

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
27 février 2002 *

Dans l'affaire C-302/00,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. E. Traversa
et C. Giolito, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par MM. G. de Bergues et S. Seam, en qualité
d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en maintenant en vigueur

— un système imposant un prix de référence minimal pour l'ensemble des
cigarettes et

* Langue de procédure: le français.

- un système imposant une taxation différenciée des cigarettes brunes et des cigarettes blondes, au détriment des cigarettes blondes,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent tant en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de l'article 8, paragraphe 2, et de l'article 16, paragraphe 5, de la directive 95/59/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés (JO L 291, p. 40), telle que modifiée par la directive 1999/81/CE du Conseil, du 29 juillet 1999 (JO L 211, p. 47), et de l'article 2 de la directive 92/79/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes (JO L 316, p. 8), qu'en vertu de l'article 95, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 90, premier alinéa, CE) et, à titre subsidiaire, du deuxième alinéa de cet article,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. P. Jann, président de chambre, S. von Bahr (rapporteur) et A. La Pergola, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 21 juin 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 septembre 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 7 août 2000, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en maintenant en vigueur

- un système imposant un prix de référence minimal pour l'ensemble des cigarettes et
- un système imposant une taxation différenciée des cigarettes brunes et des cigarettes blondes, au détriment des cigarettes blondes,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent tant en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de l'article 8, paragraphe 2, et de l'article 16, paragraphe 5, de la directive 95/59/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés (JO L 291, p. 40), telle que modifiée par la directive 1999/81/CE du Conseil, du 29 juillet 1999 (JO L 211, p. 47, ci-après la «directive 95/59»), et de l'article 2 de la directive 92/79/CEE du Conseil, du

19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes (JO L 316, p. 8), qu'en vertu de l'article 95, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 90, premier alinéa, CE) et, à titre subsidiaire, du deuxième alinéa de cet article.

La réglementation communautaire

- 2 Les tabacs manufacturés sont soumis à une accise harmonisée au niveau communautaire. La directive 95/59 définit les différentes catégories de produits soumis à accise ainsi que les modalités de calcul de celle-ci. La directive 92/79 fixe le taux minimal de l'accise pour chaque catégorie de produits.

- 3 L'article 8, paragraphes 1 et 2, de la directive 95/59 dispose:

«1. Les cigarettes fabriquées dans la Communauté et celles importées de pays tiers sont soumises dans chaque État membre à une accise proportionnelle calculée sur le prix maximal de vente au détail, droits de douane inclus, ainsi qu'à une accise spécifique calculée par unité de produit.

2. Le taux de l'accise proportionnelle et le montant de l'accise spécifique doivent être les mêmes pour toutes les cigarettes.»

- 4 L'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59 prévoit:

«Est considérée comme fabricant la personne physique ou morale établie dans la Communauté, qui transforme le tabac en produits manufacturés confectionnés pour la vente au détail.

Les fabricants ou, le cas échéant, leurs représentants ou mandataires dans la Communauté ainsi que les importateurs de pays tiers déterminent librement les prix maximaux de vente au détail de chacun de leurs produits pour chaque État membre dans lequel ils sont destinés à être mis à la consommation.

La disposition du deuxième alinéa ne peut, toutefois, faire obstacle à l'application des législations nationales sur le contrôle du niveau des prix ou le respect des prix imposés, pour autant qu'elles soient compatibles avec la réglementation communautaire.»

- 5 Aux termes de l'article 16, paragraphe 5, de la directive 95/59:

«Les États membres peuvent percevoir une accise minimale sur les cigarettes, pour autant que cela n'ait pas pour effet de porter la taxe totale à un niveau supérieur à 90 % de la taxe totale sur les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée.»

- 6 L'article 2 de la directive 92/79 est libellé comme suit:

«À partir du 1^{er} janvier 1993 au plus tard, chaque État membre applique une accise minimale globale (spécifique plus *ad valorem* hors TVA) dont l'incidence est fixée à 57 % du prix de vente au détail (toutes taxes incluses) pour les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée.

À partir du 1^{er} janvier 1993, l'accise minimale globale sur les cigarettes est établie par référence aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée d'après les données connues au 1^{er} janvier de chaque année.»

- 7 L'article 95, premier et deuxième alinéas, du traité dispose:

«Aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires.

