ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

5 octobre 2006 *

Dans l'affaire C-140/05,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par l'Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (Autriche), par décision du 18 mars 2005, parvenue à la Cour le 25 mars 2005, dans la procédure

Amalia Valeško

contre

Zollamt Klagenfurt,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans (rapporteur), président de chambre, M. J. Makarczyk, Mme R. Silva de Lapuerta, MM. G. Arestis et J. Klučka, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 23 février 2006,

considérant les observations présentées:

— pour Mme Valeško, par Me R. Vouk, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement autrichien, par MM. H. Dossi et J. Bauer, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement italien, par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M. G. Albenzio, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement slovène, par Mmes T. Mihelič et V. Klemenc, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par Mme M. Heller et M. K. Gross, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 4 mai 2006,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du point 6, paragraphe 2, de l'annexe XIII de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 2003, L 236, p. 33, ci-après l'«acte d'adhésion») ainsi que des articles 23 CE, 25 CE et 26 CE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Mme Valeško au Zollamt Klagenfurt (bureau des douanes de Klagenfurt, ci-après le «Zollamt») au sujet de la franchise des droits d'accise applicable lors de l'introduction sur le territoire autrichien de 200 cigarettes en provenance de Slovénie.

Le cadre juridique

Le droit communautaire

3 L'article 2 de l'acte d'adhésion énonce:

«Dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions et la Banque centrale européenne lient les nouveaux États membres et sont applicables dans ces États dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte.»

4 L'article 10 dudit acte prévoit:

«L'application des traités originaires et des actes pris par les institutions fait l'objet, à titre transitoire, des dispositions dérogatoires prévues par le présent acte.»

5 Aux termes de l'article 24 de l'acte d'adhésion:

«Les mesures énumérées dans la liste figurant aux annexes V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII et XIV du présent acte sont applicables en ce qui concerne les nouveaux États membres dans les conditions définies par lesdites annexes.»

6 Le point 6, paragraphe 2, de l'annexe XIII de l'acte d'adhésion dispose:

«31992 L 0079: Directive 92/79/CEE du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes (JO L 316 du 31.10.1992, p. 8), modifiée en dernier lieu par:

— 32002 L 0010: Directive 2002/10/CE du Conseil du 12.02.2002 (JO L 46 du 16.02.2002, p. 26).

Par dérogation à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 92/79/CEE, la Slovénie peut reporter l'application de l'accise minimale globale de 60 EUR et 64 EUR par 1 000 cigarettes pour les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée jusqu'au 31 décembre 2007, à la condition qu'au cours de cette période la Slovénie

ajuste progressivement ses taux d'accise pour qu'ils se rapprochent de l'accise minimale globale prévue dans la directive.

Sans préjudice de l'article 8 de la directive 92/12/CEE du Conseil relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise [JO L 76 du 23.03.1992, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2000/47/CE du Conseil (JO L 193 du 29.07.2000, p. 73)] et après en avoir informé la Commission, les États membres peuvent maintenir, tant que la dérogation susvisée est applicable, les mêmes limites quantitatives pour les cigarettes qui peuvent être introduites sur leur territoire en provenance de Slovénie sans paiement de droits d'accise supplémentaires que celles appliquées aux importations en provenance de pays tiers. Les États membres qui recourent à cette possibilité peuvent effectuer les contrôles nécessaires à la condition que ces contrôles n'entravent pas le bon fonctionnement du marché intérieur.»

7 L'article 8 de la directive 92/12 prévoit:

«Pour les produits acquis par les particuliers, pour leurs besoins propres et transportés par eux-mêmes, le principe régissant le marché intérieur dispose que les droits d'accises sont perçus dans l'État membre où les produits sont acquis.»

8 Aux termes de l'article 45, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 918/83 du Conseil, du 28 mars 1983, relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières (JO L 105, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) nº 1315/88 du Conseil, du 3 mai 1988 (JO L 123, p. 2, ci-après le «règlement nº 918/83»):

«Sont admises en franchise de droits à l'importation, sous réserve des dispositions des articles 46 à 49, les marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs en provenance d'un pays tiers, pour autant qu'il s'agisse d'importations dépourvues de tout caractère commercial.»

9 S'agissant des cigarettes, l'article 46, paragraphe 1, sous a), dudit règlement fixe à 200 pièces la quantité maximale à laquelle est limitée la franchise visée à l'article 45, paragraphe 1, du même règlement.

