

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

4 mars 2010 *

Dans l'affaire C-221/08,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 22 mai 2008,

Commission européenne, représentée par MM. R. Lyal et W. Mölls, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Irlande, représentée par M. D. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de M. G. Hogan, SC, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. J. N. Cunha Rodrigues, président de la deuxième chambre, faisant fonction de président de la troisième chambre, M^{me} P. Lindh, MM. A. Rosas, U. Löhmus et A. Arabadjiev (rapporteur), juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,
greffier: M^{me} R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 juin 2009,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 22 octobre 2009,

rend le présent

Arrêt

- ¹ Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que:

— en imposant des prix minimaux et maximaux de vente au détail des cigarettes, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9,

paragraphe 1, 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 2002/10/CE du Conseil, du 12 février 2002 (JO L 46, p. 26, ci-après la «directive 95/59»), et

- en ne fournissant pas les informations nécessaires à l'accomplissement de la mission de la Commission en ce qui concerne le contrôle du respect de la directive 95/59, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

- 2 Les deuxième, troisième et septième considérants de la directive 95/59 sont libellés comme suit:

- «(2) considérant que l'objectif du traité [CE] est de créer une union économique comportant une saine concurrence et ayant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur; que, en ce qui concerne le secteur des tabacs manufacturés, la réalisation de ce but présuppose que l'application, au sein des États membres, des impôts frappant la consommation des produits de ce secteur ne fausse pas les conditions de concurrence et n'entrave pas leur libre circulation dans la Communauté;

- (3) considérant que, en ce qui concerne les accises, l'harmonisation des structures doit, en particulier, avoir pour effet que la concurrence des différentes catégories de tabacs manufacturés appartenant à un même groupe ne soit pas faussée par les effets de l'imposition et que, par là-même, l'ouverture des marchés nationaux des États membres soit réalisée;

[...]

- (7) considérant que les impératifs de la concurrence impliquent un régime de prix formés librement pour tous les groupes de tabacs manufacturés».

3 En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de cette directive:

«Sont considérés comme tabacs manufacturés:

a) les cigarettes;

b) les cigares et les cigarillos;

c) le tabac à fumer:

- le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes,

- les autres tabacs à fumer,

tels que définis aux articles 3 à 7.»

⁴ L'article 8 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.

[...]»

5 Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de cette directive:

«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.»

6 L'article 16 de ladite directive prévoit:

«1. Le montant de l'accise spécifique sur les cigarettes est établi par référence aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée d'après les données connues au 1^{er} janvier de chaque année, à commencer par le 1^{er} janvier 1978.

2. L'élément spécifique de l'accise ne peut être inférieur à 5 % ni supérieur à 55 % du montant de la charge fiscale totale résultant du cumul de l'accise proportionnelle, de l'accise spécifique et de la taxe sur le chiffre d'affaires perçues sur ces cigarettes.

[...]

5. Les États membres peuvent percevoir une accise minimale sur les cigarettes vendues à un prix inférieur au prix de vente au détail des cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée, à condition que cette accise ne dépasse pas le montant de l'accise perçue sur les cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée.»

7 La directive 92/79/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes (JO L 316, p. 8), telle que modifiée par la directive 2003/117/CE du Conseil, du 5 décembre 2003 (JO L 333, p. 49), fixe les taux et les montants minimaux de l'accise globale qui frappe les cigarettes.

8 Par la décision 2004/513/CE du Conseil, du 2 juin 2004 (JO L 213, p. 8), la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, signée à Genève le 21 mai 2003 (ci-après la «convention OMS»), a été approuvée au nom de la Communauté. L'article 6 de cette convention, intitulé «Mesures financières et fiscales visant à réduire la demande de tabac», est rédigé comme suit:

«1. Les parties reconnaissent que les mesures financières et fiscales sont un moyen efficace et important de réduire la consommation de tabac pour diverses catégories de la population, en particulier les jeunes.

2. Sans préjudice du droit souverain des parties de déterminer et de fixer leur politique fiscale, chaque partie doit tenir compte de ses objectifs nationaux de santé en ce qui concerne la lutte antitabac et adopte ou maintient, selon le cas, des mesures pouvant comprendre:

- a) l'application de politiques fiscales et, le cas échéant, de politiques des prix concernant les produits du tabac afin de contribuer aux objectifs de santé visant à réduire la consommation de tabac, [...]

[...]»