En outre, aucun État membre ne frappe les produits des autres États membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions.»

La réglementation nationale

- 8 L'article 37 de la loi n° 97-1269, du 30 décembre 1997, portant loi de finances pour 1998 (JORF du 31 décembre 1997, p. 19261, ci-après la «loi de finances pour 1998»), applicable à compter du 1^{er} janvier 1998, a apporté certaines modifications aux articles 572 et suivants du code général des impôts (ci-après le «CGI»).
- 9 Ainsi, l'article 37, paragraphe 1, point 2, de la loi de finances pour 1998 a inséré après l'article 572, premier alinéa, du CGI un alinéa ainsi rédigé:

«Pour la catégorie des cigarettes brunes définies au dernier alinéa de l'article 575 A et pour la catégorie des autres cigarettes, le prix aux 1 000 unités des produits d'une catégorie vendus sous une même marque, quels que soient les autres éléments enregistrés avec la marque, ne peut être inférieur, indépendamment du mode ou de l'unité de conditionnement utilisés, à celui appliqué au produit le plus vendu de cette marque.»

- 10 Par ailleurs, l'article 37, paragraphe 3, de la loi de finances pour 1998 a remplacé l'article 575 A, dernier alinéa, du CGI par les trois alinéas suivants:

«Le minimum de perception mentionné à l'article 575 est fixé à 500 F pour les cigarettes. Toutefois, pour les cigarettes brunes, ce minimum de perception est fixé à 400 F, et à 420 F à compter du 1^{er} janvier 1999.

Il est fixé à 230 F pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes.

Sont considérées comme cigarettes brunes les cigarettes dont la composition en tabac naturel comprend un minimum de 60 % de tabacs relevant des codes NC 2401.10.41, 2401.10.70, 2401.20.41 ou 2401.20.70 du tarif des douanes.»

La procédure précontentieuse

- 11 Après avoir mis la République française en mesure de présenter ses observations, la Commission a, par lettre du 26 janvier 1999, adressé un avis motivé à cet État membre, l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations résultant des directives 95/59 et 92/79 ainsi que de l'article 95 du traité dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis. Considérant que les réponses des autorités françaises n'étaient pas satisfaisantes, la Commission a introduit le présent recours.

Appréciation de la Cour

Sur le premier grief

- 12 La Commission considère que l'article 572 du CGI, tel que modifié par la loi de finances pour 1998 (ci-après le «CGI modifié»), aux termes duquel le prix aux 1 000 unités des produits d'une catégorie de cigarettes vendus sous une même marque ne peut être inférieur, indépendamment du mode ou de l'unité de

conditionnement utilisés, à celui appliqué au produit le plus vendu de cette marque, est contraire à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59, qui prévoit que les producteurs et les importateurs déterminent librement les prix maximaux de vente au détail des cigarettes.

- 13 Selon le gouvernement français, l'article 572 du CGI modifié se contente d'imposer aux producteurs et aux importateurs l'obligation d'exprimer les prix de vente au détail des cigarettes d'une certaine manière, sans pour autant en fixer le niveau. Cette disposition n'aurait ni pour effet ni pour objet de permettre aux autorités françaises de déterminer unilatéralement et autoritairement les prix maximaux de vente au détail des cigarettes et elle ne serait donc pas incompatible avec l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59.
- 14 À cet égard, il convient de relever que, en disposant que le prix aux 1 000 unités des produits d'une catégorie de cigarettes vendus sous une même marque ne peut être inférieur à celui appliqué au produit le plus vendu de cette marque, l'article 572 du CGI modifié impose en réalité un prix minimal de vente au détail des cigarettes, même si ce prix minimal n'est pas fixé de manière directe, mais de manière indirecte, en fonction du prix appliqué à un autre produit.
- 15 Or, force est de constater que la fixation d'un prix minimal de vente au détail par les autorités publiques a inévitablement pour effet de limiter la liberté des producteurs et des importateurs de déterminer leur prix maximal de vente au détail puisque, en toute hypothèse, celui-ci ne pourra être inférieur au prix minimal obligatoire (arrêt du 19 octobre 2000, Commission/Grèce, C-216/98, Rec. p. I-8921, point 21).
- 16 L'article 572 du CGI modifié apparaît donc comme étant contraire à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59.

