fondée sur des décisions ayant un effet obligatoire pour les entreprises. En effet, même des actes d'un gouvernement d'un État membre dépourvus de force contraignante peuvent être de nature à influer sur le comportement des commerçants et des consommateurs sur le territoire de cet État et avoir ainsi pour effet de mettre en échec les finalités de la Communauté telles qu'énoncées à l'article 2 et élaborées par l'article 3 du traité.

Dans l'affaire 249/81,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique M. Rolf Wägenbaur, en qualité d'agent, assisté de M. Peter Oliver, membre de son service juridique, ayant élu domicile chez M. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, à Luxembourg,

partie requérante,

contre

IRLANDE, représentée par M. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, assisté de M. John D. Cooke, Senior Counsel, et de M. H. J. O'Flaherty, Senior Council, ayant élu domicile à l'ambassade d'Irlande, à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater qu'en prenant des mesures en faveur de la promotion des produits irlandais en Irlande, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore, A. O'Keeffe et U. Everling, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, G. Bosco et T. Koopmans, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

1. Par un discours prononcé le 18 janvier 1978, M. Desmond O'Malley, membre du Parlement, ministre de l'industrie, du commerce et de l'énergie, a lancé un programme triennal en faveur de la promotion des produits irlandais, dans les termes suivants:

«Nous lançons aujourd'hui un programme de trois ans qui, s'il réussit pleinement, entrainera la création de 10 000 emplois supplémentaires à temps plein dans l'industrie irlandaise de la transformation et des services, et ce, grâce à un soutien accru en faveur des produits irlandais de la part du consommateur irlandais et de l'industrie irlandaise dans son ensemble. L'objectif du programme consiste en une substitution de la production irlandaise aux importations jusqu'à concurrence de 3 % de l'ensemble des dépenses de consommation, ainsi qu'en une augmentation correspondante dans la part des dépenses de l'industrie.

Non seulement la réalisation de cet objectif s'accompagnera de la création de 10 000 emplois, mais elle procurera aussi bien d'autres avantages à notre économie. C'est ainsi qu'elle préservera les emplois existants menacés par l'érosion continue des ventes sur le marché intérieur, due aux importations de produits manufacturés, et qu'elle permettra une diminution substantielle du déficit de la balance des paiements.»

Le ministre a défini comme suit les quatre objectifs principaux du programme:

«i) Éclairer le consommateur sur les conséquences économiques — qu'il s'agisse de l'emploi, du niveau de vie ou du progrès économique — qu'entraîne l'absence d'un soutien raisonnable en faveur des produits irlandais.

ii) Faire partager cette vérité, à savoir que les exportations irlandaises prouvent quotidiennement de par le monde que les produits irlandais sont dignes d'être soutenus pour leurs mérites propres et que, d'une manière générale, par leur qualité et leur prix les produits irlandais soutiennent au moins la comparaison avec les produits importés correspondants et souvent leur sont supérieurs.

iii) S'assurer un soutien aussi large que possible de la part des grossistes et des détaillants. Ce que nous demandons, c'est une coopération raisonnable en ce qui concerne l'achat, la présentation et la promotion des produits irlandais. Il ne faut pas oublier que les avantages économiques de ce programme seront ressentis par le commerce de détail comme par tout un chacun.

iv) Créer un nouvel état d'esprit chez les fabricants irlandais, fait de dynamisme et de coopération. On a dit que l'une des raisons pour lesquelles

la part du marché intérieur avait baissé était que les fabricants irlandais avaient eu tendance à se reposer sur leurs lauriers. L'expérience des années récentes témoigne des graves conséquences d'une telle attitude.»

2. Par lettre du 28 mai 1979, la Commission des Communautés européennes, en application de l'article 169, paragraphe 1, du traité, a invité le gouvernement irlandais à faire des observations sur la compatibilité avec l'article 30 du traité, d'une série de mesures prises dans le cadre du programme triennal en faveur de la promotion des produits irlandais, annoncé par le gouvernement irlandais en janvier 1978.

Dans sa lettre, la Commission s'est d'abord référée au discours précité de M. O'Malley, ainsi qu'à un discours prononcé le 11 mai 1978 par M. Raphael Burke, membre du Parlement, ministre adjoint de l'industrie, du commerce et de l'énergie, dont il ressortirait que le programme de trois ans serait assorti d'une dotation de 600 000 IRL et destiné à renforcer l'image de marque des articles d'épicerie de fabrication irlandaise. D'après M. Burke, le programme serait la plus importante opération sectorielle entreprise en 1978 pour des produits irlandais sous le thème «garanti irlandais». En outre, le secteur privé aurait proposé de s'associer pour moitié à l'effort financier de l'État pour des opérations communes de promotion.

Ensuite, la Commission a cité les exemples suivants de mesures en faveur de la promotion des produits irlandais:

— le label «Guaranteed Irish» («garanti irlandais») qui peut être apposé sur les produits fabriqués en Irlande. Lorsqu'un produit portant le label «Guaranteed Irish» fait l'objet d'une réclamation et que l'acheteur ne parvient pas à obtenir satisfaction, l'affaire est examinée par l'«Irish Goods Council». Ce système viserait à inciter le consommateur à rechercher et à acheter des produits portant ce label et encouragerait par conséquent l'achat des produits nationaux;

— la publication, par l'«Irish Goods Council», de documents tels que «Expanding for Sales», «Guaranteed Irish — That's the ticket!» et «You and your shopping», qui contiennent des informations détaillées sur l'action menée par les autorités irlandaises pour inciter les consommateurs irlandais à acheter des seuls produits nationaux;

— le «Shoplink-Service», un service gratuit, installé dans cinq centres, à Dublin, Cork, Limerick, Waterford et Galway, et qui a pour but d'informer les consommateurs sur les possibilités d'obtenir des produits de fabrication irlandaise;

— les facilités d'exposition offertes aux seuls produits nationaux par l'«Ireland House Trade Centre», une institution à Dublin qui est gérée par l'«Irish Goods Council».

