Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

24 février 2022*

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Directive 2014/40/UE – Article 23, paragraphe 3 – Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac – Interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs – Régime de sanctions – Sanctions effectives, proportionnées et dissuasives – Obligation, pour les vendeurs de produits du tabac, de vérifier l'âge de l'acheteur lors de la vente de ces produits – Amende – Exploitation d'un bar-tabac – Suspension de la licence d'exploitation pour une durée de quinze jours – Principe de proportionnalité – Principe de précaution »

Dans l'affaire C-452/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), par décision du 5 août 2020, parvenue à la Cour le 23 septembre 2020, dans la procédure

**PJ**

contre

**Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana,**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Arabadjiev (rapporteur), président de chambre, M^me^ I. Ziemele, MM. T. von Danwitz, P. G. Xuereb et A. Kumin, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour PJ, par M^e^ A. Celotto, avvocato,

* Langue de procédure : l'italien.

– pour le gouvernement italien, par Mme G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de Mme A. Collabolletta, avvocato dello Stato,

– pour le gouvernement hongrois, par MM. M. Fehér et G. Koós ainsi que par Mme R. Kissné Berta, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par MM. C. Hödlmayr et A. Spina, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 octobre 2021,

rend le présent

**Arrêt**

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des principes de proportionnalité et de précaution, de l'article 5 TUE, des considérants 8, 21 et 60 ainsi que de l'article 1er et de l'article 23, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1, et rectificatif JO 2015, L 150, p. 24).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant PJ à l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (Agence des douanes et des monopoles – Bureau des monopoles pour la Toscane, Italie) (ci-après l'« agence des douanes ») et au Ministero dell'economia e delle finanze (ministère de l'Économie et des Finances, Italie) au sujet de la légalité d'une décision de l'agence des douanes par laquelle celle-ci a infligée à PJ une sanction pécuniaire ainsi qu'une sanction administrative accessoire consistant à suspendre sa licence d'exploitation du bar-tabac pour une durée de quinze jours.

## Le cadre juridique

### *Le droit international*

3 Par la décision 2004/513/CE du Conseil, du 2 juin 2004 (JO 2004, L 213, p. 8), la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac, signée à Genève le 21 mai 2003 (ci-après la « CCLAT »), a été approuvée au nom de l'Union européenne. Aux termes du préambule de la CCLAT, les parties à cette convention-cadre reconnaissent que « des données scientifiques ont établi de manière irréfutable que la consommation de tabac et l'exposition à la fumée du tabac sont cause de décès, de maladie et d'incapacité et qu'il existe un décalage entre l'exposition à la cigarette et l'utilisation d'autres produits du tabac et l'apparition des maladies liées au tabac ».

4 L'article 16, paragraphes 1 et 6, de la CCLAT prévoit :

« 1. Chaque partie adopte et applique des mesures législatives, exécutives, administratives ou autres mesures efficaces au niveau gouvernemental approprié pour interdire la vente de produits du tabac aux personnes qui n'ont pas atteint l'âge prévu en droit interne ou fixé par la législation nationale, ou l'âge de dix-huit ans. Ces mesures peuvent comprendre :

a) l'exigence pour tous les vendeurs de produits du tabac d'afficher visiblement et en évidence dans leur point de vente un avis d'interdiction de la vente de tabac aux mineurs et, en cas de doute, de demander à chaque acheteur de prouver par des moyens appropriés qu'il a atteint l'âge légal ;

b) l'interdiction de vendre des produits du tabac en les rendant directement accessibles, par exemple sur les étagères des magasins ;

c) l'interdiction de la fabrication et de la vente de confiseries, en-cas, jouets ou autres objets ayant la forme de produits du tabac attrayants pour les mineurs, et

d) des mesures prises pour s'assurer que les distributeurs automatiques de produits du tabac placés sous sa juridiction ne soient pas accessibles aux mineurs et ne fassent pas de promotion pour la vente de ces produits aux mineurs.

[...]

