ARRÊT DE LA COUR
11 novembre 1997 *

Dans l'affaire C-408/95,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le tribunal de commerce de Paris et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Eurotunnel SA e.a.

et

SeaFrance, anciennement Société nouvelle d'armement transmanche SA (SNAT),

en présence de

International Duty Free Confederation (IDFC),

Airport Operators Association Ltd (AOA),

Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), agissant sous le nom commercial « Brittany Ferries »,

* Langue de procédure: le français.

Passenger Shipping Association Ltd (PSA),

une décision à titre préjudiciel sur la validité du régime transitoire des « boutiques hors taxes » résultant, d'une part, de l'article 28 duodecies de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1), tel qu'inséré par l'article 1er, point 22, de la directive 91/680/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991, complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la directive 77/388 (JO L 376, p. 1), et, d'autre part, de l'article 28 de la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JO L 76, p. 1),

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. Gulmann, H. Ragnemalm (rapporteur) et M. Wathelet, présidents de chambre, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann et L. Sevón, juges,

avocat général: M. G. Tesauro,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Eurotunnel SA e.a., par Mes Jean-Michel Darrois et Philippe Villey, avocats au barreau de Paris,

— pour SeaFrance, par Mes Xavier de Roux, Philippe Derouin et Olivier d'Ormesson, avocats au barreau de Paris,

— pour International Duty Free Confederation (IDFC), par M. Philippe Ruttley, solicitor,

— pour Airport Operators Association Ltd (AOA), par M^e Pascale Poupelin, avocat au barreau de Paris, et M. David Marks, solicitor,

— pour Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), par M^e Jean-Michel Payre, avocat au barreau de Paris,

— pour Passenger Shipping Association Ltd (PSA), par M. John Pheasant, solicitor, et M^e Guy Danet, avocat au barreau de Paris,

— pour le gouvernement français, par M^me Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Gautier Mignot, secrétaire des affaires étrangères à la même direction, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement espagnol, par M^me Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado du service juridique chargé de représenter le gouvernement espagnol devant la Cour de justice, en qualité d'agent,

— pour le Parlement européen, par MM. Johann Schoo, chef de division du service juridique, et José-Luis Rufas Quintana, membre du service juridique, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. Jean-Paul Jacqué, directeur au service juridique, et John Carbery, conseiller du service juridique, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ Hélène Michard et M. Enrico Traversa, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales d'Eurotunnel SA e.a., représentées par M^es^ Philippe Villey et Petrus Mathijsen, avocat au barreau de Bruxelles, de SeaFrance, représentée par M^es^ Xavier de Roux et Philippe Derouin, de Passenger Shipping Association Ltd (PSA), représentée par M^e^ Guy Danet, d'International Duty Free Confederation (IDFC), représentée par MM. John Colahan et Peter Duffy, solicitors, d'Airport Operators Association Ltd (AOA), représentée par M^e^ Pascale Poupelin et M. David Marks, de Bretagne Angleterre Irlande SA (BAI), représentée par M^e^ Jean-Michel Payre, du gouvernement français, représenté par M. Gautier Mignot, du gouvernement hellénique, représenté par M. Vasileios Kontolaimos, conseiller juridique adjoint auprès du Conseil juridique de l'État, et M^me^ Dimitra Tsagkaraki, conseiller du ministre adjoint des Affaires étrangères, en qualité d'agents, du gouvernement espagnol, représenté par M^me^ Rosario Silva de Lapuerta, du Parlement, représenté par MM. Johann Schoo et José-Luis Rufas Quintana, du Conseil, représenté par MM. Jean-Paul Jacqué et John Carbery, et de la Commission, représentée par M^me^ Hélène Michard et M. Enrico Traversa, à l'audience du 14 janvier 1997,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 mai 1997,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 27 novembre 1995, parvenu à la Cour le 29 décembre suivant, le tribunal de commerce de Paris a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, trois questions préjudicielles relatives à la validité du régime transitoire des « boutiques hors taxes » résultant, d'une part, de l'article 28 duodecies de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation

des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1, ci-après la « sixième directive »), tel qu'inséré par l'article 1er, point 22, de la directive 91/680/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991, complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la directive 77/388 (JO L 376, p. 1), et, d'autre part, de l'article 28 de la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JO L 76, p. 1).