Enfin, la Commission a souligné dans sa lettre le rôle déterminant joué par l'«Irish Goods Council» qui serait à l'origine de toutes les activités précitées. Cet organisme est une société constituée sans apport (company limited by guarantee and not having a share capital), née de la fusion de certaines organisations préexistantes, créées par le gouvernement irlandais pour le développement et la promo-

tion de la production irlandaise. Le président et les membres du comité de direction de l'«Irish Goods Council» sont nommés par le ministre de l'industrie, du commerce et de l'énergie, et l'approbation préalable du même ministre est nécessaire pour chaque modification de ses statuts.

Dans sa lettre au gouvernement irlandais, la Commission a indiqué qu'à son avis l'«Irish Goods Council» est une autorité publique au sens de la directive 70/50 de la Commission, du 22 décembre 1969, fondée sur les dispositions de l'article 33, paragraphe 7, portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité CEE (JO 1970, L 13, p. 29). Aux termes du deuxième considérant de cette directive, il y a lieu de ranger parmi les mesures au sens de l'article 30 et suivants du traité «tous actes émanant d'une autorité publique, qui, sans lier juridiquement leurs destinataires, déterminent ceux-ci à tenir un certain comportement».

Pour la Commission, les discours, documents et activités susvisés sont des «actes» au sens de la directive précitée, qui paraissent de nature à amener leurs destinataires à acheter des produits de fabrication nationale et qui constituent par conséquent des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, interdites par l'article 30 du traité. Tout en admettant que les États membres peuvent prendre des mesures pour promouvoir la vente de leurs propres produits, la Commission a attiré l'attention du gouvernement irlandais sur le fait que ces mesures doivent être compatibles avec le traité CEE, et en particulier avec le principe de la libre circulation des marchandises.

A cet égard, elle s'est référée en particulier aux dispositions de l'article 2, paragraphe 3, lettres k et l, de la directive précitée, qui sont libellées comme suit:

«Sont à ranger parmi les mesures ci-dessus mentionnées, entre autres, celles qui:

...

k) font obstacle à l'achat par des particuliers des seuls produits importés, ou incitent à l'achat des seuls produits nationaux ou imposent cet achat ou lui accordent une préférence;

l) excluent, totalement ou partiellement, les seuls produits importés des possibilités de faire usage des installations ou des équipements nationaux ou réservent, totalement ou partiellement, l'usage de ces installations ou équipements aux seuls produits nationaux;»

3. Par lettre du 20 juillet 1979, le gouvernement irlandais a répondu qu'il comprend les objections de la part de la Commission en ce sens que celle-ci ne s'oppose pas au programme triennal en tant que tel, mais uniquement à certains de ses aspects, et notamment au fait que les possibilités d'exposition offertes par l'«Ireland House Trade Centre» et les facilités du «Shoplink-Service» ne peuvent être utilisées que pour les produits nationaux. Il s'est déclaré disposé à étendre ces facilités aux produits en provenance d'autres États membres.

Une réunion entre des fonctionnaires irlandais et des fonctionnaires de la Commission, tenue le 22 novembre 1979, n'ayant pas donné les résultats souhaités, la Commission, par lettre du 9 mars 1981, a transmis au gouvernement irlan-

dais l'avis motivé du 25 février 1981, adressé à l'Irlande en vertu de l'article 169, paragraphe 1, du traité, au sujet de la campagne menée sur le thème «Achetez irlandais» («Buy Irish»).

A l'occasion d'une deuxième réunion, tenue le 5 mai 1981, la Commission a été informée du fait qu'il avait été décidé de supprimer le «Shoplink-Service» et les facilités d'exposition offertes par l'«Ireland House Trade Centre» au lieu de les étendre aux produits en provenance d'autres États membres.

4. La Commission a introduit le présent recours le 15 septembre 1981.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Toutefois, elle a invité la Commission

a) à énumérer de façon précise les actes des autorités irlandaises dont elle soutient qu'ils constituent des mesures d'effet équivalent au sens de l'article 30 du traité CEE;

b) à expliquer quels sont, parmi ces actes, ceux qui ont continué d'être appliqués après la fin de la campagne «Buy Irish» qui devait intervenir au début de 1981;

c) à fournir à la Cour des renseignements sur les résultats d'éventuelles investigations qu'elle a menées en ce qui concerne des campagnes publicitaires comparables dans d'autres États membres.

En même temps, la Cour a invité le gouvernement irlandais

a) à fournir à la Cour les statuts de l'«Irish Goods Council» et de lui indiquer les montants annuels des subventions qu'il a octroyées à cet organe dans les trois années 1978-1981, ainsi que les sommes de source privée dont celui-ci disposait dans ces mêmes années;

b) à fournir également des précisions à propos du «groupe de travail mixte» évoqué dans le discours du ministre irlandais de l'environnement du 9 avril 1981.

II — Conclusions des parties

La partie requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer que l'Irlande, en favorisant la vente et l'achat de produits irlandais sur son territoire, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE;

2) condamner le gouvernement irlandais aux dépens.