- 17 Il s'ensuit que, en maintenant en vigueur un système imposant un prix de référence minimal pour l'ensemble des cigarettes vendues sous une même marque, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59.

Sur le second grief

- 18 La Commission fait valoir que l'article 575 A du CGI modifié, qui prévoit, pour l'application du droit de consommation instauré par son article 575, un minimum de perception plus élevé pour les cigarettes blondes, qui sont essentiellement des produits importés, que pour les cigarettes brunes, qui sont quasi exclusivement fabriquées en France, est contraire tant aux articles 8, paragraphe 2, et 16, paragraphe 5, de la directive 95/59 et à l'article 2 de la directive 92/79 qu'à l'article 95 du traité.
- 19 Le gouvernement français ne conteste pas ce grief en tant qu'il se fonde sur les directives 95/59 et 92/79. En tant que ce grief concerne l'article 95 du traité, il fait valoir que l'article 575 A du CGI modifié n'a pas d'effet discriminatoire contraire au premier alinéa de cette disposition du traité ni d'effet protecteur prohibé par le deuxième alinéa de la même disposition.
- 20 À cet égard, il y a lieu de constater, d'une part, que l'application d'un minimum de perception différent pour les cigarettes brunes et les cigarettes blondes, en vertu de l'article 575 A du CGI modifié, enfreint les articles 8, paragraphe 2, et 16, paragraphe 5, de la directive 95/59 ainsi que l'article 2 de la directive 92/79, qui requièrent l'application d'une seule accise minimale globale et identique pour toutes les cigarettes.

- 21 S'agissant, d'autre part, de la question de savoir si une taxation différente pour les cigarettes brunes et les cigarettes blondes enfreint également l'article 95 du traité, il y a lieu de relever que, selon une jurisprudence constante, un système de taxation n'est compatible avec l'article 95 du traité que s'il est de nature à exclure en toute hypothèse que les produits importés soient taxés plus lourdement que les produits nationaux similaires (voir, notamment, arrêt du 15 mars 2001, Commission/France, C-265/99, Rec. p. I-2305, point 40).
- 22 Aux fins de l'examen de la compatibilité avec l'article 95, premier alinéa, du traité du système de taxation mis en cause par la Commission, il convient, dans un premier temps, de préciser dans quelle mesure les cigarettes brunes et les cigarettes blondes peuvent être considérées comme des produits similaires.
- 23 Selon la jurisprudence de la Cour, qui a interprété la notion de similitude de manière extensive, il y a lieu d'apprécier celle-ci en examinant si les produits en cause présentent des propriétés analogues et répondent aux mêmes besoins auprès des consommateurs, et ce en fonction d'un critère non pas d'identité rigoureuse, mais d'analogie et de comparabilité dans l'utilisation (arrêt du 11 août 1995, *Rodgers e.a.*, C-367/93 à C-377/93, Rec. p. I-2229, point 27).
- 24 Il importe de constater à titre liminaire que les cigarettes brunes et les cigarettes blondes sont fabriquées à partir des différents types du même produit de base, le tabac, selon des procédés comparables. Si les caractéristiques organoleptiques des cigarettes brunes et des cigarettes blondes, telles que leur goût et leur odeur, ne sont pas identiques, elles sont néanmoins analogues.
- 25 Ainsi qu'il ressort de l'article 575 A du CGI modifié, la différence entre les cigarettes brunes et les cigarettes blondes n'est d'ailleurs que relative. En vertu de cette disposition, les cigarettes qui contiennent un minimum de 60 % de certains types de tabac sont considérées comme des cigarettes brunes alors que toutes les autres cigarettes sont considérées comme des cigarettes blondes.