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant, d'une part, les sociétés de droit français Eurotunnel SA et France Manche SA, les sociétés de droit anglais Eurotunnel plc et The Channel Tunnel Group Ltd, qui exploitent en commun la liaison ferroviaire fixe du tunnel sous la Manche (ci-après « Eurotunnel »), à, d'autre part, un transporteur maritime transmanche, la société SeaFrance.

3 La directive 91/680 a pour objet de mettre en œuvre, dès le 31 décembre 1992, les conditions nécessaires à l'élimination des frontières fiscales à l'intérieur de la Communauté pour les livraisons de biens et les prestations de services.

4 La directive 91/680 a été 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). La directive 94/4 augmente les franchises accordées aux voyageurs intracommunautaires de 23 à 90 écus tandis que celles accordées aux voyageurs en provenance de pays tiers sont portées à 175 écus.

5 Selon les termes du treizième considérant de la directive 91/680:

« considérant que la période transitoire de taxation des échanges intracommunautaires doit être mise à profit pour prendre les mesures nécessaires pour pallier à la fois les répercussions sociales dans les secteurs concernés et les difficultés régionales, notamment dans les régions frontalières, qui pourraient naître du fait de la suppression des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation pour les échanges entre les États membres; que, à cet effet, il convient d'autoriser les États membres à exonérer, pour une période s'achevant le 30 juin 1999, les livraisons de biens effectuées, dans les limites prévues, par des comptoirs de vente hors taxes et ce dans le cadre du trafic, par voie aérienne ou maritime, de voyageurs entre les États membres. »

6 L'article 28 duodecies de la sixième directive dispose:

« Au cours d'une période s'achevant le 30 juin 1999, les dispositions ci-après s'appliquent.

1) Les États membres peuvent exonérer les livraisons, par des comptoirs de vente, de biens à emporter dans les bagages personnels d'un voyageur se rendant dans un autre État membre par un vol ou une traversée maritime intracommunautaire.

Aux fins du présent article, on entend par:

a) 'comptoir de vente': tout établissement situé dans l'enceinte d'un aéroport ou d'un port et satisfaisant aux conditions prévues par les autorités publiques compétentes, en application notamment du paragraphe 5;

b) 'voyageur se rendant dans un autre État membre': tout passager en possession d'un titre de transport, par voie aérienne ou maritime, mentionnant comme destination immédiate un aéroport ou un port situé dans un autre État membre;

c) 'vol ou traversée maritime intracommunautaire': tout transport, par voie aérienne ou maritime, commençant à l'intérieur du pays au sens de l'article 3 et dont le lieu d'arrivée effective est situé à l'intérieur d'un autre État membre.

Sont assimilées à des livraisons de biens effectuées par des comptoirs de vente les livraisons de biens effectuées à bord d'un avion ou d'un bateau au cours d'un transport intracommunautaire de voyageurs.

La présente exonération s'applique également aux livraisons de biens effectuées, par des comptoirs de vente situés dans l'enceinte de l'un des deux terminaux d'accès au tunnel sous la Manche, pour des passagers en possession d'un titre de transport valable pour le trajet effectué entre ces deux terminaux.

... »

7 La directive 92/12 a pour objet de mettre en œuvre, dès le 31 décembre 1992, les conditions de circulation des produits soumis à accise dans le cadre du marché intérieur sans frontières fiscales.

8 Le vingt-troisième considérant de la directive 92/12 est rédigé en des termes pratiquement identiques à ceux du treizième considérant de la directive 91/680. De même en est-il de la rédaction des articles 28 de la directive 92/12 et 1er, point 22,

de la directive 91/680, insérant le nouvel article 28 duodecies dans la sixième directive (ci-après les « articles 28 litigieux »).