6. Chaque partie adopte et applique des mesures législatives, exécutives, administratives ou autres mesures efficaces, y compris des sanctions à l'encontre des vendeurs et des distributeurs, afin d'assurer le respect des obligations énoncées aux paragraphes 1 à 5 du présent article. »

### *Le droit de l'Union*

5 Les considérants 7, 8, 21, 48 et 60 de la directive 2014/40 énoncent :

« (7) L'action législative au niveau de l'Union est également nécessaire pour mettre en œuvre la [CCLAT] de mai 2003, à laquelle sont parties l'Union et ses États membres, et pour lesquels les dispositions de cette convention-cadre sont contraignantes. Il convient de tenir tout particulièrement compte des dispositions de la CCLAT portant sur la réglementation de la composition des produits du tabac, la réglementation des informations sur les produits du tabac à communiquer, le conditionnement et l'étiquetage des produits du tabac, la publicité et le commerce illicite des produits du tabac. Les parties à la CCLAT, comprenant l'Union et ses États membres, ont adopté une série de directives sur l'application des dispositions de la CCLAT par consensus lors de différentes conférences.

(8) Conformément à l'article 114, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il y a lieu de prendre pour base un niveau de protection élevé en matière de santé pour les propositions législatives, et, en particulier, toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques devrait être prise en compte. Les produits du tabac ne sont pas des denrées ordinaires et, au vu des effets particulièrement nocifs du tabac sur la santé humaine, il convient de mettre l'accent sur la protection de la santé afin de réduire notamment la prévalence du tabagisme chez les jeunes.

[...]

(21) Conformément à l'objet de la présente directive, à savoir faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé, notamment chez les jeunes, et conformément 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)], il convient d'encourager les États membres à empêcher la vente de ces produits aux enfants et aux adolescents en adoptant des mesures appropriées visant à fixer des limites d'âge et à les faire respecter.

[...]

(48) En outre, la présente directive n'harmonise ni les règles relatives aux environnements sans tabac, ni les modalités de vente et de publicité sur les marchés nationaux, ni les règles en matière d'extension de marque, et elle n'introduit pas non plus de limite d'âge pour les cigarettes électroniques ou les flacons de recharge. Dans tous les cas, la présentation de ces produits et la publicité faite à leur sujet ne devraient pas promouvoir la consommation de tabac ni prêter à confusion avec des produits du tabac. Les États membres sont libres de légiférer en la matière dans les limites de leur propre juridiction et sont encouragés à le faire.

[...]

(60) Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et des produits connexes, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison de leurs dimensions et effets, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'il est énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs ».

6 L'article 1er de cette directive dispose :

« La présente directive a pour objectif le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant :

a) les ingrédients et émissions des produits du tabac et les obligations de déclaration y afférentes, notamment les niveaux d'émissions maximaux de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone pour les cigarettes ;

b) certains aspects de l'étiquetage et du conditionnement des produits du tabac, notamment les avertissements sanitaires devant figurer sur les unités de conditionnement et sur tout emballage extérieur, ainsi que les dispositifs de traçabilité et de sécurité qui s'appliquent aux produits du tabac afin de garantir le respect de la présente directive par ceux-ci ;

c) l'interdiction de mettre sur le marché les produits du tabac à usage oral ;

d) la vente à distance transfrontalière de produits du tabac ;

e) l'obligation de soumettre une notification concernant les nouveaux produits du tabac ;

f) la mise sur le marché et l'étiquetage de certains produits connexes des produits du tabac, à savoir les cigarettes électroniques et les flacons de recharge, et les produits à fumer à base de plantes ;

en vue de faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes, et de respecter les obligations de l'Union découlant de la [CCLAT]. »

7 L'article 23, paragraphe 3, de ladite directive est ainsi libellé :

« Les États membres déterminent le régime des sanctions applicable aux violations des dispositions nationales adoptées en application de la présente directive et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de ces sanctions. Les sanctions prévues sont effectives, proportionnées et dissuasives. Toute sanction administrative financière qui peut être imposée suite à une infraction intentionnelle peut être de nature à neutraliser l'avantage financier obtenu grâce à l'infraction. »

### *Le droit italien*

8 L'article 25, deuxième alinéa, du regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (décret royal n° 2316 portant approbation de la codification des lois relatives à la protection et à l'assistance de la maternité et de l'enfance), du 24 décembre 1934 (GURI n° 47, du 25 février 1935, p. 811), tel que remplacé par l'article 24, paragraphe 3, du decreto legislativo n. 6 – Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (décret législatif n° 6 portant transposition de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE), du 12 janvier 2016 (GURI n° 13, du 18 janvier 2016, p. 102) (ci-après le « décret législatif n° 6/2016 ») dispose :

« Toute personne qui vend des produits du tabac, des cigarettes électroniques ou des flacons de recharge contenant de la nicotine, ou encore des nouveaux produits du tabac, est tenu d'exiger de l'acheteur qu'il produise un document d'identité lors de son achat sauf s'il est évident que ce dernier est majeur.