La partie défenderesse conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours formé par la Commission dans la présente affaire;

2) condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Dans son recours, la *Commission des Communautés européennes, partie requérante,* relève tout d'abord qu'en dépit du fait que la période du programme triennal, lancé en 1978, est écoulée, la campagne en faveur de la promotion des produits irlandais n'a rien perdu de son intensité. La promotion prendrait notamment la forme d'annonces publiées dans la presse irlandaise et de publicité radiophonique et télévisée, comportant des slogans tels que «Achetez un peu plus de produits irlandais et vous créerez des emplois en Irlande».

Selon un article publié dans l'«Irish Times» du 24 juin 1981, page 17:

«Le rôle de la substitution des importations, en tant qu'instrument efficace de la politique industrielle dans un système de libre-échange, a bénéficié l'an dernier [en 1980] d'une attention accrue. Durant l'année écoulée, la division Industrie du '[Irish Goods] Council' a relevé des possibilités de substitution pour une valeur de 64 millions de livres, dont 18 millions sont venus s'inscrire dans les carnets de commandes des fabricants irlandais . . .

Pour l'année en cours, l'"Irish Goods Council' s'est fixé comme objectif 30 millions de livres de commandes de substitution, et son intention est d'intensifier le travail de promotion auprès des fabricants et des détaillants . . .»

Cet article fait partie d'une série de six articles non signés, dont la Commission suppose qu'ils émanent de l'«Irish Goods Council» et qui portent la mention «Advertisement Feature» (publicité).

La Commission attire en particulier l'attention sur l'expression «substitution des importations» figurant dans l'extrait précité. Cette notion apparaîtrait également dans un discours prononcé le 9 avril 1981 par M. Burke, ministre de l'environnement, qui a annoncé de nouvelles initiatives gouvernementales de la façon suivante:

«Au mois d'août de l'année dernière [1980], de nouvelles initiatives du gouvernement visant à promouvoir la substitution des importations ont été annoncées. Un groupe de travail a été constitué sous ma présidence, alors que j'exerçais les fonctions de ministre adjoint de l'industrie, du commerce et du tourisme, afin d'examiner les mesures susceptibles de favoriser la substitution des importations et l'augmentation du volume des achats de produits irlandais. Le groupe de travail comprenait des représentants de l'"Irish Congress of Trade Unions', de la 'Confederation of Irish Industry', de la 'Construction Industry Federation', de la 'Federated Union of Employers', de l'"Irish Goods Council', de l'"Industrial Development Authority', du ministère des finances et du ministère de l'industrie, du commerce et du tourisme.

Le groupe de travail a présenté un programme intensif s'appliquant à tous les secteurs d'activité et prévoyant, pour le secteur du bâtiment, l'établissement d'un répertoire des matériaux de construction irlandais . . .

Je crois que ce répertoire est d'une importance capitale pour l'ensemble du programme de substitution des importations.»

Parmi les aspects principaux de la promotion des produits irlandais, la requérante fait enfin mention de l'utilisation du label «Guaranteed Irish» et de l'aide financière importante fournie par le gouvernement irlandais à l'«Irish Goods Council»: 940 000 IRL prévus au budget 1980 et 922 000 IRL prévus au budget 1981.

Par ailleurs, les mesures prises par les autorités irlandaises en faveur de la promotion des produits irlandais en Irlande seraient si nombreuses et si variées qu'il ne serait pas possible d'en donner la liste complète. La campagne de promotion dans son ensemble couvrirait toutes les catégories de produits irlandais et toutes les catégories d'acheteurs, qu'il s'agisse de consommateurs, d'entreprises industrielles ou commerciales ou d'organismes d'État. On assisterait donc non seulement à une campagne sur le thème «Achetez irlandais», mais aussi à une campagne «Vendez irlandais» et dont le but serait d'inciter les grossistes et les détaillants à vendre les produits irlandais de préférence aux produits importés.

La Commission considère que les mesures en cause entrent dans la catégorie des mesures «qui incitent à l'achat des seuls produits nationaux» au sens de l'article 2, paragraphe 3, lettre k, de la directive 70/50 de la Commission, et qu'elles sont imputables à l'État irlandais.

Ces mesures constitueraient des obstacles réels ou potentiels, directs ou indirects, aux importations, qui tomberaient sous le coup de l'interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives. Dans ces conditions, la question de savoir si les mesures en question ont effectivement eu pour conséquence de réduire les importations, serait sans intérêt.

En outre, compte tenu de la nature économique des objectifs poursuivis par la campagne promotionnelle, les mesures en cause ne seraient pas justifiées au regard de l'article 36 du traité qui viserait uniquement des hypothèses de nature non économique.

Enfin, la Commission souligne que les mesures susvisées sont fondamentalement différentes de celles qu'un État membre peut prendre pour favoriser l'écoulement de sa production nationale en dehors de son territoire. Lorsque de telles mesures de promotion pour les produits irlandais exportés seraient mises en œuvre dans un autre État membre, elles serviraient à accroître les échanges entre États membres et seraient, par conséquent, parfaitement compatibles avec les articles 30 et 34. Un État membre ne pourrait pas, en revanche, favoriser les produits nationaux sur son propre territoire.

Le *gouvernement irlandais, partie défenderesse,* reconnait que les discours des différents ministres, tels que cités, ont été prononcés et que le programme triennal, connu comme «campagne sur le thème 'Achetez irlandais'», a été lancé et répondait, dans ses grandes lignes, à l'idée générale qu'en présente la Commission. Il conteste cependant que les différents éléments de cette campagne aient eu la portée que leur attribue la Commission, et l'interprétation qu'elle en donne.