9 Par la loi n° 92-677, du 17 juillet 1992, portant mise en œuvre des directives 91/680 et 92/12 (*JORF* du 19 juillet 1992, p. 9700), la République française a fait usage de la faculté d'exonération prévue aux articles 28 litigieux et les a littéralement repris. A cet effet et jusqu'au 30 juin 1999, la République française exonère de la taxe sur la valeur ajoutée (article 17 II de la loi n° 92-677) et de droits d'accise (article 59 de la loi n° 92-677) les livraisons par des comptoirs de vente situés dans l'enceinte d'un aéroport, d'un port et du terminal du tunnel sous la Manche dans les limites prévues par les articles 28 litigieux. Le décret n° 93-1139, du 30 septembre 1993, a été pris en application des articles 17 et 59 de la loi n° 92-677 (*JORF* du 3 octobre 1993, p. 13769).

10 Il ressort du jugement de renvoi qu'Eurotunnel fait grief à SeaFrance de se livrer, depuis le 22 décembre 1994, à une concurrence déloyale en procédant à la vente de produits hors taxes et hors droits d'accise à bord de ses navires, lui permettant ainsi de compenser des prix de transport inférieurs aux prix de revient. Considérant qu'une telle pratique découlait de l'autorisation contenue tant à l'article 28 duodecies de la sixième directive, tel qu'inséré par l'article 1er, point 22, de la directive 91/680, qu'à l'article 28 de la directive 92/12, Eurotunnel a contesté la validité desdits articles devant la juridiction de renvoi, qui a estimé utile de saisir la Cour.

11 Avant de poser ses questions, la juridiction de renvoi a, tout d'abord, autorisé les sociétés International Duty Free Confederation (ci-après « IDFC »), Airport Operators Association Ltd (ci-après « AOA »), Bretagne Angleterre Irlande SA (ci-après « BAI ») et Passenger Shipping Association Ltd (ci-après « PSA ») à intervenir au soutien des conclusions de SeaFrance.

12 La juridiction de renvoi a ensuite constaté que la vente à perte de services, contrairement à celle de produits, n'était pas interdite en France. Dès lors, elle a

considéré qu'Eurotunnel, dans le cadre de l'action en concurrence déloyale qu'elle avait introduite, pouvait uniquement contester la validité des directives du Conseil, sur lesquelles se fondait SeaFrance pour proposer à la vente des produits hors taxes.

13 Cette même juridiction a enfin rappelé qu'Eurotunnel avait également introduit, le 30 juin 1994, devant la High Court of Justice, une demande tendant à faire contrôler la légalité des mesures de transposition des articles 28 litigieux par le Royaume-Uni.

14 Il ressort ainsi du dossier au principal que, par arrêt du 17 février 1995, la High Court of Justice a rejeté la demande d'Eurotunnel aux motifs, principalement, que, d'une part, Eurotunnel avait présenté sa demande d'autorisation dans un délai injustifié et, d'autre part, que, si l'autorisation était accordée, un grave préjudice en résulterait, non seulement pour les parties opposantes, mais également pour les nombreuses personnes résidant au Royaume-Uni ainsi que dans la Communauté. Eurotunnel n'a pas interjeté appel de cette décision de la High Court. Cette dernière a cependant accordé à Eurotunnel le droit d'intenter une nouvelle action concernant la vente de produits hors taxes au cours de voyages éclairs dénommés « booze-cruises » qui, selon Eurotunnel, ne constituent pas d'authentiques trajets intracommunautaires. Eurotunnel n'a pas fait usage de cette possibilité.

15 C'est dans ces conditions que le tribunal de commerce de Paris a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) En l'état d'absence de recours en annulation au sens de l'article 173 de Eurotunnel contre les décisions du Conseil 91-680 et 92-12 dans leurs parties relatives aux taxations (TVA et accises) sur les liaisons transmanche et du débouté de Eurotunnel par une décision de la High Court of Justice du 17 février 1995, Eurotunnel est-elle recevable à demander leur annulation sur la base de l'article 177 du traité?

2) Dans l'affirmative, le Conseil a-t-il pris ces décisions régulièrement?

Subsidiairement, la décision 94/4 couvre-t-elle une éventuelle annulation de ces deux décisions?