Toute personne qui vend ou fournit des produits du tabac, des cigarettes électroniques ou des flacons de recharge contenant de la nicotine, ou encore des nouveaux produits du tabac, à des mineurs de moins de dix-huit ans est passible d'une amende administrative de 500 à 3 000 euros et d'une suspension de sa licence d'exploitation d'une durée de quinze jours. En cas de récidive, la personne est passible d'une amende administrative de 1 000 à 8 000 euros et d'un retrait de sa licence d'exploitation. »

## Le litige au principal et la question préjudicielle

9 PJ est titulaire d'une licence d'exploitation d'un bar-tabac l'autorisant à vendre des produits du tabac soumis à un monopole d'État en Italie.

10 Au mois de février 2016, lors d'un contrôle de l'agence des douanes, celle-ci a constaté que PJ avait vendu des cigarettes à un mineur.

11 En application de l'article 24, paragraphe 3, du décret législatif n° 6/2016, l'agence des douanes a infligé à PJ une amende administrative d'un montant de 1 000 euros ainsi qu'une sanction administrative accessoire consistant à suspendre sa licence d'exploitation du bar-tabac pour une durée de quinze jours.

12 PJ s'est acquitté de l'amende qui lui a été infligée. En revanche, il a attaqué, devant le Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (tribunal administratif régional de la Toscane, Italie) la sanction administrative accessoire par laquelle sa licence d'exploitation du bar-tabac a été suspendue. Cette juridiction a rejeté le recours de PJ par un jugement du 27 novembre 2018.

13 PJ a interjeté un appel du jugement du Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (tribunal administratif régional de la Toscane) devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), la juridiction de renvoi. Il a fait valoir que la réglementation en cause au principal était incompatible avec la directive 2014/40, notamment, parce que la suspension de sa licence d'exploitation revêtait un caractère excessif et disproportionné, car cette sanction lui était imposée à la suite d'une infraction unique commise pour la première fois. PJ a donc estimé que cette réglementation faisait primer le principe de précaution afin de garantir le droit à la santé des mineurs ce qui a entraîné une violation du principe de proportionnalité.

14 À cet égard, la juridiction de renvoi considère que, lors de l'examen de la proportionnalité des sanctions en cause au principal, il convient de prendre en compte la prépondérance que la directive 2014/40 confère à la protection de la santé des jeunes.

15 Cette juridiction estime que, dans le cadre de la mise en balance entre, d'une part, l'intérêt de protéger la santé des jeunes et, d'autre part, le droit des opérateurs économiques d'exercer une activité commerciale consistant à vendre des produits du tabac, l'article 23, paragraphe 3, de la directive 2014/40 laisse aux États membres le soin de déterminer des régimes de sanctions visant à atteindre l'objectif d'interdire la consommation de tabac par les mineurs. Ladite juridiction ajoute que, si cette disposition prévoit que les sanctions financières infligées peuvent être de nature à neutraliser l'avantage financier obtenu en raison de l'infraction, il n'en reste pas moins que le législateur de l'Union n'a pas exclu la possibilité d'imposer des sanctions administratives autres que pécuniaires.

16 Dans ce contexte, la même juridiction estime que, en prévoyant la suspension des licences d'exploitation permettant aux opérateurs économiques de vendre des produits du tabac, le législateur italien a, conformément aux exigences de la directive 2014/40, fait prévaloir l'intérêt de protéger la santé humaine sur le droit de l'entrepreneur de vendre des produits du tabac. Dès lors, les pertes financières des entrepreneurs subies en raison de cette suspension seraient justifiées et raisonnables.

