CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGIOS COSMAS

présentées le 28 septembre 1995 *

1. Dans la présente affaire, la Cour a été invitée, par ordonnance du Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas, à se prononcer à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 3, sous c), 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 et 102, paragraphe 1, du traité CE en rapport avec une réglementation nationale applicable dans les îles Canaries et relative au commerce des produits pétroliers. Précisons d'emblée que, en vertu de l'article 25 de l'acte d'adhésion de l'Espagne, les traités ainsi que les actes des institutions des Communautés européennes s'appliquent aux îles Canaries sous réserve des dérogations visées à l'article précité, à l'article 155 et au protocole n° 2, qui est joint à l'acte d'adhésion. Remarquons aussi que les îles Canaries ont été intégrées dans le territoire douanier de la Communauté par le règlement (CEE) n° 1911/91 du Conseil, du 26 juin 1991 [1], qui a prévu une procédure progressive à cet égard.

I — Le litige en cause

2. Ces questions sont apparues dans le cadre d'un recours formé le 14 juillet 1992 par la société anonyme Esso Española, partie demanderesse dans la procédure principale devant la juridiction de renvoi (ci-après la « demanderesse »). Ce recours a pour objet l'annulation du décret 54/1992, qui a été arrêté le 23 avril 1992 par la Consejería de Industria, Comercio y Consumo (Conseil de l'industrie, du commerce et de la consommation) du gouvernement des îles Canaries [2]. Le décret attaqué a modifié le décret 36/1991, du 14 mars 1991, qui avait été arrêté par la Consejería de Industria y Energía (Conseil de l'industrie et de l'énergie) du gouvernement précité [3].

3. Ce dernier décret a modifié le régime ancien, qui datait de 1986, et a instauré le nouveau régime, qui régit les activités des grossistes en produits pétroliers dans l'archipel des Canaries. L'ordonnance de renvoi indique que le nouveau régime, instauré par le décret de 1991, vise, ainsi qu'il ressort de ses termes, « à arrêter des garanties appropriées relatives à l'approvisionnement énergétique de la Communauté dans le secteur des produits pétroliers, plus particulièrement en ce qui concerne les plafonds de sécurité, les qualifications techniques et la solvabilité des opérateurs », et, en même temps, à supprimer certaines exigences « qui, n'étant pas indispensables pour atteindre les buts précités, ont pu entraîner des restrictions à la libre concurrence dans ce secteur ». L'article 14,

* Langue originale: le grec.

1 — Règlement relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux îles Canaries (JO L 171, p. 1).

2 — *Boletín Oficial de Canarias* du 27 mai 1992.

3 — *Boletín Oficial de Canarias* du 27 mai 1992.

paragraphe 2, du décret de 1991 prévoyait que « les négociants (en produits pétroliers) doivent approvisionner au moins cinq îles de l'archipel ». Le décret litigieux 54/1992, qui a modifié le décret 36/1991, atténue l'exigence énoncée à l'article 14, paragraphe 2, en prévoyant que « tous les négociants doivent approvisionner au moins quatre îles de l'archipel des Canaries ».

4. La demanderesse qui, notons-le, a son siège social à Madrid et qui, ainsi qu'il ressort du dossier, se présente comme inscrite au registre des grossistes en produits pétroliers des îles Canaries depuis le 23 juillet 1987, conformément au décret 187/86, du 19 décembre 1986, demande l'annulation du décret 54/1992 en invoquant des moyens tirés tant de la législation espagnole que de la réglementation communautaire. La Comunidad Autónoma de Canarias (Communauté autonome des Canaries), quant à elle, demande que le recours soit rejeté et qu'il soit constaté que le décret litigieux est valide. La juridiction de renvoi a donc décidé de surseoir à statuer dans la procédure pendante devant elle et de déférer à la Cour, conformément à l'article 177 du traité CE, certaines questions préjudicielles.

5. Il faut préciser ici que l'ordonnance de renvoi est très laconique en ce qui concerne le cadre factuel de l'affaire, en particulier en ce qui concerne le marché local des produits pétroliers. Dans ses observations, la Commission indique à cet égard que, à l'heure actuelle, neuf sociétés exercent le commerce de produits pétroliers dans les îles Canaries et que cinq de ces sociétés sont contrôlées par des capitaux étrangers, à savoir BP Oil, Esso, Mobil Oil, Shell et Texaco, tandis que les quatre autres sont des sociétés à capitaux espagnols, à savoir Dipsa, Cepsa, Ducar et Repsol. La plupart de ces sociétés approvisionnent plus de quatre îles de l'archipel, à l'exception de BP Oil, Ducar et la demanderesse, lesquelles n'exercent leurs activités que dans les deux plus grandes îles de l'archipel.

II — Les questions préjudicielles

6. Dans le cadre du litige exposé ci-dessus, la chambre du contentieux administratif du Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria [4], a invité, par ordonnance du 4 janvier 1994, la Cour à répondre aux questions préjudicielles suivantes:

« 1) La condition par laquelle un État membre impose aux grossistes en produits pétroliers qui souhaitent s'établir sur son territoire qu'ils assurent leurs fournitures dans un nombre déterminé d'endroits afin de garantir le ravitaillement ou la couverture de tout le territoire national, compte tenu des problèmes d'insularité qui existent dans certains États membres,

4 — JO C 202, p. 6.

1) a) constitue-t-elle une restriction incompatible avec le droit communautaire, à savoir l'article 3, lettre c), l'article 52 et l'article 53 du traité, en ce qu'elle prive de leur effet utile les dispositions du traité relatives au droit d'établissement et n'est 'objectivement nécessaire' pour atteindre l'objectif poursuivi?