3) Au cas d'annulation, faut-il imputer comme faute à la SA SNAT — Nouvelle d'Armement Transmanche — d'avoir appliqué les lois fiscales prises en application de ces décisions? A partir de quelle date la faute aurait-elle été commise? »

16 Par ces trois questions, le tribunal de commerce de Paris demande en substance si Eurotunnel peut, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, faire valoir l'invalidité des articles 28 litigieux, alors même qu'elle n'a pas introduit de recours en annulation au sens de l'article 173 du traité CE à l'encontre de ces dispositions. Dans l'affirmative, il demande si ces mêmes dispositions ont été régulièrement adoptées par le Conseil. Enfin, en cas d'invalidité, il est demandé à la Cour de préciser les conséquences d'une éventuelle déclaration d'invalidité des articles 28 litigieux à l'égard de SeaFrance.

Sur la recevabilité des questions posées

17 Il convient, à titre liminaire, de répondre aux arguments de SeaFrance ainsi que des intervenantes au principal qui soutiennent que les questions sont irrecevables, en sorte que la Cour ne devrait pas y répondre. Elles prétendent ainsi que la procédure devant le juge de renvoi revêt un caractère artificiel et que les questions posées sont dénuées de pertinence pour la solution du litige au principal.

18 Elles considèrent, à l'instar du gouvernement français, que SeaFrance ne saurait engager sa responsabilité dès lors qu'elle s'est seulement conformée à des dispositions législatives et réglementaires nationales adoptées en application de directives communautaires, et ce quand bien même ces dernières seraient déclarées invalides. En effet, seul le Conseil, en tant qu'auteur des articles 28 litigieux, pourrait

voir sa responsabilité éventuellement engagée. En l'absence de toute faute possible de la part de SeaFrance, l'action en concurrence déloyale pendante devant le juge de renvoi serait dépourvue d'objet et les questions posées deviendraient dès lors sans pertinence. SeaFrance et les intervenantes soutiennent enfin que, en tout état de cause, le véritable objet de l'action d'Eurotunnel concernerait la validité des articles 28 litigieux et non pas la condamnation éventuelle de SeaFrance au paiement de dommages et intérêts.

19 Il y a lieu de rappeler que, lorsqu'une question sur la validité d'un acte pris par les institutions de la Communauté est soulevée devant une juridiction nationale, c'est à cette juridiction de juger si une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement et, partant, de demander à la Cour de statuer sur cette question. En conséquence, dès lors que les questions posées par le juge national portent sur la validité d'une disposition de droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer.

20 Néanmoins, la Cour a rappelé qu'il lui appartenait, en vue de vérifier sa propre compétence, d'examiner les conditions dans lesquelles elle était saisie par le juge national. En effet, l'esprit de collaboration qui doit présider au fonctionnement du renvoi préjudiciel implique que, de son côté, le juge national ait égard à la fonction confiée à la Cour, qui est de contribuer à l'administration de la justice dans les États membres et non de formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques (voir, notamment, arrêt du 9 février 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Rec. p. I-179, point 12).

21 C'est en considération de cette mission que la Cour a estimé ne pas pouvoir statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle communautaire, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou encore lorsque le problème est de nature hypothétique et que la Cour ne dispose pas des éléments de droit et de fait

nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, notamment, arrêts du 15 décembre 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 61, et du 5 juin 1997, Celestini, C-105/94, Rec. p. I-2971, point 22).

22 S'agissant d'abord de la réalité du litige au principal, il convient d'observer qu'Eurotunnel demande à la juridiction de renvoi de constater que SeaFrance se livre à des actes de concurrence déloyale en faisant usage de la faculté qui lui est offerte par la réglementation nationale de vendre des marchandises hors taxes dans le cadre des liaisons transmanche alors même que cette réglementation nationale est fondée sur des directives communautaires qui seraient, selon la demanderesse au principal, invalides. En revanche, SeaFrance conteste chacun des arguments invoqués par Eurotunnel devant le juge national. Il apparaît donc qu'il existe effectivement un litige réel entre les parties au principal.