17 Dans ces conditions, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 25, deuxième alinéa, du [décret royal n° 2316, du 24 décembre 1934], tel que remplacé par l'article 24, paragraphe 3, du [décret législatif n° 6/2016] – dans la mesure où il dispose que "[t]oute personne qui vend ou fournit des produits du tabac, des cigarettes électroniques ou des flacons de recharge contenant de la nicotine, ou encore des nouveaux produits du tabac, à des

mineurs de moins de dix-huit ans est passible d'une amende administrative de 500 à 3 000 euros et d'une suspension de sa licence d'exploitation pour une durée de quinze jours" – viole-t-il les principes communautaires de proportionnalité et de précaution visés à l'article 5 TUE, à l'article 23, paragraphe 3, de la directive 2014/40 et aux considérants 21 et 60 de cette directive, en ce qu'il ferait primer le principe de précaution sans le tempérer au moyen du principe de proportionnalité au point de sacrifier les intérêts des opérateurs économiques de manière disproportionnée au profit de la protection de la santé et, ce faisant, n'assurerait pas le juste équilibre qu'il convient de trouver entre les différents droits fondamentaux, en imposant, qui plus est, une sanction qui ne poursuit pas efficacement l'objectif de réduire la prévalence du tabagisme chez les jeunes contrairement à ce qu'énonce le considérant 8 de [ladite directive] ? »

## Sur la question préjudicielle

### *Observations liminaires*

18 Dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. En effet, la Cour a pour mission d'interpréter toutes les dispositions du droit de l'Union dont les juridictions nationales ont besoin afin de statuer sur les litiges qui leur sont soumis, même si ces dispositions ne sont pas indiquées expressément dans les questions qui lui sont adressées par ces juridictions [arrêt du 12 décembre 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complément de pension pour les mères), C-450/18, EU:C:2019:1075, point 25 et jurisprudence citée].

19 Dans la présente affaire, même si, sur le plan formel, la juridiction de renvoi a limité sa question à l'interprétation, d'une part, de l'article 5 TUE et, d'autre part, des dispositions de la directive 2014/40, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, que cette juridiction y ait fait référence ou non dans l'énoncé de sa question. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments dudit droit qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige [voir, en ce sens, arrêt du 12 décembre 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complément de pension pour les mères), C-450/18, EU:C:2019:1075, point 26].

20 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, à la suite d'un contrôle de l'agence des douanes, celle-ci a constaté que PJ avait vendu des cigarettes à un mineur en violation de l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs. L'agence des douanes lui a, en conséquence, infligé, sur le fondement du droit national, une sanction administrative pécuniaire ainsi qu'une sanction administrative accessoire consistant à suspendre sa licence d'exploitation du bar-tabac pour une durée de quinze jours.

21 Dans ce contexte, s'agissant, en premier lieu, de l'applicabilité de l'article 5 TUE en l'occurrence, il y a lieu de relever qu'il ressort de la décision de renvoi que, en faisant référence à cet article, la juridiction de renvoi s'interroge, plus précisément, sur l'interprétation du principe de proportionnalité, tel que prévu à l'article 5, paragraphe 4, TUE.

22 À cet égard, il convient de rappeler que cette disposition se rapporte à l'action des institutions de l'Union. Conformément au premier alinéa de ladite disposition, en vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Quant au second alinéa de la même disposition, il concerne les institutions de l'Union et leur impose de se conformer au principe de proportionnalité lorsqu'elles agissent dans l'exercice d'une compétence (ordonnance du 13 février 2020, MAK TURS, C-376/19, non publiée, EU:C:2020:99, point 18 et jurisprudence citée).

23 Or, en l'occurrence, la disposition nationale est contenue dans le décret législatif n° 6/2016 adopté par le législateur italien et concerne l'infliction de sanctions administratives en cas de violation de l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs en Italie. Dans ces conditions, l'article 5, paragraphe 4, TUE ne s'applique pas à une situation telle que celle en cause au principal.

24 En deuxième lieu, en ce qui concerne l'applicabilité de la directive 2014/40 et de son article 23, paragraphe 3, en l'occurrence, il y a lieu de relever, premièrement, que, aux termes du considérant 21 de cette directive, conformément, d'une part, à l'objet de celle-ci, à savoir faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé, notamment chez les jeunes, et, d'autre part, à la recommandation 2003/54, il convient d'encourager les États membres à empêcher la vente de ces produits aux enfants et aux adolescents, en adoptant des mesures appropriées visant à fixer des limites d'âge et à les faire respecter.