1) b) constitue-t-elle une restriction incompatible avec les dispositions du traité relatives à la protection de la libre concurrence, restriction susceptible d'affecter les échanges entre les États membres et de compromettre la réalisation des objectifs qui ont été fixés par le traité en ce qui concerne le marché intérieur et, partant, relève-t-elle du champ d'application de l'interdiction énoncée à l'article 85, lu en combinaison avec les articles 5 et 6 du traité, et constitue-t-elle une violation des dispositions de l'article 102, paragraphe 1, de celui-ci?

1) c) constitue-t-elle une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 du traité, qui affecte les échanges entre les États membres?

2) Dans l'hypothèse où la condition énoncée dans la première question devrait être considérée comme une restriction du droit à la liberté d'établissement, l'article 56 du traité ou la notion d''intérêt général' sont-ils applicables, et à quelles conditions, aux situations dans lesquelles intervient le principe de l'équivalence des conditions d'accès aux activités économiques non salariées et de leur exercice et, partant, le contrôle des marges d'appréciation laissées aux États membres relève-t-il de la compétence communautaire ou bien peut-il, au contraire, être exercé par les juridictions nationales, auquel cas il importe de connaître les critères d'interprétation qu'il appartient d'appliquer en la matière?

3) Dans l'hypothèse où la condition énoncée dans la première question devrait être considérée comme une mesure d'effet équivalent, cette mesure est-elle incompatible avec le droit de la libre circulation des marchandises ou bien peut-elle, au contraire, être considérée comme une restriction licite en application de l'article 36 du traité ou en application de la jurisprudence dite de la 'rule of reason' qui a été développée par la Cour? »

Ces questions concernent l'interprétation des articles 3, sous c), 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 et 102, paragraphe 1, du traité. Pour répondre aux questions posées, nous suivrons l'ordre numérique de ces articles. Toutefois, un certain nombre d'observations préliminaires s'imposent en ce qui concerne la recevabilité de ces questions.

III — Sur la recevabilité des questions préjudicielles

7. Dans ses observations, la Commission soulève le problème de la recevabilité des questions préjudicielles, dans la mesure où le décret litigieux 54/1992 a été annulé par une autre décision judiciaire, coulée en force de chose jugée. En effet, la juridiction de renvoi a informé la Cour, par lettre du 15 juin 1994, de ce que le décret litigieux 54/1992 ainsi que le décret 36/1991 avaient été annulés par décision de la chambre du contentieux administratif du Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, du 21 janvier 1994. Étant donné que le recours, dans le cadre duquel les questions préjudicielles en cause ont été posées, demandait précisément l'annulation du décret 54/1992, la demanderesse, se référant à cette décision d'annulation du 21 janvier 1994, soulignait, dans une lettre qu'elle a envoyée le 8 juin 1991 à la juridiction de renvoi, qu'il n'y avait plus de raison de déférer cette affaire à la Cour et elle demandait le retrait du renvoi préjudiciel. On peut donc se demander si la procédure principale est ou non dépourvue d'objet et, partant, s'il est encore nécessaire de recueillir une décision préjudicielle dans le cadre du litige concret.

8. En réponse à des questions que la Cour lui a posées à cet égard, la juridiction de renvoi a fait savoir, par lettres des 8 juillet 1994 et 7 mars 1995, qu'elle persistait dans sa demande de décision préjudicielle. Elle explique cela, dans sa première lettre, par le motif que la décision préjudicielle demandée a une importance majeure non seulement pour les îles Canaries, mais aussi pour l'ensemble du territoire. Dans sa deuxième lettre, elle confirme expressément que le litige en cause n'est pas devenu sans objet. Elle fait plus particulièrement valoir, d'une part, qu'une procédure de pourvoi est pendante devant le Tribunal Supremo espagnol contre la décision d'annulation et, d'autre part, que la décision d'annulation est basée sur des raisons ayant trait au droit national, et non aux règles de droit communautaire qui font l'objet des questions préjudicielles en cause. Elle ajoute encore que, en cas de décisions contradictoires, un recours est ouvert devant le Tribunal Supremo en vue d'une unité de la jurisprudence.

9. Les raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à persister dans son renvoi préjudiciel n'ont pas réduit les doutes précités et nous amènent à formuler certaines réserves en ce qui concerne la compétence de la Cour dans la présente affaire. Selon une jurisprudence constante, l'article 177 du traité établit le cadre d'une coopération étroite entre les juridictions nationales et la Cour, fondée sur une répartition des fonctions entre elles et en vertu de laquelle la Cour fournit au juge national les éléments d'interprétation du droit communautaire qui lui sont nécessaires pour trancher le litige pendant devant lui [5]. Il faut dès lors souligner que, selon la jurisprudence, « il appartient aux seules juridictions nationales qui sont saisies du litige et doivent assumer la responsabilité de la décision

5 — Voir, entre autres, les arrêts du 21 avril 1988, Pardini (338/85, Rec. p. 2041, point 8), et du 16 juin 1981, Salonia (126/80, Rec. p. 1563, point 6).

juridictionnelle à intervenir d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre leur jugement que la pertinence des questions qu'elles posent à la Cour » [6].