23 S'agissant enfin de l'argument tiré du défaut de pertinence des questions posées pour la solution du litige au principal, il est certes exact que le juge de renvoi ne fournit pas suffisamment d'éléments permettant à la Cour de percevoir clairement en quoi l'éventuelle invalidité des articles 28 litigieux pourrait influer sur l'issue de l'action en concurrence déloyale, et notamment sur la demande de dommages-intérêts formulée par Eurotunnel à l'encontre de SeaFrance.

24 Il suffit cependant à cet égard de relever que l'éventuelle invalidité des directives permettrait à la juridiction nationale, à tout le moins, d'ordonner à SeaFrance de cesser pour l'avenir la poursuite des ventes hors taxes comme le demande Eurotunnel.

25 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre aux questions posées.

Sur la première question

26 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si une personne physique ou morale, telle Eurotunnel, peut soulever devant une juridiction nationale l'invalidité de dispositions contenues dans des directives, tels les articles 28 litigieux, alors même que, d'une part, elle n'a pas intenté de recours en annulation au sens de l'article 173 du traité à l'encontre de ces dispositions et que, d'autre part, la juridiction d'un autre État membre s'est déjà prononcée dans le cadre d'une procédure distincte.

27 En ce qui concerne la première partie de la question, la juridiction de renvoi se demande si, au regard de l'arrêt du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec. p. I-833), Eurotunnel peut invoquer devant elle, par voie d'exception, l'invalidité des articles 28 litigieux, dès lors qu'elle n'a pas intenté de recours en annulation à leur encontre dans le délai prévu à l'article 173 du traité.

28 Il convient de rappeler que l'arrêt TWD Textilwerke Deggendorf, précité, concernait le cas d'une société qui, indiscutablement, était en droit et avait été informée qu'elle était en droit de former un recours en annulation contre l'acte communautaire, dont elle invoquait, par voie d'exception, l'illégalité devant une juridiction nationale.

29 Il y a lieu, à cet égard, de constater que, en présence de directives communautaires, dont les dispositions litigieuses s'adressent, en des termes généraux, à des États membres et non pas à des personnes physiques ou morales, il n'est pas manifeste qu'un recours d'Eurotunnel, fondé sur l'article 173 du traité, à l'encontre des articles 28 litigieux, aurait été recevable (voir, concernant un règlement, arrêt du 12 décembre 1996, Accrington Beef e.a., C-241/95, Rec. p. I-6699, point 15).

30 De toute façon, Eurotunnel ne saurait être directement concernée par les articles 28 litigieux. En effet, le régime de l'exonération introduit par lesdites dispositions n'est qu'une faculté laissée aux États membres. Il en résulte que les articles 28 litigieux ne sont pas directement applicables aux opérateurs concernés, à savoir aux transporteurs de passagers et aux voyageurs.

31 S'agissant de la seconde partie de la première question, il suffit de constater qu'il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 177 du traité, de contrôler la nécessité d'un renvoi préjudiciel en fonction de la solution concernant un problème similaire adoptée par la juridiction d'un autre État membre dans le cadre d'une procédure distincte.

32 Il convient donc de répondre à la première question qu'une personne physique ou morale peut soulever devant une juridiction nationale l'invalidité de dispositions contenues dans des directives, tels les articles 28 litigieux, alors même que, d'une part, elle n'a pas intenté de recours en annulation au sens de l'article 173 du traité à l'encontre de ces dispositions et que, d'autre part, la juridiction d'un autre État membre s'est déjà prononcée dans le cadre d'une procédure distincte.

Sur la deuxième question

33 Eurotunnel soutient que, par sa deuxième question, le juge de renvoi ne vise pas seulement à savoir si le Parlement a été régulièrement consulté, mais également si l'ensemble des motifs d'invalidité invoqués par elle dans son exploit introductif d'instance sont de nature à affecter la validité des articles 28 litigieux. Ces autres moyens portent sur le défaut de motivation, sur la violation des articles 7 A, 92, 93 et 99 du traité CE, sur le détournement de pouvoir qu'aurait commis le Conseil ainsi que sur la violation des principes de confiance légitime, de sécurité juridique, de proportionnalité et d'égalité de traitement.

