncer ce qui devait être démontré (c'est-à-dire que les prix maximaux ne tiennent pas suffisamment compte des coûts afférents aux produits importés et qu'ils accordent une importance disproportionnée aux éléments de coût internes), alors que le recours ne montre pas les raisons sur lesquelles s'appuient de telles conclusions ni les éléments et les circonstances pris en considération pour parvenir à un tel résultat.

Nous soulignons en outre qu'une exigence de précision à cet égard s'imposait d'autant plus que la législation en cause, qui ne peut pas être jugée comme incompatible en soi avec le droit communautaire, a un contenu articulé et complexe en ce que, pour la détermination des prix en question, il prévoit de manière analytique une multiplicité de facteurs, certains de caractère interne, d'autres de caractère international.

15. Dans ces conditions, nous sommes enclins à penser que la Commission n'a pas dûment défini le contenu matériel de ces griefs et qu'elle n'a pas non plus fourni un exposé « cohérent et détaillé » des moyens s'y rapportant. Si cela est vrai, nous nous trouvons alors confrontés à une question non pas de fond, mais de procédure, en ce sens qu'une définition incertaine et vague de l'objet du litige non seulement met en cause le respect des principes de procédure que nous avons énoncés, mais rend également impossible l'exercice, par la Cour, de son contrôle juridictionnel. A cet égard, un arrêt récent (arrêt du 5 avril 1990, Commission/République hellénique, C-132/88, Rec. p. I-1567) nous semble particulièrement significatif: la Cour y a estimé qu'un grief qui avait été simplement énoncé par la Commission dans la requête sans être étayé par aucune argumentation (argumentation qui, d'ailleurs — au contraire de ce qui se passe ici —, était au moins développée dans l'avis motivé) ne relevait pas de l'objet du litige. Dans ces circonstances, la Cour a déclaré qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur ce grief, solution à laquelle il nous semble qu'on peut a fortiori parvenir dans la présente espèce.

Nous pensons donc que la Cour doit s'abstenir de statuer également sur les griefs relatifs au régime des prix maximaux figurant aux lettres a) et b) de la requête.

Sur le fond

16. Une fois terminé l'examen des questions de recevabilité, qui aurait peut-être pu être évité, au moins en partie, si seulement l'institution demanderesse avait fait preuve d'une plus grande rigueur dans le déroulement et l'articulation de la procédure, il est possible à présent de se consacrer à l'analyse des problèmes de fond, en suivant l'ordre dans lequel ils ont été présentés dans le rapport d'audience.

a) *Les droits exclusifs d'importation*

17. La Commission soutient que, par la loi n° 1571/85, la République hellénique s'est réservé des droits exclusifs d'importation pour le pétrole brut et les produits pétroliers. Selon elle, ces droits exclusifs doivent être considérés comme contraires aussi bien à l'article 30 qu'à l'article 37 du traité, dans la mesure où ils sont de nature à créer un

obstacle aux échanges ainsi que des discriminations illicites entre les opérateurs communautaires.

Pour apprécier ce grief, il est nécessaire de distinguer entre les droits relatifs à l'importation de produits finis et semi-finis et les droits relatifs à l'importation de pétrole brut.

— Droits relatifs à l'importation de produits finis et semi-finis

18. Il convient avant tout de souligner qu'aux termes de l'article 40 de l'acte d'adhésion « la République hellénique aménage progressivement, dès le 1er janvier 1981, les monopoles nationaux présentant un caractère commercial au sens de l'article 37, paragraphe 1, du traité CEE, de telle façon que soit assurée, avant le 31 décembre 1985, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés »; l'article 40 contient des dispositions plus rigoureuses en ce qui concerne les droits exclusifs d'exportation et les droits exclusifs d'importation pour certains produits autres que le pétrole et ses dérivés, droits dont l'abolition est prévue à partir du 1er janvier 1981.

Il convient ensuite de relever que la loi n° 1571/85 prévoit un monopole public pour le raffinage du pétrole brut, monopole que la Commission n'estime pas contraire aux normes communautaires. La loi n° 1571/85 envisageait en outre un monopole public d'importation des produits pétroliers finis et semi-finis (article 7); il était toutefois également prévu, par renvoi à une autre disposition (article 4), que ce monopole serait réaménagé à partir du 1er janvier 1986.