La réglementation nationale

- 9 En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la loi de 1978 sur les produits du tabac (contrôle de la publicité, du parrainage et de la promotion commerciale), n° 27/1978 [Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Act 1978, No 27/1978], le ministre de la Santé peut arrêter des règlements en vue du contrôle et de la réglementation de la publicité des produits du tabac, du parrainage et de toute autre activité qui aurait pour but ou qui serait susceptible de promouvoir les ventes des produits du tabac.
- 10 Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, sous i), de cette loi, lesdits règlements peuvent prévoir «l'interdiction de la vente de produits du tabac à des prix à ce point inférieurs à ceux auxquels les produits du tabac de type ou de caractère similaires sont vendus au moment considéré que la vente aux prix inférieurs constitue, de l'avis du ministre [de la Santé], une forme de promotion commerciale».
- 11 Le règlement de 1991 sur les produits du tabac (contrôle de la publicité, du parrainage et de la promotion commerciale) [Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Regulations 1991, S.I. n° 326/1991, ci-après le «règlement de 1991»] a étoffé la réglementation en la matière tout en abrogeant le règlement de 1986 sur les produits du tabac (contrôle de la publicité, du parrainage et de la promotion

commerciale) (n° 2) [Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) (No 2) Regulations 1986, S.I. n° 107/1986, ci-après le «règlement de 1986»]. L'article 16 du règlement de 1991, qui correspond à l'article 18 du règlement de 1986, prévoit:

«(1) Nul ne peut vendre au détail un produit du tabac d'une marque particulière à un prix inférieur à celui qu'il obtiendrait autrement pour cette marque.

(2) Nul ne peut offrir de vendre au détail un produit du tabac d'une marque particulière à un prix inférieur à celui qu'il obtiendrait autrement pour cette marque en distribuant à des personnes un coupon ou document similaire.

(3) Nul ne peut utiliser, concernant la vente ou l'achat au détail de produits du tabac, des offres de bons, des timbres-primés, des coupons, des primes, des jetons ou des cadeaux (y compris des cadeaux de produits du tabac).»

¹² L'article 17 du règlement de 1991, qui correspond à l'article 19 du règlement de 1986, dispose:

«(1) Il est interdit à toute personne de vendre au détail un produit du tabac à un prix à propos duquel le ministre [de la Santé], dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 2, paragraphe 2, sous i), de la loi [de 1978 sur les produits du tabac], considère que la vente de ce produit à un tel prix constitue une forme de promotion commerciale.

(2) L'avis du[dit] ministre, au sens du paragraphe 1 du présent article, est communiqué par écrit à la personne concernée.»

- 13 Le ministre de la Santé a émis, en 1986, un mémorandum de clarification (Memorandum of Clarification) relatif au règlement de 1986. La première phrase du point 2 de la partie dudit mémorandum relative à l'article 19 du règlement de 1986 est libellée comme suit:

«Le prix moyen pondéré de toutes les cigarettes dans chaque catégorie vendue par les sociétés membres de l'[Irish Tobacco Manufacturers Advisory Council (comité consultatif des fabricants de tabac irlandais)] sera calculé sur la base du volume des ventes net départ entrepôt de chaque marque pour l'année précédente au 31 décembre, d'une part, et du prix de vente au détail recommandé applicable au moment où le prix moyen pondéré pour chaque catégorie est déterminé, d'autre part.»

- 14 Selon la première phrase du point 3 de cette même partie dudit mémorandum, «une forme de promotion commerciale est avérée si le prix de vente au détail recommandé d'une marque de cigarettes est plus de 3 % inférieur au prix moyen pondéré de sa catégorie».

La procédure précontentieuse

- 15 Considérant que la législation irlandaise relative à la vente des produits du tabac est incompatible avec l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59, la Commission a adressé, le 23 octobre 2001, une lettre de mise en demeure à l'Irlande.

- 16 Le 27 juillet 2002, la Commission a également adressé à cet État membre une demande de renseignements relative à la législation irlandaise applicable.
- 17 Ayant estimé que la réponse de l'Irlande à la lettre de mise en demeure du 4 septembre 2002 ne contenait pas les renseignements demandés, la Commission a envoyé, le 1^{er} octobre 2002, une nouvelle demande de renseignements à cet État membre, qui est restée sans réponse.
- 18 La Commission a alors adressé, les 17 octobre 2003 et 9 juillet 2004, respectivement, une lettre de mise en demeure et un avis motivé à l'Irlande, dans lesquels elle concluait que, en ne fournissant pas les renseignements demandés, cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE. Cet avis motivé invitait ledit État membre à prendre les mesures nécessaires en vue de satisfaire à ces obligations dans un délai de deux mois à compter de la réception dudit avis.
- 19 Le 10 décembre 2004, le ministère de la Santé et des Enfants irlandais a envoyé à M. Medghoul, directeur de la fiscalité et de l'union douanière au sein de la Commission, une lettre dans laquelle était brièvement présentée la législation irlandaise qui venait d'être adoptée en matière de santé publique et de tabac, soulignant toutefois que cette législation faisait l'objet d'un recours devant les juridictions irlandaises et n'était donc pas encore entrée en vigueur. Ladite législation n'était toujours pas entrée en vigueur au moment de l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé du 15 décembre 2006, mentionné au point 21 du présent arrêt.
- 20 À la demande de la Commission, une réunion entre celle-ci et les autorités irlandaises a eu lieu le 10 février 2005.

- 21 Le 10 avril 2006, la Commission a envoyé à l'Irlande une lettre de mise en demeure et, le 15 décembre 2006, un nouvel avis motivé, dans lesquels cette institution soutenait que, par l'instauration d'un système de prix maximaux et minimaux pour la vente au détail des cigarettes, cet État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59. Ledit avis motivé l'invitait à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.
- 22 L'Irlande a répondu à cet avis motivé par lettre du 15 janvier 2007, soutenant que la réglementation nationale en cause était nécessaire à la protection de la santé publique.
- 23 La Commission a alors émis, le 29 juin 2007, un avis motivé complémentaire. Considérant, eu égard aux réponses de l'Irlande à ces avis motivés, que la situation demeurait insatisfaisante, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

Sur les griefs tirés de la violation de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59

Argumentation des parties

- 24 Sur la base des informations dont elle dispose, notamment celles ressortant du procès-verbal de la réunion du 10 février 2005, la Commission considère que, en vertu de la réglementation irlandaise en cause et eu égard à la pratique des autorités irlandaises, sont fixés, pour la vente au détail des cigarettes, d'une part, des prix minimaux, dans la mesure où il est interdit de pratiquer un prix inférieur de plus de 3 % au prix moyen

pondéré des cigarettes de la catégorie pertinente, et, d'autre part, des prix maximaux, dans la mesure où il est interdit de dépasser ledit prix moyen pondéré de plus de 3 %. Ce système aurait pour effet de limiter la liberté des producteurs et des importateurs de déterminer les prix maximaux de vente au détail de leurs produits et serait donc contraire à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59. Comme les autres régimes nationaux similaires qui ont été examinés par la Cour, ledit système ferait obstacle à la vente de cigarettes à un prix inférieur à celui fixé par l'État membre concerné. Cette conclusion ne serait pas remise en cause par l'article 9, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 95/59.

25 Le régime de prix minimaux et maximaux en cause ne serait pas non plus justifié par l'objectif de protection de la santé publique visé à l'article 30 CE. En effet, il découlerait, notamment, de l'arrêt du 17 avril 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, Rec. p. I-2749), qu'une question ayant fait l'objet d'une harmonisation ne pourrait pas être examinée au regard des dispositions du droit primaire dérogeant aux libertés fondamentales.

26 En tout état de cause, les États membres pourraient s'assurer que les prix de vente au détail des produits du tabac soient suffisamment élevés, dans la mesure où cela est nécessaire à la lutte contre le tabagisme, au moyen d'une augmentation générale du niveau de taxation de ces produits, mais aussi au moyen d'une augmentation spécifique, en accordant du poids aux différentes composantes de l'accise et en fixant une accise minimale. Les directives relatives à la taxation des cigarettes laisseraient aux États membres la liberté d'adapter cette taxation à leurs propres priorités.

27 La Commission considère par ailleurs que l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59 est compatible avec la convention OMS. D'une part, cette convention n'aurait pas pour effet d'obliger les parties contractantes à appliquer des prix minimaux. D'autre part, elle

ne conférerait pas aux États membres un droit, opposable à la Communauté, de choisir entre l'application de politiques fiscales et l'application de politiques de prix, car cette question relèverait du fonctionnement interne de la Communauté.

28 Quant à la recommandation 2003/54/CE du Conseil, du 2 décembre 2002, relative à la prévention du tabagisme et à des initiatives visant à renforcer la lutte antitabac (JO 2003, L 22, p. 31), invoquée par l'Irlande en tant que cette recommandation fait état de «mesures appropriées concernant le prix des produits du tabac afin de décourager la consommation de tabac», la Commission estime que les énonciations de ladite recommandation ne sont pas contraignantes et que, en tout état de cause, elles ne peuvent pas être interprétées comme incitant à une violation de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59.

29 En outre, les considérations de santé publique ne seraient pas complètement étrangères à l'harmonisation des droits d'accise sur les produits du tabac.

30 L'Irlande fait valoir que ni la réglementation nationale en cause ni le mémorandum de clarification de 1986 ne prévoient d'interdiction de dépasser de plus de 3 % le prix moyen pondéré pour chaque catégorie de cigarettes. Des prix maximaux ne seraient donc pas imposés. L'Irlande admet que le procès-verbal de la réunion du 10 février 2005 ne reflète pas la réalité à cet égard.

31 Par ailleurs, cet État membre soutient que l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59, qui prévoit que les producteurs et les importateurs de tabacs manufacturés déterminent librement les prix maximaux de vente au détail de leurs produits, ne mentionne pas les prix minimaux et, par conséquent, n'interdit pas l'imposition de tels prix minimaux.

L'imposition d'un prix minimal n'empêcherait les producteurs et les importateurs de fixer les prix maximaux que dans un sens technique et totalement artificiel. En outre, à la différence d'autres régimes nationaux qui ont été examinés par la Cour, le régime irlandais tendrait uniquement à lutter contre la vente de produits du tabac à bas prix.

32 L'Irlande considère que la jurisprudence citée par la Commission au soutien de son argument selon lequel l'article 30 CE ne peut pas être invoqué en l'espèce n'est pas transposable à la présente affaire. Dans son arrêt du 19 octobre 2000, *Commission/Grèce* (C-216/98, Rec. p. I-8921), la Cour aurait reconnu que l'article 30 CE, et en particulier l'objectif de protection de la vie et de la santé des personnes, peut, en principe, justifier la fixation de prix minimaux pour la vente au détail des produits du tabac. Or, les États membres disposeraient d'un pouvoir d'appréciation étendu quant au caractère nécessaire et approprié des mesures destinées à protéger la santé publique. À cet égard, la réglementation irlandaise en cause satisferait au critère de proportionnalité. Elle résulterait d'un choix politique légitime entre la fixation de prix minimaux et l'augmentation de la pression fiscale.

33 L'Irlande soutient encore que les mesures fiscales ne constituent pas, en elles-mêmes, un moyen suffisant pour atteindre l'objectif de protection de la santé publique consistant à exclure la vente de cigarettes à bas prix. L'effet de ces mesures serait incertain, étant donné que les fabricants pourraient décider d'absorber l'augmentation des droits d'accise. En outre, cet État membre ne pourrait pas lutter efficacement contre la vente de cigarettes à bas prix au moyen de l'imposition d'une accise minimale sans procéder à une augmentation générale de la pression fiscale pour toutes les cigarettes, pression qui serait déjà très élevée en Irlande. De surcroît, l'augmentation du niveau de l'accise entraînerait une augmentation du risque de contrebande.

34 La proportionnalité, par rapport à cet objectif, du régime irlandais de fixation de prix minimaux serait confirmée par le point 7 de la recommandation 2003/54 ainsi que par

l'article 6, paragraphe 2, sous a), de la convention OMS. Quant à ladite recommandation, l'Irlande soutient que, si les recommandations ne constituent pas des mesures contraignantes, elles peuvent néanmoins être prises en considération lorsqu'elles sont susceptibles d'éclairer l'interprétation du droit communautaire. S'agissant de la convention OMS, cet État membre fait valoir que, si elle n'impose pas l'obligation d'appliquer un système de prix minimaux, elle oblige les parties contractantes à réguler les prix de vente au détail des produits du tabac soit par des politiques fiscales, soit par des politiques de prix, selon la solution la plus appropriée. L'Irlande aurait considéré, en vertu de son pouvoir d'appréciation, que les politiques de prix constituent un complément approprié à ses politiques fiscales.

- 35 L'Irlande allègue, enfin, que la directive 95/59 repose sur un objectif de concurrence et qu'elle ne prend pas en compte les considérations de santé publique. À cet égard, la Commission aurait elle-même proposé récemment des modifications de cette directive [proposition de directive COM(2008) 459 final] destinées, pour une large part, à réduire la consommation de tabac. Elle aurait également reconnu que le régime communautaire existant n'a pas permis d'empêcher des écarts significatifs des prix entre les États membres et que ces écarts ont entraîné une contrebande ainsi que des achats transfrontaliers très importants, ce qui fausserait la concurrence sur le marché du tabac, se traduirait par des pertes budgétaires pour les États membres appliquant un niveau relativement élevé de taxation et compromettrait, par ailleurs, la réalisation des objectifs de santé publique.

Appréciation de la Cour

- 36 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, qu'il résulte du troisième considérant de la directive 95/59 que celle-ci s'inscrit dans le cadre d'une politique d'harmonisation des structures de l'accise sur les tabacs manufacturés ayant pour but d'éviter que la concurrence entre différentes catégories de tabacs manufacturés appartenant à un même groupe ne soit faussée et, ainsi, de réaliser l'ouverture des marchés nationaux des États membres.

37 À cet effet, l'article 8, paragraphe 1, de cette directive prévoit que 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 (arrêt Commission/Grèce, précité, point 19).

38 Il résulte, en outre, du septième considérant de la directive 95/59 que les impératifs de la concurrence impliquent un régime de prix formés librement pour tous les groupes de tabacs manufacturés.

39 À cet égard, l'article 9, paragraphe 1, de cette directive prévoit que les fabricants ou, le cas échéant, leurs représentants ou mandataires dans la Communauté ainsi que les importateurs de pays tiers déterminent librement le prix maximal de vente au détail pour chacun de leurs produits, ce afin de garantir que la concurrence puisse effectivement jouer entre eux (arrêt Commission/Grèce, précité, point 20). Cette disposition vise à assurer que la détermination de l'assiette de l'accise proportionnelle sur les produits du tabac, à savoir le prix maximal de vente au détail de ces produits, soit soumise aux mêmes règles dans tous les États membres. Elle vise également, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 40 de ses conclusions, à préserver la liberté des opérateurs susmentionnés, qui leur permet de bénéficier effectivement de l'avantage concurrentiel résultant d'éventuels prix de revient inférieurs.

40 Or, l'imposition d'un prix minimal de vente au détail par les autorités publiques a pour effet que le prix maximal de vente au détail déterminé par les producteurs et les importateurs ne pourra pas, en toute hypothèse, être inférieur à ce prix minimal obligatoire. Une réglementation imposant un tel prix minimal est donc susceptible de porter atteinte aux relations concurrentielles en empêchant certains de ces producteurs ou importateurs de tirer avantage de prix de revient inférieurs afin de proposer des prix de vente au détail plus attractifs.

- 41 Par conséquent, un système de prix minimal de vente au détail des produits du tabac manufacturé ne saurait être considéré comme compatible avec l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59 pour autant qu'il n'est pas aménagé de façon à exclure, en toute hypothèse, qu'il soit porté atteinte à l'avantage concurrentiel qui pourrait résulter, pour certains producteurs ou importateurs de tels produits, de prix de revient inférieurs et que, partant, une distorsion de la concurrence se produise (voir arrêts du 4 mars 2010, *Commission/France*, C-197/08, Rec. p. I-1599, point 38, et *Commission/Autriche*, C-198/08, Rec. p. I-1645, point 30).
- 42 C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner la réglementation nationale en cause.
- 43 Cette réglementation impose aux producteurs et aux importateurs actifs sur le marché irlandais un prix minimal de vente au détail des cigarettes qui correspond à 97 % du prix moyen pondéré pratiqué sur ce marché pour chaque catégorie de cigarettes.
- 44 En revanche, la Commission n'a pas établi que ce régime impose aux producteurs et aux importateurs un prix maximal de vente au détail des cigarettes.
- 45 Il convient toutefois de constater que ledit régime ne permet pas d'exclure, en toute hypothèse, que le prix minimal imposé porte atteinte à l'avantage concurrentiel qui pourrait résulter, pour certains producteurs ou importateurs de produits du tabac, de prix de revient inférieurs. Au contraire, ainsi que la Commission l'a relevé lors de l'audience, sans être démentie sur ce point par l'Irlande, un tel régime, qui, en outre, détermine le prix minimal par référence au prix moyen pondéré pratiqué sur le marché pour chaque catégorie de cigarettes, est susceptible d'avoir pour effet de supprimer les écarts entre les prix des produits concurrents et de faire converger ces prix vers le prix du produit le plus cher. Ledit régime porte donc atteinte à la liberté des producteurs et

des importateurs de déterminer le prix maximal de vente au détail de leurs produits, garantie par l'article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 95/59.

⁴⁶ S'agissant de la convention OMS, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général aux points 50 et 51 de ses conclusions, cette convention n'impose aux parties contractantes aucune obligation concrète au regard de la politique des prix en matière de produits du tabac, et ne fait que décrire les solutions possibles pour tenir compte des objectifs nationaux de santé en ce qui concerne la lutte antitabac. En effet, l'article 6, paragraphe 2, de cette convention se borne à prévoir que les parties contractantes adoptent ou maintiennent des mesures «pouvant comprendre» l'application de politiques fiscales et, «le cas échéant», de politiques des prix concernant les produits du tabac.

⁴⁷ De même, aucune indication concrète en ce qui concerne le recours à des systèmes de prix minimaux ne peut être déduite de la recommandation 2003/54, laquelle est, par ailleurs, dépourvue de force contraignante. En effet, le passage auquel se réfère l'Irlande traduit simplement l'idée que les prix élevés des produits du tabac ont pour effet d'en décourager la consommation.

⁴⁸ En tout état de cause, ainsi qu'il résulte du point 41 du présent arrêt, la directive 95/59 ne s'oppose pas à une politique des prix dès lors que celle-ci ne va pas à l'encontre des objectifs de ladite directive, notamment celui d'exclure une distorsion de la concurrence des différentes catégories de tabacs manufacturés appartenant à un même groupe.

⁴⁹ L'Irlande fait également valoir que le régime de prix minimal en cause est justifié par l'objectif de protection de la santé et de la vie des personnes prévu à l'article 30 CE. Selon cet État membre, l'augmentation du niveau des taxes ne serait pas susceptible de

garantir des prix suffisamment élevés des produits du tabac, parce que cette augmentation pourrait être absorbée par les producteurs ou les importateurs en sacrifiant une partie de leur marge bénéficiaire, voire en vendant à perte.

50 Il convient de relever, à cet égard, que l'article 30 CE ne saurait être compris comme autorisant des mesures d'une nature autre que les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ainsi que les mesures d'effet équivalent envisagées aux articles 28 CE et 29 CE (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2002, *Commission/France*, C-302/00, Rec. p. I-2055, point 33). Or, en l'espèce, la Commission n'a pas invoqué une violation de ces dernières dispositions.

51 Il n'en demeure pas moins que la directive 95/59 n'empêche pas l'Irlande de poursuivre la lutte contre le tabagisme, qui s'inscrit dans l'objectif de protection de la santé publique.

52 De même, il ne saurait être soutenu que cet objectif n'est pas pris en compte dans le cadre de cette directive.

53 En effet, ainsi qu'il est mentionné au septième considérant de la directive 2002/10, dernier acte modificatif de la directive 95/59/CE, dont l'article 9 est toutefois demeuré inchangé, le traité CE, et en particulier l'article 152, paragraphe 1, premier alinéa, CE, exige que la définition ainsi que la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté assurent un niveau élevé de protection de la santé humaine.

54 Il est également précisé à ce même considérant que le niveau de taxation est un élément fondamental du prix des produits du tabac, qui, à son tour, influence les habitudes

tabagiques des consommateurs. De même, la Cour a déjà jugé que, s'agissant des produits du tabac, 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 (arrêt du 5 octobre 2006, Valeško, C-140/05, Rec. p. I-10025, point 58) et que l'objectif d'assurer que les prix desdits produits soient fixés à des niveaux élevés peut adéquatement être poursuivi par une taxation accrue de ces produits, les augmentations des droits d'accise devant tôt ou tard se traduire par une majoration des prix de vente au détail, sans que cela porte atteinte à la liberté de détermination des prix (voir, en ce sens, arrêt Commission/Grèce, précité, point 31).

55 En outre, si les États membres souhaitent éliminer définitivement toute possibilité pour les producteurs ou les importateurs d'absorber, même de façon temporaire, l'impact des taxes sur les prix de vente au détail des tabacs manufacturés en vendant ceux-ci à perte, il leur est notamment loisible, tout en permettant ainsi auxdits producteurs et importateurs de bénéficier effectivement de l'avantage concurrentiel résultant d'éventuels prix de revient inférieurs, d'interdire la vente des produits du tabac manufacturé à un prix inférieur à la somme du prix de revient et de l'ensemble des taxes (voir arrêts précités du 4 mars 2010, Commission/France, point 53, et Commission/Autriche, point 43).

56 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours de la Commission doit être accueilli en ce qui concerne le grief relatif à l'imposition, en Irlande, de prix minimaux de vente au détail des cigarettes, mais doit être rejeté en ce qui concerne le grief relatif à l'imposition, dans cet État membre, de prix maximaux de vente au détail des cigarettes.

57 Il convient, par conséquent, de constater que, en imposant des prix minimaux de vente au détail des cigarettes, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/59.

Sur le grief tiré de la violation de l'article 10 CE

Argumentation des parties

58 Selon la Commission, les États membres ont le devoir, en vertu de l'article 10 CE, de faciliter l'accomplissement de ses missions, en particulier en accédant aux demandes de renseignements présentées dans le cadre de procédures d'infraction. Or, en ne fournissant pas des renseignements sur la législation irlandaise applicable malgré les demandes de la Commission des 27 juillet et 1^{er} octobre 2002, l'Irlande aurait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu dudit article. En effet, la réponse de cet État membre, du 4 septembre 2002, à la lettre de mise en demeure du 23 octobre 2001 n'aurait pas contenu les renseignements demandés. Par ailleurs, l'Irlande n'aurait répondu ni à la lettre de mise en demeure du 17 octobre 2003 ni à l'avis motivé du 9 juillet 2004. Enfin, par sa lettre du 10 décembre 2004, l'Irlande ne se serait pas conformée aux obligations qui lui incombent en matière de coopération, étant donné que cette dernière lettre est intervenue plus de deux ans après les demandes de renseignements qui lui avaient été adressées.

59 L'Irlande fait valoir que le ministère de la Santé et de l'Enfance a transmis le 30 mai 2002 une copie des textes visés par la demande de renseignements de la Commission à M. Medghoul. Le 4 septembre 2002, cet État membre aurait répondu tant à la lettre de mise en demeure du 23 octobre 2001 qu'à la demande de renseignements de la Commission. Enfin, par la lettre du 10 décembre 2004, les autorités irlandaises auraient présenté la législation nationale qui venait d'être adoptée. La Commission aurait donc eu parfaitement connaissance de la législation irlandaise. En conséquence, l'Irlande conteste avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE.

Appréciation de la Cour

- ⁶⁰ Il résulte de l'article 10 CE que les États membres sont tenus de coopérer de bonne foi à toute enquête entreprise par la Commission en vertu de l'article 226 CE et de fournir à celle-ci toutes les informations demandées à cette fin (voir arrêt du 13 juillet 2004, *Commission/Italie*, C-82/03, Rec. p. I-6635, point 15 et jurisprudence citée).
- ⁶¹ Or, au moment de l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé du 9 juillet 2004, qui visait un manquement à l'article 10 CE, l'Irlande n'avait toujours pas fourni les informations demandées alors qu'elle y avait été invitée à plusieurs reprises. En effet, il ressort du dossier que ce n'est que par la lettre du 10 décembre 2004 que les autorités irlandaises ont présenté brièvement la législation nationale en matière de santé publique et de tabac, dans son dernier état.
- ⁶² Par conséquent, il convient de constater que, en ne fournissant pas les informations nécessaires à l'accomplissement, par la Commission, de sa mission de contrôle du respect de la directive 95/59, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE.

Sur les dépens

- ⁶³ Aux termes 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. Conformément au paragraphe 3 de cet article, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Toutefois, et bien qu'une partie du recours soit rejetée, il y a lieu de constater que le recours de la Commission est, pour l'essentiel, fondé. Dans ces conditions, il convient de condamner l'Irlande aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:

- 1) En imposant des prix minimaux de vente au détail des cigarettes, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9, paragraphe 1, 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 2002/10/CE du Conseil, du 12 février 2002.**
- 2) En ne fournissant pas les informations nécessaires à l'accomplissement, par la Commission européenne, de sa mission de contrôle du respect de la directive 95/59, telle que modifiée par la directive 2002/10, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE.**
- 3) Le recours est rejeté pour le surplus.**
- 4) L'Irlande est condamnée aux dépens.**

Signatures