34 A cet égard, il ressort clairement de la motivation de la décision de renvoi et du libellé de la deuxième question que les seuls motifs d'invalidité auxquels la juridiction de renvoi s'est référée sont liés à l'éventuelle irrégularité de la procédure d'adoption des articles 28 litigieux et tirés d'une prétendue absence, d'une part, de proposition de la Commission et, d'autre part, de reconsultation du Parlement. Ceci est en outre confirmé par la question subsidiaire du juge de renvoi relative aux conséquences de l'adoption régulière, au regard des droits du Parlement, de la directive 94/4 sur la régularité des articles 28 litigieux.

Sur l'absence de proposition de la Commission

35 Eurotunnel et le Parlement font valoir que les articles 28 litigieux n'ont pas fait l'objet, contrairement aux dispositions de l'article 99 du traité CEE, d'une proposition de la Commission.

36 Le Conseil objecte que les modifications qu'il a apportées aux propositions de directives 91/680 et 92/12 restent dans le champ d'application des directives précitées, tel que défini dans les propositions initiales de la Commission.

37 Il convient, à cet égard, de rappeler que, en vertu de son pouvoir d'amendement, tel qu'il résultait, à l'époque des faits au principal, de l'article 149, paragraphe 1, du traité CEE (devenu l'article 189 A, paragraphe 1, du traité CE), le Conseil pouvait modifier la proposition de la Commission dès lors qu'il statuait à l'unanimité, une exigence qui, en tout état de cause, était imposée par la base juridique de ces deux directives, à savoir l'article 99 du traité.

38 En outre, il y a lieu de constater que le maintien, pour une durée limitée, du régime d'exonération de TVA et de droits d'accise pour les livraisons de biens effectuées

par les boutiques hors taxes, nonobstant l'opposition de la Commission à ce maintien dans le cadre des voyages intracommunautaires, relève pleinement du champ d'application des directives 91/680 et 92/12 qui sont destinées à mettre en œuvre, à partir du 1er janvier 1993, les conditions nécessaires à la circulation des biens et des services soumis à la taxe sur la valeur ajoutée ou aux accises dans le cadre d'un marché intérieur sans frontières fiscales.

39 Par conséquent, et dans la mesure où les modifications que le Conseil a apportées aux propositions de directives 91/680 et 92/12 restent dans le champ d'application des directives précitées, tel que défini dans les propositions initiales de la Commission, le Conseil n'a pas outrepassé le pouvoir d'amendement qu'il tenait de l'article 149 du traité.

Sur l'exigence d'une reconsultation du Parlement

40 Eurotunnel et le Parlement soutiennent que les articles 28 litigieux tels qu'ils ont été adoptés apportent des modifications substantielles aux propositions de la Commission qui ne correspondent pas aux souhaits du Parlement.

41 S'agissant de l'article 28 duodecies de la sixième directive, le Parlement fait valoir que les modifications introduites par le Conseil impliquent des changements substantiels, tant du point de vue quantitatif que qualitatif par rapport aux textes qui lui ont été soumis pour consultation. En outre, il prétend ne jamais avoir proposé un tel système dérogatoire.

42 Quant à l'article 28 de la directive 92/12, le Parlement soutient que le texte finalement adopté par le Conseil ne coïncide pas avec le sens de ses amendements nos 25 et 38, dans la mesure où, en premier lieu, la date change (l'amendement prévoit

la date du 31 décembre 1995 et la directive celle du 30 juin 1999) et, en dernier lieu, l'amendement ne cite pas expressément le tunnel sous la Manche, mais uniquement les « ports » et « aéroports ».

43 SeaFrance, IDFC, AOA, BAI, ainsi que les gouvernements espagnol et français, le Conseil et la Commission font valoir que l'adoption des directives 91/680 et 92/12 n'a été entachée d'aucun vice de procédure. Les différences qui existeraient entre le texte sur lequel le Parlement a rendu son avis et celui qui a été définitivement approuvé ne seraient pas essentielles et ces deux directives, considérées dans leur ensemble, seraient demeurées en substance identiques au texte des propositions initiales de la Commission qui ont été soumises au Parlement.