Il est constant que, lors de l'introduction du présent recours, la République hellénique n'avait réaménagé que partiellement les droits exclusifs d'importation sur les dérivés du pétrole, en ce sens que 40 % des importations relevaient encore du monopole de l'État.

Devant de telles circonstances, et sur la base de l'article 40 de l'acte d'adhésion, la Commission a estimé que le maintien d'un droit exclusif, même partiel, constituait une infraction aux articles 30 et 37 du traité.

19. Précisons d'emblée que l'hypothèse examinée ici se présente de manière analogue à celle sur laquelle portait l'arrêt Manghera, du 13 février 1976 (59/75, Rec. p. 91), où il s'agissait également d'un monopole public qui portait à la fois sur la production et sur l'importation de produits déterminés. Dans cette situation, comme l'a souligné la Commission, on peut légitimement présumer que le détenteur du monopole tendra logiquement à privilégier la commercialisation de ses produits par rapport aux produits importés, qui seront donc objectivement victimes d'une discrimination. C'est sur cette base que la Cour a statué, dans l'affaire Manghera, que la finalité propre de l'article 37 ne serait pas atteinte « si n'était pas assurée dans un État membre où existe un monopole commercial la libre circulation, en provenance des autres États membres, de marchandises similaires à celles concernées par le monopole ». Or, cette jurisprudence s'avère pleinement applicable dans le cas d'espèce, puisque, grâce au monopole de raffinage, l'État produit les mêmes marchandises que celles dont

l'importation est partiellement soumise au droit exclusif réservé audit État.

Quant au fait que, lors de l'introduction du recours, ce droit exclusif a été réduit à 40 % des importations, il ne nous semble pas avoir une importance déterminante dès lors qu'un tel pourcentage reste néanmoins suffisant pour permettre à l'organisme public d'influencer sensiblement, au sens de l'article 37, paragraphe 1, les importations en cause.

Nous pensons donc qu'il est justifié de dire que les droits en question représentent une violation de l'article 37, sans qu'il soit nécessaire de se demander si ces droits constituent également une violation de l'article 30.

— Droit exclusif d'importation du pétrole brut

20. La situation est toute différente en ce qui concerne le pétrole brut. Il convient de préciser à cet égard que l'article 1er, paragraphe 2, de la loi n° 1571/85 prévoyait le droit exclusif de l'État « de raffiner et par conséquent d'importer le pétrole brut ». La disposition a été modifiée par la loi n° 1769/88, qui, tout en maintenant le droit exclusif de raffinage, a supprimé ce droit en ce qui concerne les importations. Malgré cette modification, la Commission souligne que, conformément à l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la loi n° 1571/85, non modifié, les importations de pétrole brut, ainsi que celles de produits finis, restent malgré tout soumises au monopole de l'État. La République hellénique précise toutefois que, conformément à l'article 7, paragraphe 2, ces importations doivent être effectuées « conformément à l'article 1er » de la loi elle-même: puisque, comme cela a été souligné, l'article 1er a été modifié pour supprimer le monopole d'importation du pétrole brut, il convient, selon la République hellénique, de conclure que l'article 7, lorsqu'il fait référence aux droits exclusifs de l'État en matière d'importation, ne concerne que les produits finis, et non plus le pétrole brut.

21. Sur la base de ces points de vue opposés, la Cour doit examiner la question de savoir si, à la suite des modifications introduites par la loi n° 1769/88, l'État est encore titulaire d'un droit exclusif d'importation pour le pétrole brut. Il nous paraît nécessaire de préciser qu'à notre avis rien ne devrait s'opposer, d'un point de vue procédural, à ce que la Cour apprécie cette question. En effet, bien qu'il s'agisse de prendre en considération des modifications législatives postérieures à la date imposée dans l'avis motivé, ni la nature ni l'objet du contrôle de la Cour n'en sont modifiés pour autant: cette dernière est en effet toujours appelée à vérifier si l'État s'est effectivement conformé à l'avis motivé, en faisant cesser l'infraction qui lui a déjà été dûment reprochée, et non pas si, sur la base de modifications de la réglementation, de nouvelles infractions ont été commises, qui nécessitent obligatoirement un examen précontentieux, autonome et préalable. Si donc, et dans la mesure où, il est demandé à la Cour de ne pas statuer sur des griefs et des motifs différents de ceux qui ont fait l'objet de la phase précontentieuse, il faut estimer qu'il n'y a ni un élargissement de l'objet du litige ni, en conséquence, une atteinte aux droits de la défense. Par ailleurs, il nous semble qu'une autre solution pourrait entraîner des conséquences difficilement justifiables: alors que, dans l'hypothèse où l'État défendeur aurait adopté des mesures dans les délais fixés dans l'avis motivé, il est constant que la