A cet égard, le défendeur attire d'abord l'attention sur le fait que, compte tenu de l'interruption du «Shoplink-Service» et des facilités d'exposition à l'«Ireland House Trade Centre», le recours formé par la Commission est dirigé essentiellement contre un seul type d'activités, à savoir la publicité et les annonces publicitaires faites par l'«Irish Goods Council». Ces actions de promotion se présenteraient sous la forme d'une campagne générale de publicité, accompagnée le plus souvent d'un certain nombre d'actions annexes comme la publication d'informations sur les produits irlandais dans des secteurs particuliers. L'objectif principal de la campagne sur le thème «Achetez irlandais» aurait été la création de nouveaux emplois. Elle ne serait pas destinée à promouvoir certaines marques particulières ni certains produits donnés, mais viserait à provoquer une prise de conscience générale du fait que des produits irlandais sont disponibles. Aussi la campagne ne chercherait-elle d'aucune manière à restreindre, interdire, éliminer ou pénaliser l'importation de produits concurrents.

En ce qui concerne le rôle et la position de l'«Irish Goods Council», le défendeur estime que l'influence et l'impact sur le public, que la Commission semble attribuer à cet organisme en tant qu'«autorité publique», sont largement exagérés. En effet, le «Council» aurait été institué pour créer un cadre dans lequel diverses industries pourraient se regrouper afin de coopérer dans leur intérêt commun. Les membres du comité de direction seraient choisis de manière à représenter les secteurs économiques concernés, l'aide financière du gouvernement ayant eu pour seul but d'inciter l'industrie irlandaise à se tirer d'affaire elle-même. Le gouvernement n'aurait arrêté aucune

réglementation et n'aurait exercé aucune contrainte. Si, par conséquent, la publicité faite par l'«Irish Goods Council» peut être considérée comme ayant atteint ses objectifs, cela ne serait pas dû au soutien financier initial ou à l'encouragement moral du gouvernement, mais plutôt au fait qu'un certain public a été sensible à la manière dont il a été fait appel à leur instinct patriotique.

Ensuite, le gouvernement irlandais fait valoir que, par leur nature même, les activités litigieuses ne constituent pas des «mesures» au sens de l'article 30 du traité. Même si l'on acceptait l'hypothèse selon laquelle les activités destinées à favoriser une prise de conscience de l'existence de produits nationaux auprès du public seraient susceptibles de désavantager les produits importés, cela ne suffirait pas pour les faire entrer dans le champ d'application de l'article 30.

A cet égard, le défendeur précise que les interprétations de la notion «mesures d'effet équivalent» dans la jurisprudence de la Cour ont en commun qu'elles concernent une intervention directe à caractère réglementaire émanant d'une autorité publique et comportant un certain degré de force contraignante. Ainsi, la définition générale adoptée par la Cour dans l'arrêt du 11 juillet 1974 (Dassonville, affaire 8/74, Recueil p. 837) viserait «toute réglementation commerciale des États membres . . .», et dans la grande majorité des affaires tranchées par la Cour la mesure litigieuse aurait constitué un acte ou un instrument ayant force de loi. De l'avis du défendeur, la notion de «mesures» au sens de l'article 30 du traité vise les lois, décrets, règlements, pratiques administratives et toute autre forme d'intervention directe d'une autorité publique dans les activités commerciales, ou, à la limite, une certaine forme d'intervention par laquelle une charge est imposée au destinataire ou un avantage lui est retiré en vue de l'obliger à se conformer à l'objectif de l'intervention.

L'article 30, l'économie du traité et la jurisprudence de la Cour ne fourniraient, cependant, aucune base permettant d'étendre le sens de la notion de «mesures» de manière à y inclure des affirmations gratuites faites dans des discours ou dans des annonces publicitaires que les destinataires pourraient aussi bien ignorer.

Or, la Commission n'aurait pas prétendu que la campagne aurait réalisé son objectif autrement que par la persuasion du grand public par les moyens évoqués, ni cherché à faire valoir que le soutien donné par le gouvernement irlandais à la campagne impliquerait la création ou l'imposition d'une «réglementation commerciale» quelconque du type de celles mentionnées ci-dessus.

Le défendeur relève que la Commission, pour affirmer que les annonces publicitaires gratuites constituent des mesures d'effet équivalent, s'appuie exclusivement sur la définition figurant dans la directive 70/50, selon laquelle il faudrait entendre par mesures au sens des articles 30 et suivants du traité «tous actes émanant d'une autorité publique, y compris les incitations» (premier considérant) «qui, sans lier juridiquement leurs destinataires, déterminent ceux-ci à tenir un certain comportement» (deuxième considérant).

Il estime toutefois que cette définition n'a aucun effet juridique et qu'en adoptant cette directive la Commission a dépassé le champ de ses compétences. En effet, l'article 33, paragraphe 7, du traité, sur lequel la directive serait fondée, n'autoriserait pas la Commission à élaborer une définition au sens large du terme «mesures», mais seulement à déterminer la procédure et le rythme de suppression des mesures d'effet équivalant à des contingents.

Par ailleurs, le gouvernement irlandais considère que l'approche choisie par la Commission dans la présente affaire est fondée sur une confusion entre l'effet et la nature d'une mesure. S'il est vrai que l'interprétation de l'article 30 par la Cour a mis l'accent sur la portée du terme «effet équivalent», elle aurait néanmoins toujours présupposé l'existence de mesures susceptibles de causer un tel effet. Or, pour l'applicabilité de l'article 30 la Commission aurait invoqué l'effet de la campagne «Achetez irlandais» sur les importations, comme si cet effet était le seul facteur déterminant. Le gouvernement irlandais observe cependant que l'effet ne détermine pas le caractère de la cause qui l'a produit. A titre d'exemple, il relève qu'une campagne de publicité, similaire par sa nature, son étendue et son effet à la présente campagne sur le thème «Achetez irlandais», mais organisée et financée par l'industrie privée, n'entrerait pas dans le champ d'application de l'article 30, puisqu'elle ne comporterait aucune intervention de nature législative de la part de l'État membre. Le cas échéant, une telle campagne pourrait être examinée sous l'angle de l'article 85 du traité.