10. Or, bien que l'appréciation de la nécessité et de la pertinence des questions préjudicielles relève dans une très large mesure de l'appréciation de la juridiction nationale, la Cour « doit être mise en mesure de porter toute appréciation inhérente à l'accomplissement de sa propre fonction, notamment en vue de vérifier, le cas échéant, comme toute juridiction en a l'obligation, sa propre compétence » [7]. Si, selon l'économie de l'article 177 du traité, l'appréciation de la nécessité d'obtenir une solution aux questions préjudicielles relève du juge national, « il n'en appartient pas moins à la Cour d'examiner, en cas de besoin, les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national en vue de vérifier sa propre compétence » [8]. Pour permettre à la Cour de se prononcer sur sa propre compétence et de remplir ainsi sa mission conformément au traité, il est indispensable que les juridictions nationales expliquent et précisent les raisons pour lesquelles elles considèrent qu'une réponse à leurs questions est nécessaire à la solution du litige [9]. Il faut aussi souligner que, ainsi qu'il ressort de sa jurisprudence, la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur des questions préjudicielles lorsque la procédure devant la juridiction de renvoi a déjà été clôturée ou annulée ou est devenue sans objet [10].

11. Eu égard à cette jurisprudence et étant donné, premièrement, que le décret litigieux a été annulé par une autre décision juridictionnelle et, deuxièmement, que, à la suite de cette décision, la demanderesse a demandé à la juridiction de renvoi de retirer la question préjudicielle, les réponses que cette juridiction a données par ses lettres précitées n'offrent pas à la Cour tous les éléments qui lui sont nécessaires pour vérifier sa propre compétence. Plus particulièrement, les réponses de la juridiction de renvoi ne permettent pas de savoir d'une manière absolument claire quel est précisément le besoin concret que, dans le cadre de la procédure principale, l'arrêt préjudiciel doit servir. En ce qui concerne le premier motif, avancé par la juridiction de renvoi pour justifier le maintien de la question préjudicielle, il suffit d'observer que, selon une jurisprudence constante, l'article 177 du traité ne confie pas à la Cour la mission de formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais il lui réserve la compétence de répondre à des questions cor-

6 — Voir, en particulier, les arrêts du 16 juillet 1992, Asociación Española de Banca Privada e.a. (C-67/91, Rec. p. I-4785, points 25 et 26); du 3 mars 1994, Euroco Italia e.a. (C-332/92, C-333/92 et C-335/92, Rec. p. I-711, point 17); du 18 juin 1991, Piageme e.a. (C-369/89, Rec. p. I-2971, point 10); du 8 novembre 1990, Gmurzynska-Bscher, (C-231/89, Rec. p. I-4003, point 19); du 16 juillet 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Rec. p. I-4673, point 15); du 6 juillet 1995, BP Soupergaz (C-62/93, Rec. p. I-1883, point 10), et du 15 juin 1995, Zabala Erasum e.a. (C-422/93, C-423/93 et C-424/93, Rec. p. I-1567, point 14).

7 — Voir l'arrêt Zabala Erasum e.a., précité (point 16), et l'arrêt du 16 décembre 1981, Foglia (244/80, Rec. p. 3045, point 19).

8 — Voir les arrêts précités Zabala Erasum e.a. (point 17) et Foglia (point 21).

9 — Voir les arrêts précités Foglia (point 17) et Lourenço Dias (point 19). Voir également l'arrêt du 12 juin 1986, Bertini e.a. (98/85, 162/85 et 258/85, Rec. p. 1885, point 6).

10 — Voir les arrêts précités Pardini (point 11) et Zabala Erasum e.a. (point 30). Voir également l'arrêt du 26 février 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071, point 11).

respondant à un besoin objectif de solution effective d'un contentieux concret [11].

12. En ce qui concerne les autres motifs, il faut faire remarquer que les lettres de la juridiction de renvoi ne permettent pas de savoir quelles sont les conséquences à l'égard des tiers de l'annulation d'un décret par une décision juridictionnelle, ni si le pourvoi contre l'arrêt du Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz a en fait été formé dans les délais. On ne voit pas non plus quelle est l'importance, pour le litige en cause, d'une part, du fait que les raisons pour lesquelles le décret litigieux a été annulé sont étrangères aux questions de droit communautaire qui ont été soulevées dans le cadre de la présente affaire et, d'autre part, de la possibilité de former un recours devant le Tribunal Supremo en vue d'uniformiser la jurisprudence et de lever la contradiction éventuelle entre les deux décisions.

13. En dépit de tous ces doutes, compte tenu, premièrement, du fait que le litige reste manifestement pendant, étant donné que rien n'indique que la demanderesse se soit désistée de son recours, deuxièmement, du fait que la juridiction de renvoi confirme expressément que le litige pendant devant elle n'est pas devenu sans objet [12] et, troisièmement, que, comme l'admet la jurisprudence, l'article 177 du traité ne permet pas de censurer les motifs de l'ordonnance de renvoi [13], nous en venons à proposer à la Cour de répondre sur le fond aux questions préjudicielles.

IV — Sur le fond

— En ce qui concerne les articles 30 et 36 du traité

14. Par ses questions 1c et 3, la juridiction de renvoi demande si la disposition nationale litigieuse est contraire aux dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises, en particulier celles de l'article 30 du traité. Cet article interdit, entre les États membres, les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes les mesures d'effet équivalent.

Selon la jurisprudence bien connue de l'arrêt Dassonville, toute « réglementation commerciale qui est susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement

11 — Voir les arrêts précités Foglia (point 18) et Zabala Erasum e.a. (point 29).

12 — Voir, a contrario, l'arrêt Zabala Erasum e.a., précité, dans lequel la Cour a déclaré qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur des questions préjudicielles dans le cas où la juridiction de renvoi n'a pas vérifié si le litige, pendant devant elle, a ou non été annulé.

13 — Voir l'arrêt Salonia, précité (point 6).

ou potentiellement le commerce intracommunautaire » [14] est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives. Ainsi qu'il ressort de la lettre de cette disposition, on ne saurait soutenir que celle-ci introduit une discrimination au détriment des produits importés ou empêche ou limite l'importation de produits en provenance d'autres États membres.