Commission pourrait demander à la Cour de constater que ces mesures ne sont pas de nature à éliminer l'infraction, en revanche, dans le cas plus grave où l'État agirait avec retard, la Commission ne pourrait plus obtenir que la Cour déclare que les mesures adoptées tardivement ne sont pas aptes à assurer une régularisation complète et que, donc, la situation d'infraction subsiste malgré de telles mesures. Il nous semble d'ailleurs que, dans l'arrêt rendu dans l'affaire 7/69, précité, la Cour a estimé qu'elle était en droit de vérifier si, *lors de l'introduction du recours,* une situation d'infraction existait encore, en prenant en considération, à cette fin, également les mesures prises par l'État concerné après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé.

22. Cela dit et pour en venir au fond de la question, nous devons tout d'abord noter que, par la loi n° 1769/88, la République hellénique a certainement abrogé la disposition fondamentale (l'article 1er de la loi n° 1571/85) qui imposait un monopole étatique pour l'importation du pétrole brut. En ce qui concerne l'article 7 de cette loi, il établit de manière générale, en son paragraphe 1, que l'importation, aussi bien de pétrole brut que de produits finis, « s'inscrit dans le cadre de l'intérêt général de l'économie nationale et vise en particulier à garantir un approvisionnement régulier et stable du marché grec »; il est donc exact que l'article 7, paragraphe 1, cite également le pétrole brut, mais ce, dans le cadre d'une règle dont la signification est de dire qu'en général les transactions pétrolières avec l'étranger constituent une activité d'intérêt public. L'article 7, paragraphe 2, comporte au contraire une portée plus spécifique; il prévoit bien que les importations visées au paragraphe 1 sont réalisées exclusivement par l'État, mais « conformément à l'article 1er » de la loi elle-même. Or, dans la mesure où le législateur a modifié l'article 1er, en abrogeant le monopole d'importation du pétrole brut qui y était initialement prévu, il nous semble que les règles d'interprétation usuelles ne permettent pas de tirer argument du texte de l'article 7, paragraphe 2, pour affirmer que cette disposition continue de conférer à l'État un droit exclusif pour les importations de pétrole brut, en contradiction avec le dispositif de l'article 1er auquel il est explicitement subordonné. Par ailleurs, il convient également d'observer que la Commission n'a fait valoir aucun élément montrant que l'article 7, paragraphe 2, a été appliqué de manière à conférer à l'État un tel droit de monopole.

Il nous semble donc que la thèse de la Commission selon laquelle, malgré la modification de l'article 1er de la loi n° 1571/85, la République hellénique a maintenu le monopole public sur les importations de pétrole brut est infondée.

23. Or, même en admettant qu'un droit exclusif d'importer le pétrole brut puisse être déduit des dispositions en cause, nous ne pensons pas, en tout état de cause, que ce droit puisse *en soi,* en l'absence d'autres éléments, être considéré comme contraire aux règles communautaires. En effet, la République hellénique a souligné, une fois encore sans être spécifiquement contredite par la Commission, que la production *interne* de pétrole brut est tout à fait marginale et, en toute hypothèse, destinée à cesser au cours de l'année 1990; il en résulte que l'approvisionnement de ce pays dépend totalement des importations. Ces circonstances de fait créent un cadre tout à fait différent de celui qui — comme nous l'avons précisé — constituait le fond de l'arrêt Manghera, étant donné qu'en l'espèce il n'existe pas de production nationale effective de pétrole brut que le titulaire des droits exclusifs d'importation aurait

intérêt à favoriser, au préjudice — inévitablement — du produit importé. Dès lors, en présence de cette situation de fait, nous ne pensons pas qu'il soit raisonnablement possible de *présumer* que le prétendu droit exclusif est de nature à engendrer un obstacle aux importations, indispensables de toute façon pour permettre l'activité de raffinage, et encore moins une discrimination illicite, qui devrait en tout cas être démontrée de manière concrète.