Sous ce rapport, le gouvernement irlandais relève en particulier qu'une aide financière accordée par un État membre à une industrie avantagera les produits nationaux de cette industrie et pourra ainsi rendre plus difficile l'écoulement de produits importés concurrents. Pourtant, une telle aide ne tomberait pas sous l'article 30, mais devrait être examinée sous l'angle des articles 92 et 93 du traité.

Le défendeur estime d'ailleurs que l'article 92 du traité est la disposition la plus adéquate pour examiner les questions qui font l'objet du présent recours. En effet, l'avantage conféré par la campagne sur le thème «Achetez irlandais» à la production nationale irlandaise par rapport aux produits importés, serait dû à des activités de publicité générale et de soutien financier global plutôt qu'à une intervention directe sous forme d'une «réglementation commerciale». Ces efforts en vue d'aider les industries en général entreraient précisément dans le cadre du pouvoir discrétionnaire que la Commission exercerait au titre des articles 92 et 93. En alléguant que la campagne sur le thème «Achetez irlandais» aurait pour effet de créer une distorsion dans la libre circulation des marchandises sur le marché commun, la Commission ne ferait qu'énoncer d'une autre manière l'incompatibilité avec le marché commun, prévue à l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Or, comme il ressortirait de l'avant-dernier considérant et de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 70/50 de la Commission, les articles 30 et 92 ne sauraient s'appliquer simultanément à la même mesure ou activité. A cet égard, le gouvernement irlandais se réfère également à l'arrêt du 22 mars 1977 (Iannelli, affaire 74/76, Recueil p. 557), selon lequel une interprétation aussi extensive de l'article 30 qu'elle assimilerait une aide, au sens de l'article 92, à une restriction quantitative visée à l'article 30, aurait pour effet d'altérer la portée des articles 92 et 93 du traité et de porter atteinte au système de répartition de

compétences que le traité a visé en instaurant la procédure d'examen permanent décrite à l'article 93.

Compte tenu du fait qu'une aide au sens des articles 92 et 93 est caractérisée par l'octroi d'un avantage sans contrepartie par une autorité publique pour favoriser le développement de certains secteurs ou branches industrielles et dont l'effet est de fausser la concurrence, le recours à la définition élargie de la notion de «mesures» au sens de l'article 30 serait inutile pour l'examen des activités promotionnelles contestées par la Commission. De plus, en fondant le présent recours sur la seule base de l'article 30, la Commission aurait empêché l'Irlande de faire apprécier en détail la nature et les effets de la campagne sur le thème «Achetez irlandais» dans le contexte communautaire global et enlevé à l'Irlande la possibilité de modifier, le cas échéant, certains aspects de l'aide afin de la rendre compatible avec le traité, conformément à la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2.

Dans sa *réplique*, la *Commission* observe d'abord qu'à défaut d'une définition, dans le traité, de la notion de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, l'adoption d'une définition, d'ailleurs non exhaustive, de ce concept dans la directive 70/50 ne comporte aucun abus de pouvoir, mais relève en revanche d'un pouvoir inhérent à l'obligation incombant à la Commission en vertu de l'article 33, paragraphe 7, de déterminer la procédure et le rythme de suppression des mesures en question. Dans l'hypothèse contraire, la Commission aurait été contrainte à faire connaître tôt ou tard son interprétation de ce concept afin d'éviter une incertitude totale à cet égard.

Ensuite, la Commission maintient qu'une incitation purement morale émanant des pouvoirs publics est suffisante pour qu'une mesure tombe sous le coup de l'article 30. Le fait que jusqu'ici la Cour n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la question de savoir si une recommandation ou une incitation peuvent constituer des mesures d'effet équivalent, ne l'amène pas à changer sa position.

Tout en admettant que la même mesure ne peut pas tomber à la fois sous l'article 30 et sous l'article 92, la Commission soutient enfin que l'article 92 s'applique uniquement aux aides qui favorisent certaines entreprises ou certaines productions. Des mesures gouvernementales favorisant l'ensemble de la production nationale par rapport aux produits importés seraient trop générales pour entrer dans le champ d'application de l'article 92.

En ce qui concerne la prétendue nécessité de définir la notion de mesures d'effet équivalent dans la directive 70/50, le *défendeur* rétorque, dans sa *duplique*, que toute définition serait superflue, lorsqu'on spécifie les mesures particulières qui doivent être supprimées.

Pour ce qui est de la qualification de la campagne «Achetez irlandais», il ajoute encore que celle-ci constitue un encouragement aux fabricants irlandais, sous la forme d'un appel aux sentiments patriotiques du public, pour combattre les problèmes de l'économie nationale. La campagne n'impliquerait aucun élément de restriction ou d'obstacle aux produits importés.

Enfin, le gouvernement irlandais conteste l'interprétation restrictive de l'article 92, proposée par la Commission. A cet égard, il se réfère à l'arrêt de la Cour du 10 décembre 1969 (Commission/France,

affaires 6 et 11/69, Recueil p. 523), dont il ressortirait qu'une aide générale sous forme d'un taux de réescompte préférentiel à l'exportation, octroyée à tous les produits nationaux exportés, constituerait une aide au sens de l'article 92.