15. Toutefois, selon la jurisprudence Dassonville et Cassis de Dijon [15], des dispositions de la législation de l'État d'importation peuvent, même en l'absence de discrimination en raison de la provenance des marchandises, être contraires à l'article 30 lorsqu'elles entravent le commerce intracommunautaire sans être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général. Dans l'arrêt Keck et Mithouard [16], la Cour a évidemment été amenée à limiter l'application de cette jurisprudence en faisant une distinction entre

— d'une part, les dispositions restrictives nationales qui concernent les conditions (dénomination, forme, dimensions, poids, composition, etc.) que doivent remplir les produits en provenance d'autres États membres où ils sont légalement fabriqués et commercialisés,

— d'autre part, les dispositions nationales qui interdisent ou limitent certaines formes de vente et qui ne sont pas par nature susceptibles d'affecter le commerce intracommunautaire, étant donné qu'elles n'ont pas pour objet les échanges à l'intérieur de la Communauté.

16. En ce qui concerne la première catégorie de dispositions nationales, la Cour a estimé, renvoyant expressément à l'arrêt Cassis de Dijon, précité, que ces dispositions constituent des mesures d'effet équivalent, à moins qu'elles ne soient justifiées par un but d'intérêt général [17]. En ce qui concerne la seconde catégorie de dispositions nationales, la Cour a estimé que leur application « n'est pas apte à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce entre les États membres », pourvu que ces dispositions: a) s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national et b) affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États membres [18]. La Cour en déduit que, en effet, « dès lors que ces conditions sont remplies, l'application de réglementations de ce type à la vente des produits en provenance d'un autre État membre et répondant aux règles édictées par cet État n'est pas de nature à empêcher leur accès au marché ou à le gêner

14 — Arrêt du 11 juillet 1974, (8/74, Rec. p. 837, point 5).

15 — Arrêt du 20 février 1979, dit « Cassis de Dijon », Rewe-Zentral, (120/78, Rec. p. 649).

16 — Arrêt du 24 novembre 1993, (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097).

17 — Point 15 de l'arrêt Keck et Mithouard, précité.

18 — Point 16 de l'arrêt Keck et Mithouard.

davantage qu'elle ne gêne celui des produits nationaux » [19].

17. La présente affaire concerne une réglementation nationale qui énonce simplement une condition d'exercice du commerce de gros dans une région d'un État membre. Ainsi que la Commission l'indique également dans ses observations, la disposition litigieuse ne peut dès lors pas être considérée comme entrant dans la catégorie des dispositions nationales qui restreignent les modalités de vente, bien qu'elle ait un point commun avec cette catégorie, dans la mesure où elle ne concerne pas l'objet même des échanges intracommunautaires. Elle ne peut pas non plus être incluse dans la catégorie des dispositions nationales relatives aux conditions à remplir par les produits. En d'autres termes, la disposition litigieuse ne relève d'aucun des deux cas de figure entre lesquels l'arrêt Keck et Mithouard a établi une distinction. En dernière analyse, il ne s'agit, dans la présente affaire, ni d'un cas d'application d'un régime différent en fonction de l'origine des produits ni d'un cas d'absence d'harmonisation des législations nationales relatives aux conditions de production et de présentation des produits. La disposition litigieuse instaure néanmoins une réglementation qui pourrait entrer dans le concept de mesure d'effet équivalent au sens de l'arrêt Dassonville, précité. Il convient dès lors d'examiner si une telle disposition nationale est apte à affecter le commerce intracommunautaire.

19 — Point 17 de l'arrêt Keck et Mithouard.

18. Il existe dans la jurisprudence de la Cour de nombreux exemples de mesures à propos desquelles la Cour a jugé qu'elles ne tombent pas sous le coup de l'interdiction visée à l'article 30 du traité, étant donné qu'elles ne présentent aucun lien avec les importations [20]. A titre d'exemple, la Cour a ainsi admis dans l'affaire Krantz [21] que l'article 30 du traité ne s'oppose pas à une législation nationale qui permet la saisie par l'État de biens vendus à tempérament, avec réserve de propriété, même si ces biens meubles proviennent d'un fournisseur établi dans un autre État membre, auquel ils appartiennent. Dans cet arrêt, la Cour constate, en premier lieu, que la disposition nationale litigieuse « s'applique indistinctement aux biens nationaux et importés et qu'elle n'a pas pour objet de régir les échanges de marchandises avec les autres États membres » et elle fait remarquer ensuite que « la circonstance que les ressortissants d'autres États membres hésiteraient à vendre à tempérament des biens à des acheteurs de l'État membre concerné, parce que ces biens risqueraient d'être saisis par le receveur si les acheteurs n'honoraient pas leurs dettes fiscales néerlandaises, est trop aléatoire et indirecte pour qu'une disposition nationale autorisant une telle saisie puisse être regardée comme étant de nature à entraver le commerce entre les États membres » [22].

19. L'ordonnance de renvoi ne contient aucun élément concernant la question de savoir si la disposition litigieuse du décret

20 — Voir, entre autres, les arrêts du 14 juillet 1981, Oebel (155/80, Rec. p. 1993); du 31 mars 1982, Blesgen (75/81, Rec. p. 1211); du 11 juillet 1990, Quietlynn et Richards (C-23/89, Rec. p. I-3059), et du 7 mai 1991, Sheptonhurst (C-350/89, Rec. p. I-2387).

21 — Arrêt du 7 mars 1990 (C-69/88, Rec. p. I-583).