24. Mais il y a plus. En effet, en l'espèce, le fait qu'un monopole légal pour les importations de pétrole brut existe ou non semble complètement dénué d'influence sur le déroulement des échanges intercommunautaires, dès lors qu'en toute hypothèse l'État détient légitimement le monopole du raffinage et contrôle donc complètement la demande de pétrole brut importé. Comme cela est apparu à l'audience, le fait que des tiers jouissent ou non *dans l'abstrait* de la faculté d'importer du pétrole brut constitue, dans la situation concrète présentée à la Cour et en l'absence d'indications de fait en sens contraire, un aspect qui ne comporte pas de conséquences économiques réelles; en toute hypothèse, en effet, les raffineries publiques (et les raffineries privées qui agissent sur la base d'une concession étatique) veillent *directement* à assurer leur approvisionnement en matières premières et, en conséquence, d'éventuels importateurs grecs indépendants semblent condamnés à ne trouver aucun débouché effectif sur le marché national du raffinage. Or, ce contrôle de fait des importations de pétrole brut qui subsiste indépendamment de la disposition légale censurée, puisqu'il résulte du monopole public de raffinage, n'a pas été discuté le moins du monde par la Commission, pas plus qu'il n'apparaît discutable, puisqu'il représente justement la conséquence directe, presque le corollaire, du monopole de raffinage dont la Commission elle-même a confirmé à plusieurs reprises le caractère licite. En conséquence, même si l'on admet qu'il existe un monopole de l'État pour les importations de pétrole brut, il nous semble que, pour en apprécier la licéité, la Commission a omis de garder à l'esprit qu'un tel monopole n'avait pas d'autre effet, sauf à démontrer le contraire, que de formaliser une situation déjà existante pour des raisons de fait et, de surcroît, une situation qui, dans la mesure où elle est intrinsèquement inhérente au monopole de raffinage, ne paraît pas pouvoir être censurée, si ce n'est en même temps que le monopole de raffinage lui-même.

A la lumière de ces considérations, nous pensons que le grief relatif aux droits exclusifs d'importation de pétrole brut doit être rejeté.

b) *Les droits exclusifs de commercialisation des produits pétroliers*

25. Au sens de l'article 4 de la loi n° 1571/88, la République hellénique a réaménagé le monopole de commercialisation des produits pétroliers dans une mesure telle que, lors de l'introduction du recours, les sociétés privées de distribution étaient obligées de s'approvisionner pour 40 % de leurs fournitures auprès des raffineries publiques; pour les 60 % restants, elles étaient au contraire libres de choisir leur propre fournisseur.

A cet égard, la République hellénique soutient qu'elle a dû retarder la libéralisation complète du commerce des dérivés du pétrole (libéralisation qui n'a été terminée qu'à partir du 1er janvier 1990), pour garantir aux raffineries publiques un volume

de débouchés minimal. De cette manière, les raffineries publiques ont été protégées provisoirement de la concurrence des raffineries privées et des importations.

On peut donc considérer comme acquis que les droits en question ont eu une influence négative sur les échanges, puisqu'en l'absence de ces droits les sociétés de distribution se seraient approvisionnées au moins en partie auprès de fournisseurs autres que les raffineries publiques et, en particulier, auprès de fournisseurs établis dans d'autres États membres. Il en résulte qu'en l'espèce il y a eu une discrimination au détriment des produits importés, qui relève certainement aussi bien de l'article 30 que de l'article 37.

26. La République hellénique s'est toutefois défendue en alléguant que l'obstacle aux échanges était justifié par les mêmes exigences de sécurité publique que celles admises par la Cour dans l'arrêt bien connu du 10 juillet 1984, Campus Oil (72/83, Rec. p. 2727), où il s'agissait aussi d'apprécier la compatibilité avec le traité d'une réglementation qui imposait aux sociétés de distribution des produits pétroliers de s'approvisionner pour un pourcentage déterminé auprès d'une raffinerie publique. En particulier, d'après le gouvernement hellénique, le droit spécial dont ont bénéficié les raffineries publiques aurait été nécessaire également dans le cas d'espèce pour assurer la survie de ces dernières et donc pour garantir au pays, en cas de crise énergétique, la présence d'une capacité nationale de raffinage suffisante pour assurer la couverture des besoins essentiels en pétrole.