IV — Réponses aux questions écrites posées par la Cour

La *Commission* précise que les mesures prises par le gouvernement irlandais peuvent être distinguées en deux catégories à savoir

i) le versement de fonds considérables à l'«Irish Goods Council» et

ii) la coordination et l'organisation de la campagne de promotion.

La Commission considère que les actes des deux catégories constituent des mesures d'effet équivalent au sens de l'article 30 du traité. Elle prétend que l'«Irish Goods Council» ou bien fait partie du gouvernement irlandais, ou qu'il exécute ses activités de promotion pour le compte du gouvernement irlandais.

Selon la Commission, toutes les mesures en cause ont continué d'être appliquées après la fin de la campagne triennale «Buy Irish», qui devait intervenir au début de 1981.

Enfin, la Commission fait savoir qu'elle n'a connaissance d'aucune campagne publicitaire comparable dans un autre État membre. Depuis la fin de 1981, elle examinerait toutefois certaines activités de promotion de produits nationaux dans deux autres États membres, dont elle a été informée.

Le *gouvernement irlandais* a déposé une copie des statuts de l'«Irish Goods Council», ainsi que le tableau suivant des subventions de l'État et de sources privées dont cet organisme disposait dans la période 1978-1981:

Année	Financement de l'État	Subventions privées
Période de la création de l'IGC au 25 août 1978 jusqu'au 31 décembre 1979	1 005 000 IRL	175 000 IRL
1980	940 000 IRL	194 000 IRL
1981	922 000 IRL	218 000 IRL

En ce qui concerne le «groupe de travail mixte» évoqué dans le discours du ministre irlandais de l'environnement du 9 avril 1981, le gouvernement irlandais précise que celui-ci devait s'occuper du problème des substituts aux importations. Alors que les discussions du groupe de travail auraient couvert un vaste domaine, l'existence de celui-ci aurait toutefois été de trop courte durée pour avoir des résultats concrets. Sept réunions auraient été tenues entre août 1980 et mai 1981. Depuis la formation d'un nouveau gouvernement à l'issue des élections générales de juin 1981, aucune initiative n'aurait été prise pour faire renaître le groupe de travail.

V — Procédure orale

A l'audience du 9 juin 1981, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 15 septembre 1982.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 septembre 1981, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître qu'en organisant une campagne pour la promotion de la vente et de l'achat de produits irlandais sur son territoire, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

I — L'objet du litige

2 Dans son avis motivé, adressé à l'Irlande le 25 février 1981 au sujet de la campagne menée sur le thème «Achetez irlandais» («Buy Irish»), la Commission a relevé qu'en janvier 1978, le gouvernement irlandais avait mis en place un programme de trois ans en faveur de la promotion des produits irlandais. Cette campagne aurait été déclenchée le 18 janvier 1978 par un discours du ministre irlandais de l'industrie, du commerce et de l'énergie. A cette occasion, le ministre aurait déclaré que l'objectif de la campagne consiste «en une substitution de la production irlandaise aux importations jusqu'à concurrence de 3 % de l'ensemble des dépenses de consommation» et que la campagne serait «un ensemble soigneusement étudié d'initiatives formant un programme intégré de promotion des produits irlandais et comportant des propositions spécifiques à l'adresse des producteurs, des distributeurs et des consommateurs».

3 Conformément à ces déclarations, le gouvernement irlandais aurait pris, et continuerait de prendre, une série de mesures en faveur de la promotion des produits irlandais. L'avis motivé a cité les mesures suivantes:

a) l'organisation d'un service d'information gratuite des consommateurs désireux de savoir quelles sont, pour une certaine catégorie de marchandises, celles de fabrication irlandaise et où l'on peut se les procurer («Shoplink-Service»);

b) la mise à la disposition, aux fins de faire exposer les seuls produits irlandais, de facilités d'exposition dans un grand centre d'exposition à Dublin géré par l'Irish Goods Council qui serait une autorité publique irlandaise;

c) la promotion de l'utilisation d'un label «garanti irlandais» («guaranteed Irish») pour les produits de fabrication irlandaise et l'organisation conco-

mitante par l'Irish Goods Council d'un système particulier pour examiner des réclamations concernant les produits munis de ce label;

d) l'organisation d'une grande campagne publicitaire en faveur de produits irlandais par l'Irish Goods Council, notamment par la publication et la distribution, par cet organisme, de documents incitant les consommateurs à l'achat des seuls produits nationaux.

4 Dans sa requête, la Commission indique que les activités relatives au «Shoplink-Service» et aux facilités d'exposition à Dublin ont, entre-temps, été abandonnées par le gouvernement irlandais. En revanche, les deux autres activités auraient été poursuivies, même au-delà de la fin de la période de trois années prévue pour la durée de la campagne. De plus, la campagne publicitaire se serait progressivement étendue, en particulier par une publicité importante, en faveur de produits irlandais, dans la presse et à la télévision.

5 Le gouvernement irlandais admet qu'un programme triennal en faveur de l'achat en Irlande de produits irlandais a eu lieu. Après l'abandon, à la demande de la Commission, du «Shoplink-Service» et des facilités d'exposition à Dublin, ce programme ne se composerait que d'une campagne publicitaire, par la presse et la télévision, par la publication d'affiches et de brochures, et par le biais de l'utilisation du label «garanti irlandais», en vue d'améliorer les connaissances des consommateurs irlandais relatives aux produits fabriqués en Irlande et de provoquer une prise de conscience parmi le public irlandais des liens existant entre la commercialisation de ces produits en Irlande et le problème de l'emploi dans ce pays.

6 Quant à la campagne publicitaire, le gouvernement irlandais allègue qu'elle fait partie des activités de l'Irish Goods Council. Cet organisme ne saurait cependant être considéré comme une autorité publique irlandaise; il ne serait rien d'autre qu'un groupement permettant aux différentes industries irlandaises de coopérer dans leur intérêt commun. Aucune réglementation officielle ne serait à la base des activités de l'Irish Goods Council qui, d'ailleurs, ne bénéficierait d'aucun autre concours de la part du gouvernement que l'octroi d'une aide financière et d'un encouragement moral.

7 Pour la Commission, il ne fait pas de doute que les actes de l'Irish Goods Council sont imputables au gouvernement irlandais. Elle relève en particulier que les membres du conseil de direction de ce Council sont nommés, en vertu des statuts de cet organisme, par le ministre de l'industrie, du commerce et de l'énergie.

8 La Commission estime que la campagne pour la promotion de la vente et de l'achat de produits irlandais en Irlande doit être considérée comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation. L'Irlande fait valoir, premièrement, que le gouvernement irlandais n'a jamais pris des «mesures» susceptibles de relever de l'article 30 du traité et, deuxièmement, que le concours financier accordé à l'Irish Goods Council doit être apprécié par rapport aux articles 92 et 93 du traité, et non pas par rapport à l'article 30.

9 Avant d'évaluer ces arguments, il y a lieu d'examiner d'abord la position de l'Irish Goods Council.

II — L'Irish Goods Council

10 Il ressort du dossier que l'Irish Goods Council a été créé le 25 août 1978, quelques mois après que la campagne litigieuse fut lancée, sous la forme d'une société à responsabilité limitée à la garantie fournie par les associés et sans capital-actions; il a été enregistré conformément à la loi irlandaise sur les sociétés (Companies Act, 1963). Le Council résulte en fait de la fusion de deux organismes, le National Development Council, une société à responsabilité limitée et enregistrée conformément à la Companies Act, et le groupe de travail sur la promotion et la vente des produits irlandais.

11 Selon le gouvernement irlandais, la création de l'Irish Goods Council a été parrainée («sponsored») par le gouvernement en vue d'encourager l'industrie irlandaise à surmonter ses propres problèmes. Le Council aurait été institué pour créer un cadre dans lequel les diverses industries pourraient se regrouper afin de coopérer dans l'intérêt commun.

12 Le comité directeur de l'Irish Goods Council est composé, d'après les statuts de cette institution, de dix membres nommés à titre individuel par le ministre de l'industrie, du commerce et de l'énergie; le même ministre désigne le président parmi les membres du comité directeur. Ces membres, ainsi que le président, sont nommés pour une période de trois ans, leurs mandats étant renouvelables. En pratique, les membres du comité directeur sont choisis par le ministre de façon à représenter les secteurs intéressés de l'économie irlandaise.

13 Il résulte des renseignements donnés par le gouvernement irlandais à la demande de la Cour que les activités de l'Irish Goods Council sont financées par des subventions octroyées par le gouvernement irlandais et par l'industrie privée. Les montants respectifs des subventions étatiques et privées sont respectivement de 1 005 000 IRL et 175 000 IRL pour la période d'août 1978 à décembre 1979, de 940 000 IRL et 194 000 IRL pour l'année 1980, et de 922 000 IRL et 238 000 IRL pour l'année 1981.

14 Le gouvernement irlandais n'a pas contesté que les activités de l'Irish Goods Council consistent notamment, après l'abandon du «Shoplink-Service» et des facilités d'exposition offertes aux producteurs irlandais à Dublin, à organiser une campagne publicitaire en faveur de la vente et de l'achat de produits irlandais, ainsi qu'à promouvoir l'utilisation du label «garanti irlandais».

15 Il apparaît ainsi que c'est le gouvernement irlandais qui nomme les membres du comité directeur de l'Irish Goods Council, lui accorde des subventions publiques qui couvrent l'essentiel de ses dépenses et, enfin, définit les finalités et les contours de la campagne en faveur de la vente et de l'achat de produits irlandais mise en œuvre par cette institution. Dans ces circonstances, le gouvernement irlandais ne saurait se prévaloir du fait que la campagne a été mise en œuvre par une société de droit privé pour se dégager de la responsabilité qui pourrait lui incomber en vertu des dispositions du traité.

III — L'applicabilité des articles 92 et 93 du traité

16 Le gouvernement irlandais soutient que la campagne litigieuse, même si elle avait eu pour objet ou pour effet de décourager les importations en provenance d'autres États membres, doit être appréciée sur la base des articles 92 et 93 du traité relatifs aux aides accordées par les États. L'applicabilité de ces dispositions écarterait celle de l'article 30 du traité sur lequel la Commission a fondé son recours.

17 A cet égard, le gouvernement irlandais fait valoir que la campagne a en fait été menée par l'Irish Goods Council et que le rôle du gouvernement s'est

limité à un encouragement moral et à un soutien financier. Si cette campagne, comme l'allègue la Commission, était susceptible de gêner la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, en favorisant la production nationale par rapport aux produits importés, une telle circonstance ne pourrait être attribuée qu'à une seule décision gouvernementale, celle de subventionner l'Irish Goods Council.

18 Il y a lieu de constater, cependant, que le fait qu'une partie substantielle de la campagne litigieuse soit financée par le gouvernement irlandais, et que les articles 92 et 93 du traité pourraient être applicables à ce mode de financement, n'implique pas que la campagne en tant que telle puisse échapper aux interdictions prévues à l'article 30.

19 En tout état de cause, si le gouvernement irlandais considérait que ce financement constituait une aide au sens des articles 92 et 93, il lui aurait appartenu de notifier cette aide à la Commission conformément au paragraphe 3 de l'article 93.

IV — L'application de l'article 30 du traité

20 La Commission soutient que la campagne «Achetez irlandais» et les mesures prises pour la mise en œuvre de cette campagne doivent, dans leur ensemble, être considérées comme des mesures qui incitent à l'achat des seuls produits nationaux. De telles mesures seraient contraires aux obligations incombant aux États membres en vertu de l'article 30. La Commission rappelle à ce sujet la disposition de l'article 2, paragraphe 3, lettre k, de la directive 70/50 de la Commission, du 22 décembre 1969, fondée sur les dispositions de l'article 33, paragraphe 7, portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité CEE (JO L 13, p. 29), aux termes de laquelle les mesures qui incitent à l'achat des seuls produits nationaux doivent être considérées comme contraires aux interdictions du traité.

21 D'après le gouvernement irlandais, l'interdiction des mesures d'effet équivalent que comporte l'article 30 ne frappe que des «mesures», c'est-à-dire des actes qui ont un effet contraignant et qui émanent d'une autorité publique. Aucun acte relevant de cette catégorie n'aurait cependant été pris par le gouvernement irlandais, celui-ci s'étant limité à donner un encouragement moral et un concours financier aux activités développées par les industries irlandaises.

22 Le gouvernement irlandais souligne ensuite que la campagne litigieuse n'a pas eu d'effets restrictifs sur les importations, la proportion des marchandises irlandaises vendues sur le marché irlandais, par rapport à l'ensemble des marchandises vendues sur ce marché, étant tombée de 49,2 % en 1977 à 43,4 % en 1980.

23 Il convient de constater d'abord que la campagne litigieuse ne peut être assimilée à une action publicitaire, de la part d'entreprises privées ou publiques, ou d'un groupement d'entreprises, en faveur de l'achat de marchandises qu'elles produisent. Elle reflète, quelles que soient les méthodes employées pour sa mise en œuvre, la volonté délibérée du gouvernement irlandais de substituer, sur le marché irlandais, les produits nationaux aux produits importés et de freiner ainsi les importations en provenance des autres États membres.

24 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que le porte-parole du gouvernement irlandais a indiqué, au moment où la campagne était déclenchée, que celle-ci consisterait en un ensemble soigneusement étudié d'initiatives formant un programme intégré de promotion des produits nationaux; que l'Irish Goods Council a été institué, à l'initiative du gouvernement irlandais, quelques mois plus tard; et que la mise en œuvre du programme intégré tel qu'envisagé par le gouvernement a été confiée ou laissée aux soins de ce Council.

25 S'il est vrai que les deux éléments du programme qui ont été poursuivis, à savoir la campagne publicitaire et l'utilisation du label «garanti irlandais», n'ont pas eu pour effet de contribuer de façon notable à la conquête du marché irlandais par des produits nationaux, on ne saurait cependant méconnaître que ces deux activités, quelle qu'en soit l'efficacité, font partie d'un programme gouvernemental qui a pour objet d'effectuer la substitution des produits importés par les produits nationaux et qui est de nature à affecter le niveau des échanges intracommunautaires.

26 En effet, la campagne publicitaire en faveur de la vente et de l'achat de produits irlandais ne saurait être isolée, ni de son origine dans le cadre du programme gouvernemental, ni de sa relation avec l'introduction du label «garanti irlandais» et l'organisation d'un système particulier pour examiner les réclamations concernant les produits munis de ce label. La mise en place de ce système d'examen des réclamations relatives aux produits irlandais confirme effectivement le degré d'organisation de la campagne «Achetez irlandais» et le caractère discriminatoire de celle-ci.

27 Dans ces conditions, les deux activités en cause reviennent à instaurer une pratique nationale, introduite par le gouvernement irlandais et exécutée avec son concours, dont l'effet potentiel sur les importations en provenance d'autres États membres est comparable à celui résultant d'actes gouvernementaux à caractère obligatoire.

28 Une telle pratique n'échappe pas aux interdictions prévues par l'article 30 du traité du seul fait qu'elle n'est pas fondée sur des décisions ayant un effet obligatoire pour les entreprises. En effet, même des actes d'un gouvernement d'un État membre dépourvus de force contraignante peuvent être de nature à influer sur le comportement des commerçants et des consommateurs sur le territoire de cet État et avoir ainsi pour effet de mettre en échec les finalités de la Communauté telles qu'énoncées à l'article 2 et élaborées par l'article 3 du traité.

29 Tel est le cas lorsque, comme en l'espèce, une telle pratique restrictive constitue la mise en œuvre d'un programme défini par le gouvernement qui touche l'ensemble de l'économie nationale et qui vise à freiner les échanges intracommunautaires par la promotion de l'achat de produits nationaux moyennant une campagne de publicité à l'échelle nationale et par l'organisation de procédures spéciales applicables aux seuls produits nationaux, et lorsque l'ensemble de ces activités est imputable au gouvernement et fonctionne de façon organisée sur tout le territoire national.

30 Il en découle que l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en organisant une campagne pour la promotion de la vente et de l'achat de produits irlandais sur son territoire.

Sur les dépens

31 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La partie défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **L'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en organisant une campagne pour la promotion de la vente et de l'achat de produits irlandais sur son territoire.**

2) **La partie défenderesse est condamnée aux dépens.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 24 novembre 1982.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 15 SEPTEMBRE 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, la Commission a utilisé la voie de recours prévue par l'article 169, alinéa 2, du traité CEE pour reprocher à la république d'Irlande d'avoir violé l'article 30 de ce même traité, à la suite de certaines initiatives, de caractère surtout publicitaire, adop-

1 — Traduit de l'italien