10 L'article 49, paragraphe 1, du règlement n° 918/83 prévoit:

«Les États membres ont la faculté de réduire la valeur et/ou les quantités des marchandises à admettre en franchise lorsqu'elles sont importées:

— par des personnes ayant leur résidence dans la zone frontalière,

— par les travailleurs frontaliers,

— par le personnel des moyens de transport utilisés dans le trafic entre les pays tiers et la Communauté.

[...]»

11 L'article 1er, paragraphe 1, de 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), telle que modifiée par la directive 94/4/CE du Conseil, du 14 février 1994, modifiant

les directives 69/169/CEE et 77/388/CEE et augmentant le niveau des franchises pour les voyageurs en provenance des pays tiers et les limites pour les achats hors taxes effectués lors de voyages intracommunautaires (JO L 60, p. 14, ci-après la «directive 69/169»), prévoit:

«Une franchise des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation est applicable aux marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs en provenance de pays tiers, pour autant qu'il s'agisse d'importations dépourvues de tout caractère commercial et que la valeur globale de ces marchandises ne dépasse pas, par personne, 175 écus.»

12 En vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 69/169, chaque État membre institue, en ce qui concerne l'importation en provenance d'un pays tiers de cigarettes en franchise des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises, une limite quantitative de 200 pièces.

13 L'article 5 de la directive 69/169 prévoit:

«1. Les États membres ont la faculté de réduire la valeur et/ou la quantité des marchandises à admettre en franchise jusqu'au 1/10 des valeurs et/ou des quantités prévues à [...] l'article 4 paragraphe 1 colonne II, lorsque les marchandises sont importées d'un autre État membre par des personnes ayant leur résidence dans la zone frontalière de l'État membre de l'importation ou de celle de l'État membre voisin, par les travailleurs frontaliers ou par le personnel des moyens de transport utilisés en trafic international.

Toutefois, pour les produits ci-après, les franchises peuvent être réduites jusqu'aux limites suivantes:

a) produits de tabac

cigarettes: 40 pièces

[...]

2. Les États membres ont la faculté de réduire la valeur et/ou la quantité des marchandises à admettre en franchise lorsqu'elles sont importées d'un pays tiers par les personnes ayant leur résidence dans la zone frontalière, par les travailleurs frontaliers ou par le personnel des moyens de transport utilisés dans le trafic entre les pays tiers et la Communauté.

3. Les États membres ont la faculté de réduire la valeur et/ou la quantité des marchandises à admettre en franchise lorsqu'elles sont importées d'un autre État membre par les membres des forces armées d'un État membre, y compris le personnel civil, ainsi que les conjoints et les enfants à leur charge, stationnés dans un autre État membre.

[...]

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.»

Le droit national

14 L'article 6, paragraphe 3, de la loi relative aux taxes sur le tabac (Tabaksteuergesetz), du 31 août 1994 (BGBl. 704/1994), telle que modifiée par la loi modifiant les impositions (Abgabenänderungsgesetz), du 19 décembre 2003 (BGBl. I, 124/2003, ci-après le «TabStG»), dispose:

«Le ministre fédéral des finances est autorisé à agir par voie de règlement pour:

(1) en cas d'importation de produits de tabac, ordonner son exonération aux conditions en vertu desquelles l'importation pourrait être exonérée des droits de douane ou des droits d'accise en vertu du règlement n° 918/83 et d'autres dispositions juridiques adoptées par la Communauté européenne,

(2) régler l'importation en franchise sur le territoire fiscal de produits de tabac en provenance d'autres États membres aux conditions auxquelles une importation en franchise est permise d'après le point 1,

[...]

(5) exclure la taxe sur le tabac de la franchise de taxe à l'importation au titre de l'article 2, paragraphe 1, de la loi de mise en œuvre du droit douanier dans la mesure où cela est nécessaire pour la mise en œuvre des dispositions juridiques adoptées par la Communauté européenne ou pour assurer l'égalité de l'imposition.»

15 Selon l'article 29, paragraphe 1, du TabStG:

«Les produits de tabac qu'une personne physique acquiert dans le libre commerce pour la consommation personnelle dans un autre État membre et qu'elle importe elle-même sur le territoire fiscal sont exonérés lorsqu'ils sont destinés à un usage privé et non commercial.»