27. Malgré le caractère délicat, largement souligné par la Cour dans l'affaire Campus Oil, des questions relatives à la sécurité énergétique, il ne nous semble pas que, dans le cas qui nous est soumis, on puisse automatiquement reprendre la solution adoptée par la Cour dans le précédent Campus Oil. En effet, dans la présente espèce, même si l'on admet qu'en l'absence de droits spéciaux tels que ceux en cause les raffineries publiques auraient dû cesser leur activité (ce qui apparaît démenti par le fait que de tels droits ont déjà été définitivement abolis à partir du 1er janvier 1990), il reste en toute hypothèse incontesté que les raffineries privées existant en Grèce étaient de toute façon en mesure de garantir une production supérieure aux besoins énergétiques essentiels du pays (et ce même en comprenant dans ces besoins la nécessité d'approvisionner les forces armées éventuellement impliquées dans une crise internationale).

Face à de tels éléments, et compte tenu de la nécessité d'interpréter de manière restrictive les exceptions visées à l'article 36 — nécessité dûment répétée également dans l'affaire Campus Oil —, nous ne pensons pas qu'il existe dans la présente espèce des exigences de sécurité publique de nature à justifier, lors de l'introduction du recours, l'obligation faite aux sociétés de distribution de se fournir pour 40 % auprès des raffineries publiques. Le grief s'avère donc fondé, sans qu'il y ait lieu d'examiner de manière générale la question de savoir si les exceptions visées à l'article 36 s'appliquent également aux mesures et pratiques nationales relevant de l'article 37.

c) *Les procédures d'importation et d'exportation*

28. La Commission a contesté la compatibilité avec les articles 30, 34 et 37 de certaines procédures mises en place par la législation

en cause, dont il résulte, selon elle, que les importations et les exportations de produits pétroliers sont subordonnées à un régime d'autorisation gouvernementale.

La République hellénique a objecté que la Commission s'est méprise sur la nature de ces formalités, puisqu'il ne s'agit pas d'autorisations, mais de simples déclarations visant à assurer un contrôle statistique des transactions pétrolières avec l'étranger.

Le texte des dispositions pertinentes va dans le sens de la thèse du gouvernement défendeur qu'aucun autre élément fourni par la Commission ne vient d'ailleurs démentir.

29. Cela précisé, il convient toutefois de noter qu'à la lumière de la jurisprudence de la Cour (arrêt du 16 mars 1977, Commission/France, 68/76, Rec. p. 515) même de simples formalités n'impliquant pas la délivrance d'une autorisation discrétionnaire de la part de l'autorité compétente constituent une mesure d'effet équivalent en raison des retards, et donc de l'effet dissuasif, qu'elles comportent à l'égard des échanges.

30. Par ailleurs, et même si, en principe, on ne peut exclure que, dans le cas spécifique des transactions pétrolières, des formes de contrôle plus poussées que celles exigées pour d'autres produits puissent s'avérer indispensables et qu'il puisse donc être nécessaire de demander aux opérateurs économiques, sans tomber pour autant sous le coup de l'article 30 ou de l'article 34, des éléments d'information plus détaillés que ceux résultant des déclarations douanières normales, il convient de relever que, dans le cas d'espèce, la République hellénique n'a pas démontré l'existence d'une telle nécessité. Il en résulte que ce grief également doit être jugé fondé, ne serait-ce que par référence exclusive aux articles 30 et 34, puisque les procédures en question, dès lors que les droits exclusifs de commercialisation examinés précédemment ont été déclarés illicites, ne relèvent pas en soi de l'article 37.

d) *Exigences posées à la commercialisation*

31. La Commission soutient que les exigences suivantes, imposées par la législation en cause aux sociétés de distribution pour pouvoir exercer la commercialisation des produits pétroliers, sont incompatibles avec l'article 30: présentation de programmes annuels relatifs aux fournitures de produits pétroliers, institution d'un régime de quotas annuels de commercialisation et obligation de disposer d'une capacité minimale de transport pour les produits en question.

32. La République hellénique, tout en contestant que les mesures en cause constituent une violation de l'article 30, n'invoque pas les dispositions de l'article 36.