44 En tout état de cause, SeaFrance, IDFC, AOA, BAI et les gouvernements espagnol et français ainsi que le Conseil considèrent qu'il n'y avait pas lieu à reconsultation dans la mesure où les modifications apportées auxdites directives répondent aux souhaits du Parlement qui désirait le maintien du régime des « boutiques hors taxes ». Ce dernier n'avait donc pas à être reconsulté.

45 Il convient de rappeler que la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné. La participation effective du Parlement au processus législatif de la Communauté, selon les procédures prévues par le traité, représente, en effet, un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Cette compétence constitue l'expression d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative (voir, notamment, arrêt du 10 juin 1997, Parlement/Conseil, C-392/95, Rec. p. I-3213, point 14).

46 Selon une jurisprudence constante, l'obligation de consulter le Parlement au cours de la procédure législative, dans les cas prévus par le traité, implique l'exigence d'une nouvelle consultation à chaque fois que le texte finalement adopté, considéré dans son ensemble, s'écarte dans sa substance même de celui sur lequel le Parlement a déjà

été consulté, à l'exception des cas où les amendements correspondent, pour l'essentiel, au souhait exprimé par le Parlement lui-même (voir arrêt Parlement/Conseil, précité, point 15).

47 S'agissant, tout d'abord, de l'article 28 duodecies de la sixième directive, il trouve son origine dans la proposition initiale de la Commission du 7 août 1987 (JO C 252, p. 2), modifiée à deux reprises les 17 mai 1990 (JO C 176, p. 8) et 2 mai 1991 (JO C 131, p. 3). Dans sa proposition initiale soumise au Parlement, non modifiée sur ce point par les deux autres propositions, la Commission proposait que 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), cesse d'avoir effet le 31 décembre 1992, pour ce qui concerne les relations intracommunautaires.

48 Selon l'exposé des motifs du rapport de la Commission économique, monétaire et de la politique industrielle du Parlement sur la proposition de directive modifiant la sixième directive (Rapport Fuchs n° A3-0271/90), déposé le 7 novembre 1990, la situation de l'activité et des personnels liés aux ventes hors taxes devait être examinée afin de déterminer si des mesures spécifiques s'avéraient nécessaires.

49 Le Parlement, quant à lui, a proposé, le 20 novembre 1990, les amendements n^{os} 6 et 31 dont les termes respectifs sont les suivants:

« considérant que la période transitoire doit être mise à profit afin de prendre les mesures nécessaires pour pallier à la fois les répercussions sociales dans les professions concernées et les difficultés régionales qui pourraient naître, notamment dans les régions transfrontalières, du fait de la suppression des frontières fiscales » (quatrième considérant septies).

« considérant que les implications économiques et sociales de l'achèvement du marché intérieur en ce qui concerne les ventes hors taxe seront déterminées dans un rapport fait par la Commission et présenté au Conseil et au Parlement européen » (quatrième considérant octies).

50 Dans sa proposition modifiée du 2 mai 1991, précitée, la Commission a proposé que le neuvième considérant suivant soit ajouté:

« considérant que la période transitoire doit être mise à profit afin de prendre les mesures nécessaires pour pallier à la fois les répercussions sociales dans les professions concernées et les difficultés régionales qui pourraient naître notamment dans les régions transfrontalières, du fait de la suppression des frontières fiscales ».

51 En ce qui concerne, enfin, la procédure d'adoption de l'article 28 de la directive 92/12, la proposition de la Commission, présentée le 27 septembre 1990 (JO C 322, p. 1), ne contenait pas de disposition relative à la possibilité pour les voyageurs à l'intérieur de la Communauté d'acquérir des biens exonérés de droits d'accise.

52 Il ressort de l'exposé des motifs du rapport de la Commission économique, monétaire et de la politique industrielle du Parlement sur la proposition de directive « accise » (Rapport Patterson n° A3-0137/91), déposé le 27 mai 1991, que, faute de disposer du rapport portant sur la situation de l'activité et des personnels liés aux ventes hors taxes, l'amendement finalement adopté ne préjugeait pas de la formule qui serait finalement retenue.