22 — Arrêt Krantz, précité (point 11).

54/1992 affecte ou est de nature à affecter les échanges intracommunautaires. Ainsi qu'il a été dit, il ressort de la lettre de la disposition litigieuse qu'elle ne crée aucune discrimination, ni en ce qui concerne les opérateurs exerçant leur activité dans le droit national ni en ce qui concerne la nature ou la provenance des produits concrets. Il ressort également de la lettre de la disposition litigieuse que celle-ci n'a pas pour objet de réglementer le commerce intracommunautaire. En ce qui concerne les effets restrictifs qu'une telle mesure pourrait en pratique produire sur la libre circulation des marchandises, le dossier ne fournit aucun élément permettant de supposer qu'il existe un lien prévisible et logique entre la mesure en cause et l'évolution des échanges intracommunautaires.

20. Les effets restrictifs qu'une telle mesure pourrait produire ont un caractère absolument aléatoire et indirect. Ainsi qu'il est dit dans les considérations antérieures, la disposition litigieuse impose une exigence en rapport avec l'exercice de l'activité des opérateurs qui distribuent le produit en cause sur le territoire national. Cette exigence a pour effet de limiter le nombre des opérateurs qui peuvent exercer leur activité concrète dans la région des îles Canaries. On pourrait ainsi supposer que la limitation du nombre d'opérateurs soit de nature à entraîner une certaine baisse des importations. Or, le lien de causalité entre la limitation du nombre d'opérateurs et la baisse des importations est, sinon hypothétique, du moins absolument indirect et éventuel en ce sens qu'il n'est pas nécessaire et que, par conséquent, il ne pourrait pas être considéré comme présumé. Aussi une mesure nationale telle que la mesure en cause ne vise-t-elle pas concrètement les importations des produits concernés et ne semble dès lors pas apte à engendrer des obstacles dans les échanges intracommunautaires.

21. Par conséquent, il faudra aussi suivre dans la présente affaire la solution adoptée dans l'arrêt Peralta, dans lequel la Cour a jugé que l'article 30 du traité ne s'oppose pas à ce que la législation d'un État membre, d'une part, interdise le rejet de substances nocives dans ses eaux territoriales à tous les navires, sans aucune distinction de pavillon, d'autre part, impose la même interdiction en haute mer aux seuls navires battant le pavillon national et à ce que, en cas d'infraction, elle sanctionne, par la suspension de leur titre professionnel, les capitaines de navires, ressortissants de cet État membre [23]. Dans cet arrêt, la Cour a admis qu'« il suffit de constater qu'une législation du type de la législation litigieuse ne fait aucune distinction selon l'origine des substances transportées, qu'elle n'a pas pour objet de régir les échanges de marchandises avec les autres États membres et que les effets restrictifs qu'elle pourrait produire sur la libre circulation des marchandises sont trop aléatoires et trop indirects pour que l'obligation qu'elle édicte puisse être regardée comme étant de nature à entraver le commerce entre les États membres » [24].

23 — Arrêt du 14 juillet 1994, Peralta (C-379/92, Rec. p. I-3453).

24 — Point 24 de l'arrêt Peralta, précité. Voir également l'arrêt du 13 octobre 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, Rec. p. I-5009, point 12).

22. La question préjudicielle soulève également le problème de savoir si la disposition litigieuse peut, dans le cas où elle a été qualifiée de mesure d'effet équivalent, être considérée comme une restriction licite, soit en application de l'article 36 du traité, soit en application de la jurisprudence de la Cour, qui a été inaugurée par l'arrêt Cassis de Dijon, précité, et qui permet les mesures restrictives lorsqu'elles sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général. Eu égard à la conclusion que nous avons tirée des considérations précédentes, il est superflu de répondre à cette question.

23. En tout cas, si on voulait considérer que la disposition nationale litigieuse entre dans le champ d'application de l'article 30 du traité, l'exigence de l'approvisionnement d'au moins quatre îles de l'archipel des Canaries peut être justifiée par des raisons de sécurité publique. La disposition litigieuse qui édicte cette condition dans le cadre de la réglementation de la distribution des produits pétroliers satisfait, ainsi qu'il ressort tant de l'ordonnance de renvoi que des observations de la Commission, à la nécessité concrète d'assurer l'approvisionnement régulier en produits pétroliers de toutes les îles de l'archipel, en particulier les plus petites. La jurisprudence de la Cour a admis que la sécurité de l'approvisionnement en produits pétroliers d'un État membre qui ne dispose pas de sources de pétrole brut peut justifier l'adoption de mesures restrictives. Dans l'arrêt Campus Oil e.a. [25], la Cour a jugé qu'« un État membre dont l'approvisionnement en produits pétroliers dépend totalement ou presque totalement des importations peut se prévaloir de raisons de sécurité publique au sens de l'article 36 du traité pour imposer aux importateurs l'obligation de couvrir un certain pourcentage de leurs besoins auprès d'une raffinerie située sur son territoire par des achats à des prix fixés par le ministre compétent sur la base des frais supportés en rapport avec l'exploitation de cette raffinerie, si la production de la raffinerie en cause ne peut pas être écoulée librement, à des prix compétitifs, sur le marché concerné ». Elle a aussi jugé que la situation géopolitique particulière d'un pays « rendrait indispensable l'adoption de mesures assurant un approvisionnement régulier du pays en pétrole brut et en produits pétroliers » [26]. Par conséquent, la condition imposée par la disposition litigieuse peut être justifiée par des raisons d'intérêt public, et même par des raisons liées à la sécurité publique.