16 Aux termes de l'article 29a du TabStG:

«1. Pendant la durée des périodes transitoires mentionnées à l'article 44f, paragraphe 2, l'exonération des droits d'accise au titre de l'article 29 pour les produits de tabac qui sont importés sur le territoire fiscal dans les bagages personnels des voyageurs est limitée à

[...]

(3) 200 cigarettes lors de l'entrée à partir de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Pologne, de la République de Slovénie ou de la République slovaque.

2. En dérogation au paragraphe 1, l'exonération des droits d'accise pour les produits de tabac importés dans les bagages personnels des voyageurs qui ont leur résidence habituelle sur le territoire fiscal et qui entrent directement sur le territoire fiscal par

une frontière terrestre ou les eaux intérieures pendant la durée des périodes transitoires mentionnées à l'article 44f, paragraphe 2 est limitée à:

[...]

(2) 25 cigarettes lors de l'entrée à partir de la République slovaque, de la République de Slovénie ou de la République de Hongrie.»

17 L'article 44f, paragraphe 2, point 4, du TabStG dispose:

«L'article 29a [...] entre en vigueur en même temps que le traité sur l'adhésion de la République tchèque, de la République slovaque, de la République de Hongrie, de la République de Slovénie, de la République de Pologne, de la République d'Estonie, de la République de Lettonie et de la République de Lituanie à l'Union européenne et s'applique pendant la période transitoire pour

[...]

(4) la République de Slovénie jusqu'au 31 décembre 2007.

[...]»

18 Sur le fondement des pouvoirs qui lui sont attribués en vertu de l'article 6, paragraphe 3, du TabStG, le ministre fédéral des finances a adopté le règlement relatif à l'exonération des droits d'accise (Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung), du 5 janvier 1995 (BGBl. 3/1995) qui, avec effet au 1er juillet 1997, a été modifié par l'arrêté modifiant l'arrêté relatif à l'exonération des droits d'accise (Verordnung: Änderung der Verbrauchsteuerbefreiungsverordnung), du 19 juin 1997 (BGBl. II, 162/1997, ci-après le «VerbStBefV»).

19 L'article 1er du VerbStBefV dispose:

«1. Les marchandises soumises à accise qui sont importées sur le territoire fiscal au sens des lois sur les droits d'accise à partir d'un État tiers sont, pour autant que rien d'autre ne soit spécifié aux articles 2 à 5, exonérées des droits d'accise si elles sont exonérées lors de leur importation sur le territoire douanier de la Communauté en vertu:

(1) du règlement n° 918/83 et des dispositions adoptées pour sa mise en œuvre,

(2) du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1), et des dispositions adoptées pour sa mise en œuvre,

(3) de la loi de mise en œuvre du droit douanier, BGBl. 659/1994.

2. Pour autant que rien d'autre ne soit spécifié aux articles 4 et 5 de cet arrêté, aux fins de l'exonération des droits d'accise, il convient de substituer le territoire fiscal au sens des lois sur les droits d'accise au territoire douanier de la Communauté et tout État auquel la directive 92/12 ne s'applique pas à un État tiers.»

20 Aux termes de l'article 3a du VerbStBefV:

«1. L'exonération des droits d'accise pour les produits de tabac importés dans les bagages personnels des voyageurs ayant leur résidence habituelle sur le territoire d'application du présent arrêté et qui entrent 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'Association européenne de libre échange est limitée à:

(1) 25 cigarettes [...]

[...]

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux produits de tabac dont il est démontré qu'ils ont été acquis dans le territoire d'application ou dans le libre commerce dans un autre État membre de l'Union européenne et pour lesquels il n'y a pas eu de remboursement ou de paiement de l'accise.

3. Le paragraphe 1 s'applique aussi aux produits de tabac qui sont importés de la zone franche suisse de Samnauntal.

[...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

21 Venant de Slovénie, Mme Valeško, ressortissante autrichienne, est rentrée, le 10 juillet 2004, sur le territoire de la République d'Autriche, État membre dans lequel elle réside.

22 Lors du contrôle effectué au poste frontière autrichien de Grablach, l'intéressée a déclaré 200 cigarettes de la marque Davidoff Gold 200.

23 Par décision du 30 juillet 2004, s'appuyant sur l'article 29a du TabStG et la franchise limitée à 25 cigarettes prévue à cette disposition, le Zollamt a soumis à la taxe sur le tabac 175 des 200 cigarettes importées par Mme Valeško, pour un montant de 16,80 euros.