33. En ce qui concerne les quotas de commercialisation et les programmes d'approvisionnement, il est constant qu'il s'agit de prescriptions pour la répartition entre les sociétés de distribution du pourcentage de fournitures correspondant à la part non réaménagée du monopole public de commercialisation. Une fois établie l'illégalité de ce monopole — qui a d'ailleurs été aboli à partir du 1er janvier 1990 —, ces exigences, imposées aux sociétés de distribution pour l'exercice de la commercialisation à l'intérieur du pays, apparaissent en outre

privées de leur fonction économique et juridique. Cela n'est toutefois pas déterminant en soi, dans la mesure où il convient encore de se demander si les prescriptions en question constituent des infractions autonomes, indépendamment de leur lien fonctionnel avec le monopole public de commercialisation.

34. A cet égard, il nous semble que, bien que les entreprises aient la possibilité, dans certaines conditions, de s'écarter des quantités de vente et de fourniture indiquées au gouvernement, le régime en cause introduit malgré tout un élément de rigidité, dans la mesure où il empêche les opérateurs intéressés de décider librement du volume de leur activité commerciale. Il s'agit donc d'obligations dont on peut raisonnablement penser qu'elles ont une influence restrictive sur les courants d'importation et qui répondent en outre à un objectif injustifié selon le droit communautaire, puisque, comme l'a reconnu la République hellénique, elles ont été introduites à seule fin de garantir le respect des droits de commercialisation exclusifs de l'État. En présence de tels éléments, nous pensons que les quotas de commercialisation et les programmes de fourniture litigieux sont incompatibles avec l'article 30.

35. En revanche, il ne nous semble pas que l'obligation de disposer d'une capacité de transport déterminée constitue une infraction à cet article. Cette obligation concerne, dans les mêmes termes, la distribution des produits nationaux et importés; de surcroît, on n'a fait valoir aucun élément pouvant faire supposer l'existence d'un lien prévisible et raisonnable entre cette mesure et l'évolution des échanges intracommunautaires; enfin, il s'agit d'une disposition adoptée dans le cadre d'une réglementation de la distribution commerciale et qui répond à une nécessité réelle, qui n'est certainement pas incompatible avec les objectifs généraux prévus par le système communautaire, à savoir de garantir la continuité des fournitures sur tout le territoire national.

36. Nous estimons donc qu'il convient de conclure que la mesure en cause est conforme à l'article 30 dans la mesure où elle ne comporte aucun effet restrictif prévisible sur les échanges (à la lumière du principe consacré par la Cour dans l'arrêt récent du 7 mars 1990, Krantz, C-69/88, Rec. p. I-583) et de toute façon parce que, même si l'on admet que ces effets existent — ce qui nous semble toutefois à exclure résolument —, il s'agirait néanmoins de restrictions qui (conformément à ce qui a été dit en dernier lieu dans l'arrêt du 23 novembre 1989, Torfaen Borough Council, C-145/88, Rec. p. 3851) « ne dépassent pas le cadre des effets propres d'une réglementation de commerce ».

e) *Le régime des prix*

37. Comme nous l'avons déjà souligné dans l'examen de la recevabilité, les griefs présentés par la Commission au seul stade du mémoire en réplique doivent à notre avis être considérés comme totalement étrangers à l'objet du présent recours; nous pensons donc qu'il ne convient pas de les examiner au fond. En ce qui concerne le reproche formulé à la lettre c) de la requête en relation avec le régime des prix, il ne peut en aucun cas être considéré comme un grief autonome. En ce qui concerne enfin les griefs sous a) et b) de la requête, les seuls sur la recevabilité desquels il pourrait subsister un léger doute, il convient de les juger manifestement non démontrés, précisément en raison de leur caractère tout à fait vague et générique.

38. A la lumière de toutes ces considérations, nous concluons en proposant à la Cour de:

1) déclarer irrecevables:

— le grief relatif à la possibilité, réservée au gouvernement, de révoquer la suppression des droits de commercialisation exclusive des produits pétroliers;

— les griefs concernant le régime de formation des prix maximaux des produits pétroliers, formulés aux lettres a), b) et c) de la requête;

2) déclarer fondés:

— les griefs relatifs aux droits exclusifs d'importation et de commercialisation des produits pétroliers finis et semi-finis;

— les griefs visant les procédures d'importation et d'exportation de ces mêmes produits;

— le grief concernant l'obligation, pour les sociétés de distribution, de se conformer au régime de quotas annuels de commercialisation et de présenter des programmes annuels d'approvisionnement;

3) rejeter le recours quant aux autres griefs.

4) compenser les dépens entre les parties, chacune succombant partiellement.