24. En conclusion, nous estimons que l'obligation pour les opérateurs qui exercent le commerce des produits pétroliers dans les îles Canaries d'approvisionner au moins quatre îles de l'archipel ne constitue pas une violation de l'article 30 du traité, d'une part, dans la mesure où il n'en résulte aucun effet restrictif prévisible des échanges intracommunautaires et, d'autre part, dans la mesure où, même si on admet que de tels effets existent, la disposition concernée est justifiée comme étant nécessaire pour la sécurité de l'approvisionnement en produits pétroliers de la région concernée.

25 — Arrêt du 10 juillet 1984 (72/83, Rec. p. 2727, point 51).

26 — Arrêt du 13 décembre 1990, Commission/Grèce (C-347/88, Rec. p. I-4747, point 47).

— En ce qui concerne les articles 3, sous c), 52, 53 et 56 du traité

25. La juridiction de renvoi se demande aussi si l'exigence de l'approvisionnement d'un nombre minimal d'îles est compatible avec les articles 3, sous c), 52 et 53 du traité. A cet égard, il est à noter, tout d'abord, que les articles 52 et 53 constituent l'application du principe fondamental, consacré par l'article 3, sous c), du traité, qui dispose que l'action de la Communauté, au sens de l'article 2, comporte l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes [27]. Il est remarqué en outre que les articles 52 et 53 constituent deux aspects différents de la règle relative à l'interdiction des restrictions au droit d'établissement des ressortissants d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre. La différence entre ces deux articles consiste simplement dans le fait que le premier article impose l'abolition des restrictions existantes, tandis que l'article 53 prohibe l'introduction de nouvelles restrictions. Cette distinction entre ces deux articles ne présente aucun intérêt pour répondre à la question préjudicielle concernée.

26. Conformément à la jurisprudence, « les règles du traité CEE en matière de liberté d'établissement et les dispositions du droit dérivé (...) peuvent uniquement être invoquées par un ressortissant d'un État membre de la Communauté qui veut s'établir sur le territoire d'un autre État membre ou bien par un ressortissant de ce même État qui se trouve dans une situation qui présente un facteur de rattachement avec l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire » [28]. Ainsi que la Cour l'a indiqué dans l'arrêt Bekaert [29], « l'absence de tout élément sortant d'un cadre purement national a ainsi pour effet, en matière de liberté d'établissement, que les dispositions du droit communautaire ne sont pas applicables à une telle situation ». Il s'ensuit que les dispositions du traité en matière de droit d'établissement et, plus généralement, en matière de libre circulation des personnes ne sauraient être appliquées à des situations purement internes à un État membre, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'activités dont tous les éléments se rattachent à un seul État membre [30].

27. Tel est aussi le cas dans la présente affaire, qui est limitée au territoire d'un seul État membre. Il ne ressort pas des éléments du dossier qu'il existe un quelconque lien avec des faits susceptibles de fonder l'application du droit communautaire. Il ressort des mêmes éléments que la demanderesse a été

27 — Voir les arrêts du 15 octobre 1987, Heylens e.a. (222/86, Rec. p. 4097, point 8); du 7 juillet 1992, Singh (C-370/90, Rec. p. I-4265, point 15), et du 31 mars 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663, point 29).

28 — Arrêt du 25 juin 1992, Ferrer Laderer (C-147/91, Rec. p. I-4097, point 7). Voir aussi les arrêts du 7 février 1979, Knoors (115/78, Rec. p. 399, point 24); du 3 octobre 1990, Bouchoucha (C-61/89, Rec. p. I-3551, point 13), et l'arrêt Kraus, précité (point 15).

29 — Arrêt du 20 avril 1988 (204/87, Rec. p. 2029, point 12). Voir aussi l'arrêt du 3 octobre 1990, Nino e.a. (C-54/88, C-91/88 et C-14/89, Rec. p. I-3537, point 11).

30 — Voir la jurisprudence relative à l'article 48, par exemple les arrêts du 27 octobre 1982, Morson et Jhanjan (35/82 et 36/82, Rec. p. 3723, point 16); du 28 janvier 1992, Steen (C-332/90, Rec. p. I-341, points 5, 9 et 10); du 15 janvier 1986, Hurd (44/84, Rec. p. 29, points 55 et 56), et les arrêts précités Kraus (points 15 et 16) et Peralta (point 27). Voir aussi l'arrêt du 28 mars 1979, Saunders (175/78, Rec. p. 637, point 12).

constituée selon le droit espagnol et qu'elle a son siège social en Espagne (Madrid) [31]. Elle exerce aussi son activité dans ce pays. En outre, ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, elle allègue dans son recours non pas que la disposition litigieuse affecte son droit de s'établir dans un autre État membre, mais que l'exigence de l'approvisionnement d'au moins quatre îles de l'archipel des Canaries empêche l'exercice de son activité dans une autre région de l'État membre auquel elle appartient. Par conséquent, elle se trouve dans une situation qui est uniquement régie par le droit interne et elle ne peut pas se prévaloir des articles 52 et 53, lesquels ne trouvent pas application en l'espèce.

28. En tout état de cause, selon ce que constate aussi la juridiction de renvoi elle-même dans son ordonnance, l'exigence litigieuse relative à l'approvisionnement de quatre îles de l'archipel pour pouvoir exercer le commerce de gros de produits pétroliers dans les îles Canaries n'est pas contraire aux articles précités dans la mesure où elle n'introduit pas une discrimination en raison de la nationalité, étant donné qu'elle affecte dans les mêmes conditions tant les ressortissants espagnols que les ressortissants des autres États membres. On sait que « l'article 52 vise à assurer le bénéfice du traitement national à tout ressortissant d'un État membre qui s'établit, ne serait-ce qu'à titre secondaire, dans un autre État membre pour y exercer une activité non salariée et interdit toute discrimination fondée sur la nationalité en tant que restriction à la liberté d'établissement » [32]. Par conséquent, ainsi qu'il est admis dans la jurisprudence, les États membres sont libres, sous réserve de respecter l'égalité de traitement, « s'agissant des activités de distribution commerciale, pour lesquelles des règles communes font défaut, d'arrêter les règles régissant respectivement le commerce de gros ou de détail » [33].