53 Le Parlement a proposé, le 12 juin 1991, une modification de l'article 18 afin d'y ajouter ce qui suit:

« Les dispositions de la présente directive n'affectent en rien les accords existants concernant la vente de produits soumis à accise dans les magasins hors taxe des ports et aéroports, et à bord d'aéronefs en vol ou de vaisseaux en mer jusqu'au 31 décembre 1995. »

54 La Commission a modifié en dernier lieu sa proposition le 24 janvier 1992 (JO C 45, p. 10) sans toutefois tenir compte de la proposition du Parlement.

55 Il y a lieu dès lors d'examiner si les modifications dont font état Eurotunnel et le Parlement concernent la substance même des textes considérés dans leur ensemble.

56 L'objectif des propositions des directives 91/680 et 92/12 présentées par la Commission au Parlement était d'adapter le système de taxation au titre de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises à l'existence d'un marché intérieur, défini comme un espace sans frontières intérieures.

57 Les articles 28 litigieux ont quant à eux pour objet de permettre le maintien d'un régime antérieur si les États membres le souhaitent. Ils doivent donc s'analyser comme des exceptions optionnelles et limitées dans leur champ d'application. En effet, la possibilité de vendre hors taxes est réservée à certaines catégories d'opérateurs et limitée dans son montant (90 écus) et dans le temps (30 juin 1999).

58 Il en résulte que les modifications introduites par les articles 28 litigieux ne sont pas de nature à affecter le coeur même des dispositifs mis en place par les directives 91/680 et 92/12 et ne sauraient donc être qualifiées de modifications substantielles.

59 Il convient également de préciser que, en tout état de cause, le Parlement a non seulement eu l'occasion de se prononcer sur la question des ventes hors taxes, mais que, en outre, il en préconisait également le maintien.

60 Ainsi, dans son avis sur la directive 91/680, le Parlement avait proposé les amendements n^{os} 6 et 31, précités, qui sont parfaitement compatibles avec le contenu du texte final de la directive. Ce dernier a préconisé que la période transitoire soit mise à profit pour prendre en considération les répercussions sociales et les difficultés régionales qui pourraient naître, notamment dans les régions transfrontalières, du fait de la suppression des frontières fiscales.

61 Dans son avis sur la directive 92/12, le Parlement a expressément proposé le maintien temporaire du régime dérogatoire en vigueur concernant les ventes hors accise jusqu'au 31 décembre 1995.

62 Par conséquent, en décidant de maintenir les ventes hors taxes jusqu'au 30 juin 1999 afin de pallier les répercussions sociales dans ce secteur, le Conseil a répondu, pour l'essentiel, aux souhaits exprimés par le Parlement.

63 Dans ces conditions, une nouvelle consultation du Parlement concernant les articles 28 litigieux n'était pas nécessaire.

64 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'examen des questions posées n'a pas révélé l'existence d'éléments de nature à affecter la validité des articles 28 litigieux.

65 Eu égard à la réponse donnée, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde partie de la deuxième question relative à l'adoption ultérieure de la directive 94/4 pas plus qu'il n'y a lieu de répondre à la troisième question.

Sur les dépens

66 Les frais exposés par les gouvernements français, hellénique et espagnol, ainsi que par le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal de commerce de Paris, par jugement du 27 novembre 1995, dit pour droit:

1) Une personne physique ou morale peut soulever devant une juridiction nationale l'invalidité de dispositions contenues dans des directives, tels

l'article 1er, point 22, de la directive 91/680/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991, complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la directive 77/388/CEE, et l'article 28 de la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, alors même que, d'une part, elle n'a pas intenté de recours en annulation au sens de l'article 173 du traité CE à l'encontre de ces dispositions et que, d'autre part, la juridiction d'un autre État membre s'est déjà prononcée dans le cadre d'une procédure distincte.

2) L'examen des questions posées n'a pas révélé l'existence d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 1er, point 22, de la directive 91/680 et de l'article 28 de la directive 92/12.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 novembre 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias