

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)

17 décembre 2003 *

Dans l'affaire T-146/01,

DLD Trading Co., établie à Brno (République tchèque), représentée par
M^{es} J. Hintermayr, G. Minichmayr, P. Burgstaller et M. Krüger, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^{mes} M.-C. Giorgi, A.-M. Colaert
et M. J.-P. Hix, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'allemand.

soutenu par

République d'Autriche, représentée par M^{me} C. Pesendorfer et MM. W. Okresek et H. Dossi, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

par

Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Schieferer, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

et par

République de Finlande, représentée par M^{mes} T. Pynnä et A. Guimaraes-Purokoski, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

ayant pour objet un recours tendant à la réparation du préjudice prétendument subi en raison de l'illégalité dont seraient entachés, d'une part, le règlement (CE) n° 2744/98 du Conseil, du 14 décembre 1998, modifiant le règlement (CE) n° 355/94 et portant prorogation de la mesure dérogatoire temporaire applicable à l'Autriche (JO L 345, p 9), et, d'autre part, la directive 69/169/CEE du Conseil, du 28 mai 1969, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux franchises des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation dans le trafic international des voyageurs (JO L 133, p 6), telle que modifiée,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (première chambre),

composé de M. B. Vesterdorf, président, M^{me} P. Lindh et M. H. Legal, juges,
greffier: M. I. Natsinas, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 mars 2003,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

- 1 L'importation dans la Communauté des marchandises en provenance des pays tiers donne lieu à la perception, d'une part, de droits de douane, par application du tarif douanier commun et, d'autre part, au prélèvement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'accises.
- 2 Toutefois, pour autant qu'elles soient dépourvues de tout caractère commercial, les importations à des fins privées de marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs sont, sous certaines réserves, exonérées de droits de douane par l'article 45 du règlement (CEE) n° 918/83 du Conseil, du 28 mars 1983, relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières (JO L 105, p. 1).
- 3 Des mesures de libéralisation du régime fiscal applicable aux importations effectuées dans le cadre du trafic de voyageurs ont été également introduites par la directive 69/169/CEE du Conseil, du 28 mai 1969, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux franchises des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation dans le trafic international de voyageurs (JO L 133, p. 6).

- 4 Ces franchises douanières et fiscales sont exprimées en valeur ou en quantités, selon le type de marchandises. La valeur des produits pour lesquels la franchise est exprimée en quantités n'est pas prise en compte pour déterminer si les importations d'un voyageur atteignent ou non le plafond de la franchise accordée en valeur.
- 5 Les franchises accordées aux voyageurs par le règlement n° 918/83 et par la directive 69/169 ont été supprimées à compter du 1^{er} janvier 1993 dans le cadre des mouvements de marchandises intracommunautaires. En revanche, elles demeurent applicables au trafic entre la Communauté et les pays tiers.

Franchises douanières, exprimées en valeur, applicables aux importations par des voyageurs de produits autres que les produits de tabac, les produits alcooliques, les parfums et les eaux de toilette

- 6 Pour les produits autres que les produits de tabac, les boissons alcooliques, les parfums et les eaux de toilette, l'article 47 du règlement n° 918/83, tel que modifié par le règlement (CE) n° 355/94 du Conseil, du 14 février 1994 (JO L 46, p 5), a porté à 175 écus, à compter du 1^{er} avril 1994, le montant de la franchise des droits à l'importation exprimée en valeur, jusqu'alors fixée à 45 écus par voyageur.
- 7 L'article 151, paragraphe 2, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 1994, C 241, p. 9), dispose que, à la demande dûment motivée d'un des nouveaux États membres, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, «peut prendre, avant le 1^{er} janvier 1995», date de l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion, des mesures comportant des dérogations temporaires à un acte des institutions arrêté, comme c'est le cas du règlement n° 355/94, entre le 1^{er} janvier 1994 et la date de la signature du traité d'adhésion.

- 8 À la suite d'une telle demande présentée par la république d'Autriche le 5 septembre 1994, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 3316/94, du 22 décembre 1994, modifiant le règlement n° 355/94 par l'introduction d'une mesure dérogatoire temporaire applicable à l'Autriche en matière de franchises douanières (JO L 350, p. 12, tel que rectifié, JO 1995, L 38, p. 19).
- 9 L'article 2 du règlement n° 355/94, tel que modifié par le règlement n° 3316/94, a différé jusqu'au 1^{er} janvier 1998 l'obligation de la république d'Autriche d'appliquer la franchise communautaire de 175 écus aux importations de biens effectuées par des voyageurs entrant sur son territoire notamment par une frontière terrestre reliant cet État membre aux pays tiers autres que les pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE).
- 10 Cette disposition a prévu également que la république d'Autriche «appliqu[er]ait, à partir de l'entrée en vigueur du traité d'adhésion [...], une franchise qui ne sera [it] pas inférieure à 75 écus».
- 11 Cette dérogation a été accordée en raison des difficultés économiques sensibles que le relèvement de la franchise à 175 écus aurait été susceptible de provoquer pour la république d'Autriche, compte tenu des écarts séparant les prix respectivement pratiqués dans ce pays et dans les pays de l'Est qui lui sont limitrophes.
- 12 L'article 97, sous a), de la loi autrichienne portant mise en œuvre du droit douanier modifiée (BGBl. 1995 I, p. 6672) a donc été modifié en ces termes par le Conseil national autrichien:

«Les marchandises importées par les voyageurs pénétrant sur le territoire d'application de la présente loi par une frontière terrestre reliant ce territoire

aux pays autres que les États membres et les pays de l'AELE sont admises au bénéfice d'une franchise de 75 écus depuis l'entrée en vigueur du traité d'adhésion jusqu'au 31 décembre 1997.»

- 13 Par lettre du 23 juillet 1997, la république d'Autriche a sollicité du Conseil une prorogation de cette dérogation, en invoquant la persistance, voire l'aggravation, des difficultés qui avaient motivé l'adoption de cette mesure.
- 14 Avant que le Conseil ait statué sur cette demande, la dérogation permettant à la république d'Autriche d'appliquer une franchise douanière de 75 écus est venue à expiration le 31 décembre 1997. La république d'Autriche n'a pas pour autant relevé le montant de la franchise au niveau communautaire de 175 écus. En effet, le Conseil national autrichien a adopté, peu de temps avant la fin de l'année 1997, une version modifiée de l'article 97, sous a), de la loi portant mise en œuvre du droit douanier, précitée (BGBl. 1998 I, p. 441).
- 15 Dans sa nouvelle version, cette disposition prévoyait:

«Le ministère fédéral des Finances est habilité à abaisser à 75 écus la franchise applicable aux marchandises importées par les voyageurs entrant sur le territoire d'application de la présente loi par une frontière terrestre reliant ce territoire aux pays autres que les États membres et les pays de l'AELE.»

- 16 Par le règlement (CE) n° 2744/98, du 14 décembre 1998, modifiant le règlement n° 355/94 (JO L 345 p. 9), le Conseil a prorogé la dérogation temporaire accordée à la république d'Autriche. Le règlement n° 2744/98 est entré en vigueur le 19 décembre 1998, jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*. Ce texte disposait toutefois qu'il était applicable à compter du 1^{er} janvier 1998.

- 17 Ainsi, l'article 2 du règlement n° 355/94, tel que modifié par le règlement n° 2744/98, a prorogé, du 1^{er} janvier 1998 au 1^{er} janvier 2003, la dérogation dispensant la république d'Autriche d'appliquer la franchise communautaire de 175 écus.
- 18 En vertu de cette disposition, la république d'Autriche devait admettre les importations des produits visés au bénéfice d'une franchise d'au moins 75 écus jusqu'au 31 décembre 1998, puis d'au moins 100 écus à partir du 1^{er} janvier 1999 et relever graduellement ce montant en vue d'appliquer à ces importations, au plus tard le 1^{er} janvier 2003, le montant de 175 écus en vigueur dans la Communauté.

Franchises fiscales, exprimées en quantités, applicables aux importations par des voyageurs de produits de tabac, de boissons alcooliques, de parfums et d'eaux de toilette

- 19 Le régime des franchises fiscales relatives au trafic international de voyageurs, exprimées en quantités, est défini par les articles 4 et 5 de la directive 69/169, telle que modifiée. Ceux-ci disposent:

«Article 4

1. Sans préjudice des dispositions nationales applicables en la matière aux voyageurs ayant leur résidence hors d'Europe, chaque État membre applique, en

ce qui concerne l'importation en franchise des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises des marchandises énumérées ci-après, les limites quantitatives suivantes:

Trafic entre pays tiers et Communauté

a) Produits de tabac:

— cigarettes 200 pièces

ou

— cigarillos (cigares d'un poids maximal de 3 grammes par pièce) 100 pièces

ou

— cigares 50 pièces

ou

— tabac à fumer 250 grammes

b) Alcools et boissons alcooliques:

— boissons distillées et boissons spiritueuses
ayant un titre alcoométrique de plus de 22 % vol;
alcool éthylique non dénaturé de 80 % vol et plus au total 1 litre

ou

— boissons distillées et boissons spiritueuses,
apéritifs à base de vin ou d'alcool, tafia, saké au total 2 litres

— ou

— boissons similaires ayant un titre alcoométrique,
de 22 % vol ou moins, vins mousseux, vins de liqueur

— et

— vins tranquilles au total 2 litres

[...]

Article 5

[...]

8. Les États membres ont la faculté de réduire les quantités des marchandises visées à l'article 4, paragraphe 1, sous a) et d), pour les voyageurs qui, venant d'un pays tiers, entrent dans un État membre.»

- 20 Sur le fondement de cette dernière disposition, l'article 3, sous a), de l'arrêté du ministre fédéral des Finances autrichien, portant modification de l'arrêté portant exonération de l'impôt sur la consommation [«Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Verbrauchssteuerbefreiungsverordnung geändert wird» (BGBl. 1997 II, p. 733)], a réduit en ces termes la franchise fiscale exprimée en quantités, avec effet au 1^{er} juillet 1997:

«La franchise de l'impôt sur la consommation applicable aux produits de tabac importés dans leurs bagages personnels par les voyageurs ayant leur résidence sur le territoire d'application du présent arrêté et pénétrant sur ce territoire par une frontière terrestre le reliant aux pays autres que les États membres de l'Union européenne et les membres de l'AELE est limitée à:

1. 25 cigarettes ou
2. 5 cigares ou
3. 10 cigarillos (cigares d'un poids maximum de 3 grammes par unité) ou
4. 25 grammes de tabac à fumer ou
5. un assortiment de ces produits n'excédant pas 25 grammes.

[...]»

Antécédents du litige

- 21 DLD Trading Co. exploite, en République tchèque, deux points de vente hors taxes situés à Hevlin et à Hate, à proximité immédiate de la frontière autrichienne.

Elle y vend les produits suivants: tabacs manufacturés, boissons alcooliques, parfums, eaux de toilette, produits cosmétiques, produits alimentaires, produits de l'électronique grand public, textiles, additifs, jeux et objets d'usage courant. En pratique, ses clients sont presque exclusivement des voyageurs important en Autriche, dans leurs bagages, ces produits destinés à leur usage personnel.

- 22 La requérante soutient avoir engagé des investissements massifs, au nombre desquels figure l'ouverture de son magasin à Hevlin en décembre 1996, en prévision du relèvement de 75 à 175 écus, au 31 décembre 1997, de la franchise douanière applicable aux importations par les voyageurs des produits visés en Autriche.
- 23 Toutefois, l'ajournement de ce relèvement, d'une part, et la réduction par la république d'Autriche des quantités de produits de tabac pouvant être importées en franchise de TVA et d'accises, d'autre part, auraient pris la requérante au dépourvu et lui auraient occasionné un préjudice considérable sous forme de pertes de revenus.

Renvoi préjudiciel devant la Cour de justice

- 24 Le 23 janvier 2001, la requérante a saisi le Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (tribunal d'instance de Vienne, Autriche) d'une action tendant à la condamnation de la république d'Autriche au paiement d'une indemnité de 726 728,34 euros.
- 25 Par décision du 5 novembre 2001, cette juridiction a interrogé la Cour de justice par voie préjudicielle, en vertu de l'article 234 CE, notamment sur le point de

savoir si la réglementation autrichienne était contraire à une disposition de droit communautaire en ce qu'elle prévoyait une limite en valeur de la franchise douanière, ainsi que certaines restrictions des quantités de produits de tabac susceptibles d'être importées par les voyageurs concernés en exemption des taxes sur le chiffre d'affaires et d'accises (affaire DLD Trading Company Import-Export, enregistrée au greffe de la Cour sous la référence C-447/01).

- 26 Par ordonnance du 21 mars 2002, la Cour a déclaré irrecevable cette demande de décision à titre préjudiciel, au motif que les indications figurant dans la décision de renvoi ne la mettaient pas en mesure de donner une interprétation utile du droit communautaire au regard de la situation factuelle et juridique faisant l'objet du litige national.

Procédure devant le Tribunal de première instance

- 27 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 juillet 2001, la requérante a introduit le présent recours.
- 28 Par ordonnances du président de la 1^{ère} chambre des 9 et 17 janvier 2002, respectivement, la Commission, d'une part, la république d'Autriche et la république de Finlande, d'autre part, ont été admises à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.
- 29 La république d'Autriche et la Commission ont déposé leur mémoire en intervention, respectivement le 28 février 2002 et le 5 mars suivant.

- 30 À la suite de l'empêchement de l'un des juges de la première chambre du Tribunal, le président du Tribunal a désigné, le 9 janvier 2003, le juge M^{me} P. Lindh, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, pour compléter la formation de jugement.
- 31 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.
- 32 La requérante, le Conseil et la Commission ont été entendus en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal, lors de l'audience qui s'est déroulée le 18 mars 2003.

Conclusions des parties

- 33 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- condamner la partie défenderesse à verser à la requérante une indemnité de 726 728,34 euros;
 - déclarer contraires au droit communautaire le règlement n° 2744/98 et l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169 modifiée;
 - condamner la partie défenderesse aux dépens.

34 Le Conseil, soutenu par la république d'Autriche et la Commission, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- à titre principal, déclarer le recours irrecevable;

- à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé;

- condamner la requérante aux dépens.

Sur la recevabilité du recours

35 Le Conseil et la Commission soutiennent que le recours est irrecevable et soulèvent, à cet effet, les deux fins de non-recevoir suivantes.

Sur le défaut de conformité de la requête aux prescriptions de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure

36 Le Conseil considère que la requérante a, en violation des exigences de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, omis d'annexer à sa requête un audit de ses pertes.

- 37 Le Conseil aurait été ainsi mis dans l'impossibilité de connaître l'objet exact du litige et de juger du bien-fondé du recours et, par conséquent, d'assurer utilement sa défense.
- 38 La requérante objecte que, pour établir la matérialité et l'étendue de son préjudice, elle s'est référée à ses résultats d'exploitation et à ses chiffres d'affaires afférents aux exercices pertinents. La requérante précise que la requête vise, dans un premier temps, à faire constater la cause génératrice de la responsabilité non contractuelle de la Communauté.
- 39 Selon une jurisprudence constante, une demande en réparation tendant à obtenir une indemnité quelconque manque de la précision nécessaire et doit, par conséquent, être considérée comme irrecevable (arrêt du Tribunal du 15 juin 1999, *Ismeri Europa/Cour des comptes*, T-277/97, Rec. p. II-1825, point 65, confirmé, sur pourvoi, par arrêt de la Cour du 10 juillet 2001, *Ismeri Europa/Cour des comptes*, C-315/99 P, Rec. p. I-5281).
- 40 La requête ne comporte pas, en effet, d'évaluation fiable du préjudice allégué. La requérante s'est bornée, dans ce document, à fournir une estimation présentée comme minimale de son préjudice.
- 41 Toutefois, la requérante n'en a pas moins indiqué dans sa requête les éléments permettant d'apprécier la nature et l'étendue du préjudice allégué. Dans ce document, elle a ainsi évalué son préjudice à 20 % des pertes globales qu'elle aurait subies depuis le 1^{er} juillet 1997 au titre des ventes des produits couverts par les mesures communautaires en question.

- 42 En outre, cette absence de données chiffrées fiables sur le préjudice prétendument subi n'a pas pu, en la circonstance, avoir d'effet sur l'exercice par le Conseil des droits qu'il détient en tant que partie défenderesse. La requérante a complété les données en cause dans sa réplique et permis ainsi au défendeur de discuter effectivement le caractère et l'étendue du préjudice aussi bien dans la duplique que lors de l'audience (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 1999, *Iseri Europa/Cour des comptes*, précité, point 67).
- 43 D'ailleurs, le Conseil a laissé ouverte, dans sa duplique, la possibilité de fixer le montant exact du dommage postérieurement à un éventuel arrêt retenant le principe de la responsabilité de la Communauté et s'est réservé la faculté de ne contester qu'à ce stade ultérieur l'évaluation du préjudice avancée par la requérante.
- 44 Il y a donc lieu de rejeter la fin de non-recevoir tirée de ce que la requête manquerait de la précision nécessaire pour être conforme aux prescriptions de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure.

Sur le défaut de qualité de la requérante pour demander l'annulation de dispositions réglementaires

- 45 Dans son mémoire en intervention, la Commission conclut à l'irrecevabilité du recours en ce qu'il devrait être compris comme tendant à l'annulation du règlement n° 2744/98, d'une part, et de l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169 modifiée, d'autre part. N'étant ni directement ni indirectement concernée par ces dispositions d'application générale, DLD Trading Co. serait dépourvue de qualité pour en demander l'annulation.

- 46 Après avoir repris cette argumentation dans sa duplique, le Conseil a déclaré, lors de l'audience, qu'il renonçait à la faire valoir.
- 47 Selon une jurisprudence constante, les parties intervenantes doivent, en vertu de l'article 116, paragraphe 3, du règlement de procédure, accepter le litige dans l'état où il se trouve lors de leur intervention et les conclusions de leur requête en intervention ne peuvent avoir, en vertu de l'article 40, quatrième alinéa, du statut de la Cour de justice, d'autre objet que de conforter les conclusions de la partie principale au soutien de laquelle elles interviennent (arrêt du Tribunal du 25 juin 1998, *British Airways e.a./Commission*, T-371/94 et T-394/94, Rec. p. II-2405, point 75).
- 48 En tant que partie intervenante, la Commission n'a donc pas qualité pour invoquer une cause d'irrecevabilité du recours non formulée dans les conclusions du défendeur (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 21 janvier 1999, *Riviera Auto Service e.a./Commission*, T-185/96, T-189/96 et T-190/96, Rec. p. II-93, point 25).
- 49 Il est, à cet égard, constant que le Conseil a renoncé en cours d'instance à exciper du défaut de qualité pour agir de la requérante, qui n'avait été soulevé, en toute hypothèse, que tardivement, au stade de la duplique.
- 50 La fin de non-recevoir soulevée par la Commission, partie intervenante, ne saurait donc être accueillie.
- 51 Il convient, en tout état de cause, de relever que, contrairement à ce que soutient la Commission, le recours de DLD Trading Co. ne peut être regardé comme visant à l'annulation, sur le fondement de l'article 230, quatrième alinéa, CE, des dispositions communautaires contestées.

- 52 En effet, si DLD Trading Co. demande au Tribunal de déclarer le règlement n° 2744/98 et l'article 5, paragraphe 8, de la directive 169/69 modifiée contraires au droit communautaire, c'est à seule fin d'établir le fondement juridique d'une demande indemnitaire présentée au titre de l'article 288, deuxième alinéa, CE et non en vue d'obtenir, de façon distincte, l'annulation de ces dispositions en vertu de l'article 230, quatrième alinéa, CE.
- 53 Pour être recevable à engager son action en indemnité et à exciper de l'illégalité des dispositions réglementaires qui, selon elle, la justifient, DLD Trading Co. n'a donc pas à remplir la condition d'être directement et individuellement concernée par celles-ci, au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE.
- 54 Le défaut allégué de qualité pour agir de la requérante ne peut donc qu'être écarté.
- 55 Il résulte des développements précédents que le recours est recevable.

Sur le bien-fondé du recours

Arguments des parties

- 56 La requérante allègue, tout d'abord, que les dispositions de droit communautaire relatives au montant des franchises douanières et fiscales violent divers droits fondamentaux et principes généraux du droit et, ensuite, que ces dispositions ont été à l'origine d'une réduction de son activité commerciale constitutive d'un préjudice.

- 57 En premier lieu, DLD Trading Co. estime que le règlement n° 2744/98 méconnaît les principes de confiance légitime et de non-rétroactivité en ce que ce texte, entré en vigueur le 19 décembre 1998, proroge rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 1998 la dérogation permettant à la république d'Autriche de limiter à 75 écus le montant de la franchise douanière applicable lors du trafic de voyageurs.
- 58 Le Conseil aurait ainsi cautionné la pratique, dépourvue de toute base légale et manifestement contraire au droit communautaire, que l'administration fiscale autrichienne aurait unilatéralement mise en œuvre du 1^{er} janvier 1998 au 19 décembre 1998.
- 59 Quant à l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169 modifiée, il violerait le principe de proportionnalité en tant qu'il autorise les États membres à restreindre, sans conditions ni restrictions, les quantités de produits susceptibles d'être importées par les voyageurs en franchise des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises.
- 60 En tant qu'elles enfreignent les principes généraux du droit et certains droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique communautaire, les dispositions critiquées seraient donc entachées d'une violation suffisamment caractérisée de normes de rang supérieur.
- 61 Le Conseil objecte que l'adoption d'un tarif douanier commun ne lui interdit pas de déroger à celui-ci lorsque la situation économique l'exige, comme l'indique d'ailleurs l'article 27, sous d), CE.

- 62 L'application rétroactive du règlement n° 2744/98 aurait été justifiée par le but poursuivi par ce texte et n'aurait pas été de nature à tromper la confiance légitime de la requérante. Un opérateur prudent et avisé n'aurait pas pu être surpris par la prorogation de la dérogation communautaire litigieuse.
- 63 Par ailleurs, toute dérogation consentie aux États membres par une directive devrait être mise en œuvre dans les limites tracées par le traité et, notamment, celle résultant de l'application du principe de proportionnalité.
- 64 Le Conseil ajoute que, loin d'avoir gravement méconnu une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, il a dûment procédé à la pondération des différents intérêts publics et particuliers concernés. Le Conseil souligne par ailleurs que la franchise admise au profit des voyageurs n'est pas destinée à conférer des droits aux commerçants établis, comme la requérante, dans des pays tiers mais seulement aux voyageurs eux-mêmes.
- 65 DLD Trading Co. soutient, en deuxième lieu, que les illégalités dénoncées lui ont causé un grave préjudice, que le Conseil, auquel est imputable le comportement générateur du dommage, devrait réparer en vertu de l'article 288, deuxième alinéa, CE.
- 66 La limitation rétroactive de la franchise douanière exprimée en valeur, qui est passée, en vertu du règlement n° 2744/98, de 175 à 75 écus au 1^{er} janvier 1998, puis le relèvement de cette même franchise limité à 100 écus à compter du 1^{er} janvier 1999, auraient eu pour effet de restreindre substantiellement le montant de la franchise de droit commun de 175 écus, dont les clients de la requérante auraient dû bénéficier. La requérante aurait ainsi subi un préjudice commercial considérable depuis le 1^{er} janvier 1998.

- 67 En outre, la limitation, par l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169 modifiée, des quantités maximales de produits de tabac susceptibles d'être importées en franchise des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises aurait également causé à la requérante un préjudice substantiel à partir du 1^{er} juillet 1997.
- 68 Le Conseil rétorque que la requérante n'a pas démontré l'existence d'un préjudice effectif, faute d'avoir produit des documents probants. À titre subsidiaire, le Conseil rejette l'évaluation du préjudice avancée par la requérante.
- 69 DLD Trading Co. fait enfin valoir, en substance, que le montant de franchise dérogatoire de 75 écus est prévu par un règlement communautaire directement applicable et que celui-ci, dans la mesure où il ne permet pas à la république d'Autriche de fixer un autre montant, est directement à l'origine du dommage.
- 70 Le Conseil objecte que les dispositions communautaires contestées laissent une certaine marge d'appréciation aux autorités autrichiennes, qui pouvaient choisir de fixer la franchise à un niveau plus élevé. Du fait des possibilités d'aménagement dont ces autorités disposaient, un lien de causalité direct entre le comportement qui est reproché au Conseil et le dommage allégué ferait donc défaut en l'occurrence.

Appréciation du Tribunal

Sur le lien de causalité entre le comportement reproché au Conseil et le préjudice allégué

- 71 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'engagement de la responsabilité non contractuelle de la Communauté suppose que le demandeur en

indemnité établit l'illégalité du comportement reproché à l'institution concernée, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre ce comportement et le préjudice invoqué (arrêts de la Cour du 29 septembre 1982, *Oleifici Mediterranei/CEE*, 26/81, Rec. p. 3057, point 16, et du 14 janvier 1993, *Italsolar/Commission*, C-257/90, Rec. p. I-9, point 33).

- 72 En outre, le lien de causalité exigé par l'article 288, deuxième alinéa, CE suppose qu'il existe un lien direct de cause à effet entre l'illégalité du comportement de l'institution concernée et le dommage invoqué, c'est-à-dire que le dommage découle directement du comportement reproché (arrêts de la Cour du 4 octobre 1979, *Dumortier frères e.a./Conseil*, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 et 45/79, Rec. p. 3091, point 21, et du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur*, C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 51; arrêts du Tribunal du 11 juillet 1996, *International Procurement Services/Commission*, T-175/94, Rec. p. II-729, point 55, et du 25 juin 1997, *Perillo/Commission*, T-7/96, Rec. p. II-1061, point 41).
- 73 C'est à la partie requérante qu'il appartient d'apporter la preuve d'un tel lien direct (arrêt du Tribunal du 18 septembre 1995, *Blackspur e.a./Conseil et Commission*, T-168/94, Rec. p. II-2627, point 40).
- 74 Dans la mesure où les trois conditions d'engagement de la responsabilité non contractuelle de la Communauté sont cumulatives, l'absence de l'une d'entre elles suffit pour rejeter un recours indemnitaire (arrêt de la Cour du 9 septembre 1999, *Lucaccioni/Commission*, C-257/98 P, Rec. p. I-5251, point 14; arrêt du Tribunal du 24 avril 2002, *EVO/Conseil et Commission*, T-220/96, Rec. p. II-2265, point 39).

— Sur le préjudice censé procéder de la limitation de la franchise douanière, exprimée en valeur, applicable aux importations par des voyageurs de produits autres que les produits de tabac, les produits alcooliques, les parfums et les eaux de toilette

- 75 Il ressort de l'exposé du cadre juridique du litige figurant aux points 6 à 20 ci-dessus que la république d'Autriche a d'abord été autorisée par l'article 2 du règlement n° 355/94, tel que modifié par le règlement n° 3316/94, à ne pas admettre les marchandises en cause au bénéfice de la franchise douanière communautaire de 175 écus avant le 1^{er} janvier 1998, mais à leur appliquer, entre le 1^{er} janvier 1995, date d'entrée en vigueur du traité d'adhésion, et le 31 décembre 1997, un montant de franchise dérogatoire fixé à 75 écus.
- 76 Par la suite, l'article 2 du règlement n° 355/94, tel que modifié par le règlement n° 2744/98, a prorogé, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1998 et jusqu'au 1^{er} janvier 2003, l'autorisation consentie à la république d'Autriche de déroger à l'application de la franchise douanière communautaire de 175 écus, en lui imposant seulement un montant de franchise qui ne soit pas inférieur à 75 écus jusqu'au 31 décembre 1998, à 100 écus à partir du 1^{er} janvier 1999 et qui soit graduellement relevé pour atteindre 175 écus au plus tard le 1^{er} janvier 2003.
- 77 Il s'ensuit que, en adoptant le règlement n° 2744/98, critiqué par la requérante, le Conseil s'est limité à imposer aux autorités autrichiennes le respect d'un montant minimal de franchise douanière inférieur au minimum communautaire de droit commun. Ce faisant, le Conseil n'a imposé à l'État membre concerné aucune obligation d'utiliser la dérogation qui lui était ainsi ouverte.

- 78 Il restait ainsi loisible aux instances nationales d'adopter à tout moment, dans leur législation interne, le niveau de la franchise communautaire de 175 écus, sans attendre l'expiration des délais fixés par l'article 2 du règlement n° 355/94, tel que modifié par le règlement n° 2744/98, pour mettre fin à la situation dérogatoire.
- 79 Le règlement n° 2744/98 constituait donc, à ce titre, une simple habilitation des autorités nationales, exclusive de toute obligation, à recourir à l'application de montants de franchise minimaux inférieurs à ceux imposés par le droit communautaire.
- 80 Ce règlement ne peut donc être regardé comme étant à l'origine directe du préjudice allégué, en raison de la fixation par les autorités nationales de montants de franchise que la réglementation communautaire ne leur imposait pas d'adopter.
- 81 La requérante ne saurait, à cet égard, déduire de l'applicabilité directe des règlements communautaires l'absence de pouvoir d'appréciation de ces autorités dans l'application des dispositions en cause.
- 82 En effet, l'applicabilité directe d'un règlement communautaire ne fait nullement obstacle à ce que le texte même du règlement habilite les États membres à prendre les mesures d'application législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires à son application effective (arrêt de la Cour du 27 septembre 1979, Eridania, 230/78, Rec. p. 2749, point 34) ni à ce que les États membres disposent à cet effet d'un pouvoir discrétionnaire (arrêt de la Cour du 30 novembre 1978, Bussone, 31/78, Rec. p. 2429, point 10).

- 83 Il convient encore d'examiner, à toutes fins utiles, s'il peut exister par ailleurs un lien de causalité entre, d'une part, l'illégalité dont le règlement n° 2744/98 serait entaché en raison de la rétroactivité de ses dispositions au 1^{er} janvier 1998 et, d'autre part, le préjudice que la requérante soutient avoir subi depuis cette date jusqu'au 19 décembre 1998, date de l'entrée en vigueur de ce règlement.
- 84 À supposer que le règlement n° 2744/98, entré en vigueur le 19 décembre 1998, ait été illégal en ce qu'il a fait rétroagir au 1^{er} janvier 1998 la prorogation de la dérogation consentie à la république d'Autriche, cet acte ne saurait en tout état de cause être considéré comme étant à l'origine directe du dommage prétendument subi par la requérante au titre de la période comprise entre cette date et le 19 décembre 1998.
- 85 Ce sont en effet les autorités autrichiennes qui, sans y avoir été préalablement habilitées par le Conseil, ont unilatéralement décidé, par l'article 97, sous a), de la loi portant mise en œuvre du droit douanier modifiée, reproduit au point 15 ci-dessus, d'«abaisser» à 75 écus la franchise applicable aux marchandises en cause, à compter du 1^{er} janvier 1998.
- 86 Or, à compter de cette date, la dérogation qui avait été consentie aux autorités autrichiennes jusqu'au 31 décembre 1997 par l'article 2 du règlement n° 355/94, tel que modifié par le règlement n° 3316/94, avait expiré et le montant de la franchise communautaire fixé à 175 écus aurait normalement dû trouver à s'appliquer.
- 87 Les importations en Autriche que les voyageurs concernés ont effectuées du 1^{er} janvier 1998 au 19 décembre 1998 n'ont donc été admises au bénéfice d'une franchise limitée à 75 écus qu'en application de dispositions adoptées sans habilitation communautaire préalable par les autorités autrichiennes.

- 88 Dans ces conditions, si la disposition du règlement n° 2744/98 ayant pour objet de régulariser a posteriori la situation de la république d'Autriche du point de vue du droit communautaire, en lui accordant une habilitation rétroactive, n'avait pas été adoptée, cette circonstance n'aurait eu aucun effet sur la réalisation du préjudice allégué par la requérante.
- 89 Il s'ensuit que la question de la légalité de la dérogation rétroactive contenue dans le règlement n° 2744/98 est dépourvue de pertinence aux fins de l'examen de la demande en réparation présentée par la requérante.
- 90 Il résulte de ce qui précède que le dommage prétendument subi par la requérante depuis le 1^{er} janvier 1998, du fait de la limitation des montants de la franchise douanière, exprimée en valeur, applicable aux importations effectuées par des voyageurs, ne constitue pas la conséquence directe de la réglementation communautaire dont l'illégalité est alléguée et que le comportement fautif prêté au Conseil n'est donc pas lié au dommage allégué par un lien de causalité suffisamment étroit pour justifier la mise en cause de la responsabilité de la Communauté.

— Sur le préjudice censé procéder de la limitation des quantités de produits de tabac, de produits alcooliques, de parfums et des eaux de toilette susceptibles d'être admises au bénéfice de la franchise fiscale applicable aux importations effectuées par des voyageurs

- 91 L'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169 modifiée se limite expressément à ouvrir aux États membres la «faculté de réduire les quantités des marchandises» à admettre en franchise en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous a) et d), de cette directive.

- 92 Comme il ressort du point 20 ci-dessus, c'est l'article 3, sous a), de l'arrêté du ministre fédéral des Finances autrichien, portant exonération de l'impôt sur la consommation, modifié, qui, faisant usage de l'habilitation donnée aux autorités nationales par la directive 69/169 modifiée, a réduit, avec effet au 1^{er} juillet 1997, les quantités de produits de tabac admis en franchise fiscale.
- 93 Ainsi que la requérante le fait elle-même observer dans sa requête, ce sont effectivement ces dispositions nationales qui ont fortement réduit les quantités de marchandises visées susceptibles d'être importées par les voyageurs concernés en franchise d'impositions sur la consommation.
- 94 Dans ces conditions, le comportement du Conseil ne saurait être regardé comme étant à l'origine directe du préjudice qui aurait été causé à la requérante depuis le 1^{er} juillet 1997, en raison de la réduction des quantités de produits concernés admis en franchise des impositions sur la consommation.
- 95 C'est donc dans l'exercice d'une faculté offerte à la république d'Autriche par les deux textes communautaires contestés, à savoir le règlement n° 2744/98 et l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169 modifiée, que les autorités autrichiennes ont, d'une part, appliqué des montants de franchise douanière, exprimée en valeur, inférieurs au niveau communautaire de 175 écus et, d'autre part, limité les quantités de marchandises admises en franchise fiscale à une fraction du maximum autorisé par le législateur communautaire.
- 96 Un lien de causalité direct entre le comportement du Conseil et le préjudice invoqué par la requérante ne peut donc être retenu afin d'envisager l'engagement de la responsabilité de la Communauté.

- 97 Il y a donc lieu de rejeter le recours en indemnité, sans qu'il soit besoin d'examiner si la requérante a démontré l'existence d'un comportement fautif dans le chef du Conseil ni d'apprécier la réalité et la consistance du préjudice qu'elle soutient avoir subi.

Sur les dépens

- 98 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 99 DLD Trading Co. ayant succombé en ses conclusions, elle doit être condamnée à supporter, outre ses propres dépens, les dépens exposés par le Conseil, conformément aux conclusions que celui-ci a présentées en ce sens.
- 100 En vertu de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres et les institutions communautaires qui sont intervenus à un litige supportent leurs dépens.
- 101 Il s'ensuit que la Commission, la république d'Autriche et la république de Finlande supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.
- 2) La requérante supportera ses propres dépens, ainsi que ceux exposés par le Conseil.
- 3) La Commission, la république d'Autriche et la république de Finlande supporteront leurs propres dépens.

Vesterdorf

Lindh

Legal

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 décembre 2003.

Le greffier

Le président

H. Jung

B. Vesterdorf