29. La Cour a évidemment admis dans une jurisprudence récente qu'une mesure nationale, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est contraire aux articles 48 et 52 dans la mesure où elle gêne ou rend moins attrayant l'exercice, par les ressortissants communautaires, des libertés fondamentales garanties par le traité [34]. De telles mesures restrictives ne pourraient être considérées comme conformes à la libre circulation des personnes que si elles poursuivaient un but compatible avec le traité et se justifiaient par des raisons impérieuses d'intérêt général, mais encore faudrait-il que cet intérêt ne soit pas déjà garanti par les règles en vigueur dans l'État d'établissement du ressortissant communautaire et que ce même résultat ne puisse pas déjà être atteint par des règles moins restrictives [35].

30. Ainsi, à supposer même que la disposition litigieuse engendre des difficultés quant

31 — Selon les critères de l'article 58 du traité, la demanderesse doit dès lors être considérée comme une société espagnole.

32 — Arrêt Bekaert, précité (point 11). Voir aussi les arrêts du 28 janvier 1986, Commission/France (270/83, Rec. p. 273, point 14); du 12 février 1987, Commission/Belgique (221/85, Rec. p. 719, point 10), et du 12 novembre 1987, Conradi e.a. (198/86, Rec. p. 4469, point 9).

33 — Voir l'arrêt Conradi e.a., précité (point 10).

34 — Voir l'arrêt Kraus, précité (point 32).

35 — Arrêt Kraus (point 32). Voir aussi l'arrêt du 20 mai 1992, Ramrath (C-106/91, Rec. p. I-3351, points 29 à 32).

au libre établissement dans les îles Canaries des entreprises d'autres États membres qui pratiquent le commerce des produits pétroliers, elle ne pourrait pas être considérée comme contraire à l'article 52, eu égard à ce qui a déjà été exposé dans les considérations précédentes. Cette disposition est justifiée en substance par des raisons de sécurité publique, plus particulièrement par le fait qu'elle est nécessaire pour assurer la sécurité de l'approvisionnement de la région concernée en produits pétroliers.

— En ce qui concerne les articles 5 et 85 du traité

31. La question 1b soulève en substance le problème de savoir si une disposition nationale telle que la disposition litigieuse est ou non conforme aux obligations découlant, pour un État membre, des dispositions combinées des articles 5 et 85 du traité. Il faut tout d'abord faire remarquer à cet égard que l'ordonnance de renvoi ne fournit absolument aucun élément relatif au cadre factuel de ladite question, ce qui suscite des doutes quant à la recevabilité de cette question, qui s'ajoutent à ceux que nous avons développés dans les considérations ci-dessus. Nous rappellerons à cet égard que la Cour a souligné dans sa jurisprudence que la nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel dans lequel s'insèrent les questions. Elle a même souligné que ces exigences valent tout particulièrement dans le domaine de la concurrence, qui est caractérisé par des situations de fait et de droit complexes [36].

32. Il faut ensuite rappeler que l'article 85 du traité concerne uniquement le comportement des entreprises et ne concerne pas les dispositions législatives ou réglementaires des États membres. Le comportement de ces derniers ne peut entrer dans le champ d'application des dispositions du traité relatives à la concurrence que dans des cas clairement définis. Ces cas sont indiqués aux articles 90 et 92 du traité, dont les conditions d'application ne sont manifestement pas remplies dans la présente affaire. Toutefois, ainsi que la Cour l'a admis dans sa jurisprudence, les articles 85 et 86, lus en combinaison avec l'article 5, imposent aux États membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises [37].

33. Selon la même jurisprudence, tel peut être le cas lorsqu'un État membre soit impose ou favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 85 ou renforce les effets

36 — Voir l'arrêt du 26 janvier 1993, Telemarsicabruzzo e.a. (C-320/90, C-321/90 et C-322/90, Rec. p. I-393, points 6 et 7), et les ordonnances du 19 mars 1993, Banchero (C-157/92, Rec. p. I-1085, points 6 et 5), et du 26 avril 1993, Monin Automobiles (C-386/92, Rec. p. I-2049, points 7 et 8).

37 — Voir, entre autres, les trois arrêts du 17 novembre 1993: Meng (C-2/91, Rec. p. I-5751, point 14), Reiff (C-185/91, Rec. p. I-5801, point 14), et Ohra Schadeverzekeringen (C-245/91, Rec. p. I-5851, point 10). Voir aussi les arrêts du 16 novembre 1977, GB-Inno-BM (13/77, Rec. p. 2115, points 32, 33 et 42); du 21 septembre 1988, Van Eycke (267/86, Rec. p. 4769, point 16); du 23 avril 1991, Höfner et Elser (C-41/90, Rec. p. I-1979, points 26 et 27); du 19 mars 1992, Batista Morais (C-60/91, Rec. p. I-2085, point 11), et l'arrêt Peralta, précité.

de telles ententes, soit retire à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions en matière économique [38]. Selon ce qui ressort de cette jurisprudence, pour que les dispositions combinées des articles 85 et 5 soient applicables dans les États membres, il faut:

a) une entente contraire à l'article 85, paragraphe 1,

b) une disposition nationale qui impose, facilite ou encourage une telle entente.