- 26 En outre, les deux types de produits peuvent répondre, au vu de leurs propriétés analogues, aux mêmes besoins des consommateurs en ce qu'ils se prêtent à la consommation du tabac sous la forme typique des cigarettes, à savoir des rouleaux de tabac préfabriqués enroulés dans des feuilles de papier. Cette constatation ne saurait être mise en doute du fait que l'âge moyen des consommateurs de cigarettes brunes est nettement plus élevé que l'âge moyen des consommateurs de cigarettes blondes.
- 27 Par ailleurs, la similitude des cigarettes brunes et des cigarettes blondes est reconnue par le législateur communautaire qui, dans les directives 95/59 et 92/79, prévoit un traitement fiscal uniforme pour toutes les cigarettes.
- 28 Les cigarettes brunes et les cigarettes blondes relèvent également de la même sous-position de la nomenclature combinée figurant à l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (JO L 256, p. 1).
- 29 La similitude des deux produits en cause au sens de l'article 95, premier alinéa, du traité étant ainsi établie, il convient d'examiner si l'article 575 A du CGI modifié présente un caractère discriminatoire, en ce qu'il fixe un minimum de perception du droit de consommation plus élevé pour les cigarettes blondes, qui sont essentiellement des produits importés, que pour les cigarettes brunes, qui sont quasi exclusivement fabriquées en France.
- 30 Bien que l'article 575 A du CGI modifié n'établisse aucune distinction formelle selon l'origine des produits, il aménage le système de taxation de telle manière que les cigarettes qui relèvent de la catégorie fiscale la plus avantageuse proviennent presque exclusivement de la production nationale alors que la presque totalité des produits importés rentre dans la catégorie la moins favorable. Ces caractéristiques du système ne sont pas effacées par le fait qu'une fraction

minime des cigarettes importées relève de la catégorie la plus avantageuse, tandis que, à l'inverse, une certaine proportion de la production nationale relève de la même catégorie que les cigarettes importées. Il apparaît donc que le système de taxation est conçu de telle manière qu'il profite à une production nationale typique et défavorise dans la même mesure les cigarettes importées (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 1980, Commission/Danemark, 171/78, Rec. p. 447, point 36).

- 31 Au vu des considérations qui précèdent, il n'est pas nécessaire d'examiner la compatibilité de l'article 575 A du CGI modifié avec l'article 95, deuxième alinéa, du traité.
- 32 Sans invoquer explicitement l'article 36 du traité CE (devenu, après modification, article 30 CE), le gouvernement français fait valoir que l'article 575 A du CGI modifié tend à protéger la santé et la vie des personnes.
- 33 À cet égard, il suffit de constater que l'article 36 du traité est d'interprétation stricte et ne saurait être compris comme autorisant des mesures d'une nature autre que les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation et les mesures d'effet équivalent envisagées aux articles 30 et 34 du traité CE (devenus, après modification, articles 28 CE et 29 CE) (voir, en ce sens, arrêts du 14 décembre 1972, Marimex, 29/72, Rec. p. 1309, points 4 et 5, et du 25 janvier 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. p. 5, points 12 à 14).
- 34 Il s'ensuit que, en maintenant en vigueur un système imposant une taxation différente pour les cigarettes brunes et les cigarettes blondes, au détriment des cigarettes blondes, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent tant en vertu des articles 8, paragraphe 2, et 16, paragraphe 5, de la directive 95/59 et de l'article 2 de la directive 92/79 qu'en vertu de l'article 95, premier alinéa, du traité.

³⁵ Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que, en maintenant en vigueur

- un système imposant un prix de référence minimal pour l'ensemble des cigarettes vendues sous une même marque et
- un système imposant une taxation différente pour les cigarettes brunes et les cigarettes blondes, au détriment des cigarettes blondes,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent tant en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de l'article 8, paragraphe 2, et de l'article 16, paragraphe 5, de la directive 95/59 et de l'article 2 de la directive 92/79 qu'en vertu de l'article 95, premier alinéa, du traité.

Sur les dépens

³⁶ En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) En maintenant en vigueur

- un système imposant un prix de référence minimal pour l'ensemble des cigarettes vendues sous une même marque et**

- un système imposant une taxation différente pour les cigarettes brunes et les cigarettes blondes, au détriment des cigarettes blondes,**

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent tant en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de l'article 8, paragraphe 2, et de l'article 16, paragraphe 5, de la directive 95/59/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés, telle que

modifiée par la directive 1999/81/CE du Conseil, du 29 juillet 1999, et de l'article 2 de la directive 92/79/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes, qu'en vertu de l'article 95, premier alinéa, du traité CE.

2) La République française est condamnée aux dépens.

Jann

von Bahr

La Pergola

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 février 2002.

Le greffier

Le président de la cinquième chambre

R. Grass

P. Jann