24 Mme Valeško a introduit une réclamation à l'encontre de cette décision en faisant valoir que l'exonération des droits d'accise limitée à 25 cigarettes en vertu de l'article 29a du TabStG est contraire au droit communautaire. Par décision du 17 décembre 2004, le Zollamt a rejeté cette réclamation.

25 Mme Valeško a formé un recours contre cette dernière décision devant l'Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt. Elle a demandé que, en cas d'application de l'article 29a du TabStG, une question préjudicielle soit posée à la Cour.

26 La juridiction de renvoi relève que, selon le droit autrichien, les dispositions du droit douanier s'appliquent par principe à la perception des droits d'accise en cas

d'importation si des marchandises soumises à de tels droits sont importées directement sur le territoire fiscal à partir d'un État tiers.

27 Selon cette juridiction, le point 6, paragraphe 2, de l'annexe XIII de l'acte d'adhésion pourrait être interprété en ce sens que les États membres peuvent maintenir des limitations quantitatives à la condition que celles-ci aient déjà été applicables, notamment à l'égard de la République de Slovénie en tant que pays tiers, lors de l'adhésion de cet État à l'Union européenne.

28 Si cette interprétation était retenue, ladite condition serait remplie s'agissant de l'article 29a du TabStG dès lors que la limite quantitative de 25 cigarettes prévue à cette disposition était déjà prescrite à l'article 3a du VerbStBefV antérieurement à l'adhésion de la République de Slovénie à l'Union européenne.

29 Toutefois, selon la juridiction de renvoi, une autre interprétation serait également possible. En effet, le libellé du point 6, paragraphe 2, de l'annexe XIII de l'acte d'adhésion, en particulier l'expression «les mêmes limites quantitatives [...] que celles appliquées aux importations en provenance de pays tiers», permettrait une approche fondée sur l'état du droit en vigueur après l'adhésion de la République de Slovénie à l'Union européenne.

30 Suivant cette interprétation, pour les cigarettes en provenance de Slovénie, les mêmes limites quantitatives que celles prévues pour les cigarettes importées des pays tiers subsistant après le dernier élargissement de l'Union européenne s'appliqueraient.

31 Si cette seconde interprétation était retenue, la limite quantitative de 25 cigarettes prévue aux articles 29a du TabStG et 3a du VerbStBefV ne s'appliquerait plus qu'aux importations en provenance de la zone franche suisse de Samnauntal dès lors que, outre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, pays membres de l'Association européenne de libre échange, aucun autre État tiers ne conserve désormais de frontière commune avec la République d'Autriche.

32 La juridiction de renvoi émet des doutes sur l'applicabilité aux importations en provenance de Slovénie de la limite quantitative de 25 cigarettes, dès lors que le maintien d'un tel régime restrictif semble aller au-delà de la volonté du législateur et paraît donc contraire à l'acte d'adhésion ainsi qu'aux principes consacrés aux articles 23 CE, 25 CE et 26 CE.

33 C'est dans ces conditions que l'Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les dispositions contenues dans le point 6, paragraphe 2, de l'annexe XIII de l'acte [d'adhésion], en vertu desquelles, sans préjudice de l'article 8 de la directive 92/12 [...] et après en avoir informé la Commission, les États membres peuvent 'maintenir', tant que la dérogation susvisée est applicable, les mêmes limites quantitatives pour les cigarettes qui peuvent être introduites sur leur territoire en provenance de Slovénie sans paiement de droits d'accise supplémentaires que celles appliquées aux importations en provenance de pays tiers, sont-elles à interpréter en ce qui concerne le terme technique 'maintenir' en ce sens que ces dispositions du traité permettent des restrictions quantitatives qui s'appliquaient dans un État membre jusqu'à l'adhésion de la République de Slovénie entre autres à l'égard de la République de Slovénie en tant qu'État tiers?

2) Si la Cour devait toutefois estimer que les dispositions en cause du traité ne doivent pas être interprétées en ce sens qu'elles permettent les restrictions quantitatives qui s'appliquaient dans un État membre jusqu'à l'adhésion de la République de Slovénie entre autres à l'égard de la République de Slovénie en tant qu'État tiers, convient-il d'interpréter les articles 23 CE, 25 CE et 26 CE en ce sens que la réglementation d'un État membre, en vertu de laquelle l'exonération des droits d'accise pour le tabac qui est importé dans les bagages personnels des voyageurs qui ont leur résidence habituelle sur le territoire fiscal de l'État membre et qui rentrent directement sur le territoire fiscal par une frontière terrestre ou par les eaux intérieures, est limitée à 25 cigarettes lors de l'entrée à partir de certains autres États membres, ne viole pas le principe de la libre circulation des marchandises lorsqu'une telle restriction quantitative n'existe qu'à l'égard d'une zone franche d'un seul État tiers (la Confédération suisse) et qu'il est dans le même temps permis d'importer à partir de tous les autres États tiers 200 cigarettes en franchise de droits d'accise dans cet État membre?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

34 Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si le point 6, paragraphe 2, de l'annexe XIII de l'acte d'adhésion doit être interprété en ce sens qu'il permet à la République d'Autriche de maintenir, à titre transitoire, sa réglementation comportant une franchise des droits d'accise pour les cigarettes importées dans les bagages personnels des voyageurs limitée à 25 unités dès lors que, antérieurement à l'adhésion de la République de Slovénie à l'Union européenne, cette franchise était déjà en vigueur, ou si cette disposition de l'acte d'adhésion doit être comprise en ce sens que le maintien d'une telle franchise est subordonné à la condition que celle-ci soit appliquée par la République d'Autriche aux importations de pays tiers en vertu de sa réglementation actuellement en vigueur.

35 À titre liminaire, il y a lieu de relever que la matière des franchises des droits d'accise pour l'importation de marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs en provenance de pays tiers, en particulier de cigarettes, est régie par la directive 69/169.

36 Ladite directive, comme l'indique son intitulé, a pour objectif d'harmoniser les franchises des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation dans le trafic international des voyageurs. Il s'agit, ainsi qu'il ressort de ses considérants et de ceux des directives qui l'ont ultérieurement modifiée, de libéraliser davantage le régime de taxation des importations dans le trafic de voyageurs afin de faciliter ce dernier (arrêt du 15 juin 1999, Heinonen, C-394/97, Rec. p. I-3599, point 25).

37 Par ailleurs, les États membres ne conservent, dans le domaine couvert par la directive 69/169, que la compétence limitée qui leur est reconnue par les dispositions mêmes de la directive et de celles qui l'ont modifiée (arrêt du 9 juin 1992, Commission/Espagne, C-96/91, Rec. p. I-3789, point 10 et jurisprudence citée).

38 S'agissant en particulier des cigarettes, il ressort de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 69/169 que la franchise des droits d'accise pour le trafic entre des pays tiers et la Communauté est limitée à 200 cigarettes. Toutefois, en vertu de l'article 5, paragraphes 2 et 8, de ladite directive, les États membres restent compétents pour abaisser cette limite dans les conditions prévues à ces dispositions.

39 Lesdites dispositions, telles qu'applicables aussi bien avant qu'après l'adhésion de la République de Slovénie à l'Union européenne, y compris à la date des faits au principal, n'ont pas subi de modifications.

40 Il est en outre constant que la République d'Autriche a adopté l'article 29a du TabStG et institué la franchise limitée à 25 cigarettes prévue à cette disposition sur le fondement de l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169 et que cette disposition nationale a été notifiée par les autorités de cet État membre à la Commission au titre des mesures transitoires visées à l'article 24 de l'acte d'adhésion.

41 Par ailleurs, il n'est pas contesté que cette disposition de la réglementation nationale a repris, en des termes en substance identiques, la franchise déjà prévue à l'article 3a du VerbStBefV, qui était applicable, à compter du 1er janvier 1997, à l'importation par des voyageurs de cigarettes en provenance de pays tiers limitrophes de la République d'Autriche, notamment de Slovénie, et qui, depuis le dernier élargissement de l'Union européenne, ne s'applique plus qu'à la zone franche suisse de Samnauntal.

42 Partant, se pose la question de savoir si, antérieurement à l'adhésion de la République de Slovénie à l'Union, la réglementation nationale en cause au principal, instaurant la franchise réduite à 25 cigarettes, pouvait être fondée sur la compétence limitée dont dispose la République d'Autriche en vertu de l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169, et si, à la suite de cette adhésion, ladite réglementation peut encore, compte tenu de l'intervention de l'article 24 de l'acte d'adhésion, être fondée sur cette compétence.

43 Or, la Commission soutient que cette question appelle une réponse négative.

44 L'exception que comporte l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169 ne pourrait être invoquée, s'agissant d'une franchise nationale telle que celle en cause au

principal, dès lors qu'elle n'est applicable qu'aux importations de marchandises de certains pays tiers et qu'elle est en outre limitée à une catégorie spécifique de voyageurs en provenance de ces pays, à savoir ceux ayant leur résidence habituelle en Autriche et qui rentrent directement sur le territoire de cet État membre par une frontière terrestre ou par les eaux intérieures.

45 Les trois premiers paragraphes de l'article 5, de la directive 69/169 prévoiraient des exceptions applicables à certaines catégories de voyageurs spécifiquement définies. Or, ces exceptions seraient superflues et risqueraient en outre d'être contournées si le paragraphe 8 de cet article devait être compris comme accordant aux États membres une compétence générale pour ajouter d'autres catégories spécifiques de voyageurs à celles définies à ces trois premiers paragraphes.

46 La reconnaissance d'une telle compétence serait par ailleurs susceptible d'avoir pour conséquence d'introduire différents régimes de franchises dans les États membres. Le développement de tels régimes serait de nature à compromettre l'objectif visé par la directive 69/169, à savoir faciliter le trafic des voyageurs.

47 Enfin, la Commission soutient que l'interprétation qu'elle préconise est en outre nécessaire afin de respecter le principe interdisant toute discrimination entre pays tiers dans le commerce international.

48 Cette argumentation ne saurait être retenue.

49 En ce qui concerne l'argumentation tirée de l'énumération, à l'article 5, paragraphes 1 à 3, de la directive 69/169, d'exceptions spécifiques applicables à certaines catégories de voyageurs, il y a lieu de relever que, parmi ces dispositions, seul le paragraphe 2 de cet article est susceptible d'être pertinent dans l'affaire au principal, dès lors qu'il porte sur des importations en provenance de pays tiers et que les paragraphes 1 et 3 dudit article concernent des marchandises en provenance d'un autre État membre.

50 S'il est vrai que la catégorie de voyageurs que constituent les personnes ayant leur résidence habituelle en Autriche, visée par la mesure nationale en cause au principal, est définie de manière plus large que celles représentées par les personnes ayant leur résidence dans la zone frontalière, les travailleurs frontaliers ou le personnel des moyens de transport utilisés dans le trafic entre les pays tiers et la Communauté au sens de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 69/169, la nature spécifique des catégories visées par cette dernière exception ne s'oppose pas à l'application de l'exception prévue au paragraphe 8 de ce même article à une autre catégorie de voyageurs, définie de manière plus large.

51 En effet, cette dernière exception revêt également un caractère spécifique dès lors qu'elle ne s'applique qu'à certaines marchandises limitativement énumérées, notamment aux cigarettes.

52 Selon le libellé de l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169, les États membres ont la faculté de réduire les quantités des marchandises visées à l'article 4, paragraphe 1, sous a) et d), de ladite directive, notamment des cigarettes, pour les voyageurs qui, venant d'un pays tiers, entrent dans un État membre.

53 Force est de constater que, compte tenu du caractère général des termes utilisés, le libellé de cette disposition ne saurait fonder une interprétation restrictive, telle que celle proposée par la Commission, selon laquelle des franchises réduites, adoptées en vertu de cette disposition, ne seraient permises que si elles s'appliquent à tous les pays tiers sans distinction et pour toutes les catégories de voyageurs.

54 Le caractère général de ce libellé implique au contraire que, s'agissant des produits spécifiques visés à l'article 4, paragraphe 1, sous a) et d), de la directive 69/169, notamment des cigarettes, une large faculté est réservée aux États membres pour réduire les quantités des marchandises concernées.

55 Il est vrai qu'une tension certaine existe entre cette faculté et l'objectif général de la directive 69/169 qui, ainsi qu'il a été rappelé au point 36 du présent arrêt, consiste à libéraliser davantage le régime de taxation des importations dans le trafic de voyageurs afin de faciliter ce dernier.

56 En faisant usage de ladite faculté, les États membres sont donc tenus de limiter autant que possible les effets négatifs que les mesures prises seraient susceptibles d'avoir sur la réalisation de l'objectif général de la directive 69/169 et de respecter ainsi un équilibre raisonnable entre cet objectif et l'objectif spécifique visé à l'article 5, paragraphe 8, de cette même directive.

57 Cet objectif spécifique doit tenir compte de la nature particulière des produits en cause, à savoir les produits de tabac telles les cigarettes, et du bien juridique que la disposition en cause au principal permet de protéger.

58 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 35 de ses conclusions, s'agissant de tels produits, la réglementation fiscale constitue un instrument important et efficace de lutte contre la consommation de ces produits et, partant, de protection de la santé publique.

59 Il est constant que l'article 3a du VerbStBefV prévoyant la franchise limitée à 25 cigarettes a été introduit afin d'empêcher que des résidents autrichiens se soustraient de façon systématique au paiement de l'accise minimale globale sur les cigarettes dont les taux sont fixés à l'article 2 de la directive 92/79, telle que modifiée par la directive 2002/10, en achetant, souvent lors de voyages répétés et de courte durée, des cigarettes dans des pays tiers limitrophes de la République d'Autriche pratiquant un niveau de taxation et donc des prix considérablement inférieurs à ceux en vigueur dans ce dernier État membre, et en important ensuite ces cigarettes, à concurrence de 200 unités, en franchise des droits d'accise, à l'occasion de chacun de ces voyages.

60 Ce risque spécifique de contournement de la politique fiscale et d'atteinte à l'objectif de la protection de la santé publique persiste après l'adhésion de la République de Slovénie à l'Union européenne dès lors que, en vertu du point 6, paragraphe 2, de l'annexe XIII de l'acte d'adhésion, ce nouvel État membre peut, même s'il est tenu de relever progressivement ses taux, reporter l'application de l'accise minimale globale sur les cigarettes jusqu'au 31 décembre 2007.

61 Il y a lieu d'observer également que le champ d'application de la mesure en cause au principal est spécifiquement limité à ce qui est nécessaire pour combattre de telles pratiques, dont il est considéré qu'elles posent, eu égard notamment à leurs effets cumulatifs, un risque significatif pour l'efficacité de la politique fiscale relative aux produits de tabac et, partant, pour l'impératif de protection de la santé publique.

62 Il importe en effet de constater que cette mesure ne concerne que les personnes ayant leur résidence habituelle en Autriche, dont la protection incombe en matière sanitaire au législateur autrichien, lesquelles, venant d'un pays tiers limitrophe pratiquant un niveau de taxation des cigarettes inférieur à celui qu'impose la réglementation communautaire en vigueur, rentrent directement sur le territoire de cet État.

63 Ceci explique les raisons pour lesquelles cette mesure s'applique non pas aux importations en provenance de pays tiers limitrophes de la République d'Autriche, telles la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein qui pratiquent un niveau de taxation des produits de tabac qui n'est pas inférieur à celui qu'impose la réglementation communautaire, mais à celles en provenance de la zone franche suisse du Samnauntal, le niveau de taxation dans cette zone étant inférieur à celui que prescrit la réglementation communautaire.

64 La mesure nationale en cause au principal n'est pas non plus applicable lors de voyages qui ne sont pas considérés comme présentant un risque significatif pour l'efficacité de la politique fiscale relative à ces produits, tels ceux effectués par voie aérienne, ou à l'occasion de voyages dans des pays tiers non limitrophes.

65 Il apparaît donc que, compte tenu de la limitation de son champ d'application en fonction des particularités liées au risque d'atteinte à la politique fiscale et à l'objectif de protection de la santé publique résultant de la proximité des pays concernés et du niveau d'imposition appliqué aux produits de tabac dans ces derniers, la mesure nationale en cause réalise un équilibre raisonnable entre l'objectif général de la directive 69/169 et l'objectif spécifique visé à l'article 5, paragraphe 8, de cette directive.

66 S'agissant de la situation de la République de Slovénie à la suite de son adhésion à l'Union européenne, il est constant que les taux d'imposition applicables dans cet

État membre aux produits de tabac, lesquels ont certes été relevés depuis cette adhésion, restent inférieurs à ceux qu'impose la réglementation communautaire en vigueur.

67 Partant, le risque spécifique que vise à combattre la franchise limitée à 25 cigarettes reste présent de sorte que cette mesure peut encore être fondée sur l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169, lu en combinaison avec l'article 24 de l'acte d'adhésion.

68 Dans ces conditions, l'argumentation de la Commission selon laquelle la réglementation nationale en cause au principal serait discriminatoire ne saurait non plus être retenue.

69 En effet, il ressort de ce qui précède que, en fonction des objectifs poursuivis, le champ d'application de cette réglementation nationale est limité aux importations en provenance de pays tiers et des nouveaux États membres limitrophes de la République d'Autriche qui pratiquent pour les produits de tabac un niveau de taxation inférieur à celui qu'impose la réglementation communautaire.

70 Partant, la situation de ces pays tiers et des nouveaux États membres limitrophes de la République d'Autriche n'étant pas comparable à celle d'autres pays tiers, la différence de traitement découlant de ladite réglementation ne saurait être considérée comme constituant une discrimination à l'égard des importations en provenance desdits pays tiers et nouveaux États membres.

71 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que le point 6, paragraphe 2, de l'annexe XIII de l'acte d'adhésion doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que la République d'Autriche maintienne, à titre transitoire, sa réglementation comportant une franchise des droits d'accise limitée à 25 unités pour les cigarettes en provenance de Slovénie introduites sur le territoire de la République d'Autriche dans les bagages personnels de voyageurs ayant leur résidence dans ce dernier État membre et rentrant directement sur ce territoire par une frontière terrestre ou par les eaux intérieures de cet État membre.

Sur la seconde question

72 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande en substance si les articles 23 CE, 25 CE et 26 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle la franchise des droits d'accise pour les cigarettes importées dans les bagages personnels des voyageurs est limitée à 25 unités lors de l'entrée sur le territoire de la République d'Autriche à partir de certains autres États membres, notamment de la République de Slovénie, en raison du fait que, à la suite du dernier élargissement de l'Union européenne, cette franchise ne s'applique plus à aucun État tiers à la seule exception près de la zone franche suisse de Samnauntal, les importations de cigarettes en provenance de pays tiers bénéficiant généralement d'une franchise de 200 unités.

73 À cet égard, s'agissant de la situation postérieure à l'adhésion de la République de Slovénie à l'Union européenne, il ressort du point 67 du présent arrêt que la réglementation nationale en cause au principal peut encore être fondée sur l'article 5, paragraphe 8, de la directive 69/169, lu en combinaison avec l'article 24 de l'acte d'adhésion.

74 Dès lors que cette réglementation nationale est justifiée au regard de l'une des mesures visées par l'article 24 de l'acte d'adhésion, en l'occurrence la mesure transitoire prévue au point 6, paragraphe 2, de l'annexe XIII de cet acte, la question de la compatibilité de cette réglementation avec d'autres dispositions de droit primaire, tels les articles 23 CE, 25 CE et 26 CE, ne saurait plus se poser.

75 Partant, il convient de répondre à la seconde question que les articles 23 CE, 25 CE et 26 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle la franchise des droits d'accise pour les cigarettes importées dans les bagages personnels des voyageurs est limitée à 25 unités lors de l'entrée sur le territoire de la République d'Autriche à partir de certains autres États membres, notamment de la République de Slovénie, nonobstant la circonstance que, à la suite du dernier élargissement de l'Union européenne, cette franchise réduite ne s'applique plus à aucun État tiers à la seule exception près de la zone franche suisse de Samnauntal, les importations de cigarettes en provenance des pays tiers bénéficiant généralement d'une franchise de 200 unités.

Sur les dépens

76 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

1) **Le point 6, paragraphe 2, de l'annexe XIII de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que la République d'Autriche maintienne, à titre transitoire, sa réglementation comportant une franchise des droits d'accise limitée à 25 unités pour les cigarettes en provenance de Slovénie introduites sur le territoire de la République d'Autriche dans les bagages personnels de voyageurs ayant leur résidence dans ce dernier État membre et rentrant directement sur ce territoire par une frontière terrestre ou par les eaux intérieures de cet État membre.**

2) **Les articles 23 CE, 25 CE et 26 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle la franchise des droits d'accise pour les cigarettes importées dans les bagages personnels des voyageurs est limitée à 25 unités lors de l'entrée sur le territoire de la République d'Autriche à partir de certains autres États membres, notamment de la République de Slovénie, nonobstant la circonstance que, à la suite du dernier élargissement de l'Union européenne, cette franchise réduite ne s'applique plus à aucun État tiers à la seule exception près de la zone franche suisse de Samnauntal, les importations de cigarettes en provenance des pays tiers bénéficiant généralement d'une franchise de 200 unités.**

Signatures