34. Or, ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce. En effet, l'ordonnance de renvoi ne contient aucun élément permettant d'établir l'existence d'ententes ou de pratiques concertées dans le secteur en cause avant l'entrée en vigueur de la législation litigieuse. En outre, il ne ressort ni de l'ordonnance de renvoi ni des observations déposées à la Cour que la disposition litigieuse visait à imposer ou à favoriser la conclusion d'ententes ou la mise en œuvre de nouvelles pratiques. Au contraire, la disposition litigieuse est justifiée par des raisons de sécurité publique. Ainsi que la Commission l'a affirmé dans ses observations, aucun comportement contraire aux règles de concurrence communautaires n'a été constaté. Par conséquent, les dispositions combinées des articles 85 et 5 du traité ne sauraient s'opposer à une disposition nationale telle que la disposition litigieuse. Celle-ci ne renforce pas les effets d'une entente existante et n'impose ni ne favorise des comportements portant atteinte à la concurrence.

35. On pourrait éventuellement considérer que la disposition litigieuse empêche la concurrence parce qu'elle limite le nombre d'opérateurs qui peuvent exercer le commerce de gros des produits pétroliers aux îles Canaries, en excluant ceux qui ne sont pas techniquement ou financièrement en mesure d'approvisionner au moins quatre îles. Or, outre le fait que, ainsi qu'il a déjà été dit, la disposition est justifiée par des raisons ayant trait à la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'archipel, la disposition de l'article 85, paragraphe 1, du traité ne peut trouver application que si les pratiques anticoncurrentielles, qui découlent d'une disposition nationale, sont susceptibles d'affecter le commerce entre les États membres [39]. Le dossier n'a révélé aucun élément de nature à faire apparaître l'éventualité d'une atteinte au commerce interétatique dans la présente affaire.

36. Par conséquent, il convient de répondre à la présente question qu'une disposition nationale telle que la disposition en cause, en vertu de laquelle les négociants en produits pétroliers dans une région insulaire doivent approvisionner un nombre minimal d'îles, est conforme aux obligations auxquelles les

38 — Voir les arrêts cités dans la note précédente.

39 — Voir l'arrêt Batista Morais, précité (point 12).

États membres sont soumis en vertu des dispositions combinées des articles 5 et 85 du traité CE.

— En ce qui concerne l'article 102, paragraphe 1, du traité

37. Aux termes de l'article 102, paragraphe 1, « lorsqu'il y a lieu de craindre que l'établissement ou la modification d'une disposition législative, réglementaire ou administrative ne provoque une distorsion au sens de l'article précédent, l'État membre qui veut y procéder consulte la Commission. Après avoir consulté les États membres, la Commission recommande aux États intéressés les mesures appropriées pour éviter la distorsion en cause ». Cette disposition qui est comprise dans le chapitre consacré au « rapprochement des législations » complète le mécanisme de correction de l'article 101 du traité par une procédure préventive tendant à éviter que soient aggravées les divergences des législations nationales, de manière à éviter les distorsions dans les conditions de concurrence à l'intérieur du marché commun.

La procédure instituée par cette disposition consiste dans l'obligation de consulter la Commission. L'initiative de cette consultation appartient à l'État membre qui veut prendre la mesure en cause et l'omission de cette consultation peut être considérée comme une violation au sens de l'article 169 du traité. Le juge national n'est dès lors pas compétent pour examiner une réglementation nationale à la lumière de cette disposition.

38. Il faut préciser en outre, à cet égard, que la Cour a jugé dans le célèbre arrêt Costa [40] que l'article 102 ne trouve pas directement application, étant donné qu'il ne contient pas de disposition de nature à engendrer dans le chef des justiciables des droits que les juridictions internes doivent sauvegarder. Plus particulièrement, la Cour a jugé dans cet arrêt que, « par cette disposition, les États membres ont limité leur liberté d'initiative en acceptant de se soumettre à une procédure de consultation appropriée; en s'obligeant eux-mêmes sans ambiguïté à consulter préventivement la Commission en tous les cas où leurs projets législatifs pourraient susciter un risque, même faible, d'éventuelle distorsion, les États ont donc contracté envers la Communauté un engagement qui les lie en tant qu'États, mais n'engendre pas dans le chef des justiciables des droits que les juridictions internes doivent sauvegarder. La Commission est, de son côté, tenue de faire respecter les prescriptions de cet article, mais cette obligation ne confère aux particuliers la possibilité d'exciper, dans le cadre du droit communautaire et par l'article 177, ni du manquement de l'État concerné, ni de la défaillance de la Commission ».

En outre, nous observerons, à titre superfétatoire, que le dossier n'a fait apparaître

40 — Arrêt du 15 juillet 1964 (6/64, Rec. p. 1141).

aucun élément permettant d'établir que la disposition litigieuse est de nature à provoquer des distorsions de concurrence à l'intérieur du marché commun. Au contraire, la Commission fait remarquer dans ses observations que, sur la base des éléments dont elle dispose, la disposition litigieuse ne semble pas avoir provoqué des distorsions.

V — Conclusion

39. Eu égard à ce qui précède, nous proposons à la Cour de répondre dans les termes suivants à la question posée par le Tribunal Superior de Justicia de Canarias:

Les articles 3, sous c), 30, 52, 53, 85, lus en combinaison avec les articles 5 et 102, paragraphe 1, du traité CE, ne s'opposent pas à une législation d'un État membre qui oblige les négociants en produits pétroliers, opérant dans une région insulaire de cet État membre, à approvisionner un nombre minimal d'îles.