25 Cela étant, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé, en substance, au point 51 de ses conclusions, cet encouragement ne s'est pas traduit dans la directive 2014/40 par une disposition imposant une obligation d'adopter des mesures interdisant la vente des produits du tabac aux mineurs.

26 En effet, il ressort du considérant 48 de cette directive que celle-ci n'harmonise pas les modalités de vente de tabac sur les marchés nationaux. Ce considérant prévoit également que les États membres sont libres de légiférer en la matière dans les limites de leur propre juridiction et sont encouragés à le faire.

27 Dans ces conditions, ainsi que M. l'avocat général l'a, en substance, relevé, au point 45 de ses conclusions, il y a lieu de considérer que la directive 2014/40 n'a pas procédé à l'harmonisation de ces aspects de la vente des produits du tabac qui concernent la vente de ces produits aux mineurs.

28 Par conséquent, ni l'article 23, paragraphe 3, de la directive 2014/40 ni celle-ci ne sont applicables en l'occurrence.

29 En troisième lieu, il convient de rappeler que la CCLAT a été approuvée au nom de l'Union par la décision 2004/513.

30 À cet égard, la Cour a itérativement jugé qu'un accord international conclu par l'Union fait, à compter de son entrée en vigueur, partie intégrante du droit de celle-ci [arrêt du 6 octobre 2020, Commission/Hongrie (Enseignement supérieur), C-66/18, EU:C:2020:792, point 69 et jurisprudence citée]. Il s'ensuit, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 55 de ses conclusions, que la CCLAT fait partie intégrante du droit de l'Union.

31 Il ressort de l'article 16, paragraphe 1, de cette convention-cadre, intitulé « Vente aux mineurs et par les mineurs », que chaque partie à ladite convention-cadre adopte et applique des mesures législatives, exécutives, administratives ou autres mesures efficaces au niveau gouvernemental pour interdire la vente des produits du tabac aux personnes qui n'ont pas atteint l'âge prévu en droit interne ou fixé par la législation nationale, ou l'âge de dix-huit ans. Aux termes du paragraphe 6 de cet article, chaque partie à la même convention-cadre adopte et applique des mesures législatives, exécutives, administratives ou d'autres mesures efficaces, y compris des sanctions à l'égard des vendeurs et des distributeurs, afin d'assurer le respect des obligations énoncées aux paragraphes 1 à 5 dudit article 16.

32 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer qu'une disposition nationale, telle que celle en cause au principal, doit, en principe, être appréciée au regard des exigences instaurées à l'article 16 de la CCLAT.

33 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé, en substance, au point 59 de ses conclusions, dans la mesure où la CCLAT fait partie intégrante du droit de l'Union, sa mise en œuvre doit respecter le principe de proportionnalité en tant que principe général du droit de l'Union.

34 S'agissant, en quatrième et dernier lieu, de l'applicabilité du principe de précaution en l'occurrence, il convient de rappeler que ce principe implique que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées (voir, en ce sens, arrêt du 6 mai 2021, Bayer CropScience et Bayer/Commission, C-499/18 P, EU:C:2021:367, point 80). À cet égard, il suffit de relever, d'une part, qu'aucune des parties à la procédure ne nie les risques liés à la consommation des produits de tabac à fumer et, d'autre part, qu'il ressort du préambule de la CCLAT que des données scientifiques ont établi de manière irréfutable que la consommation de tabac et l'exposition à la fumée du tabac sont cause de décès, de maladie et d'incapacité, et qu'il existe un décalage entre l'exposition à la cigarette et l'utilisation d'autres produits du tabac et l'apparition des maladies liées au tabac. En conséquence, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 65 de ses conclusions, ce principe ne s'applique pas à la situation en cause au principal.

35 Dans ces conditions, il y a lieu de comprendre la question posée comme tendant, en substance, à savoir si le principe de proportionnalité s'oppose à une réglementation nationale qui, en cas de première violation de l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs, prévoit, en sus de l'infliction d'une amende administrative, la suspension de la licence d'exploitation autorisant l'opérateur économique qui a violé cette interdiction à vendre de tels produits pour une durée de quinze jours.

### *Réponse de la Cour*

36 Selon une jurisprudence constante, en l'absence d'harmonisation de la législation de l'Union dans le domaine des sanctions applicables en cas d'inobservation des conditions prévues par un régime institué par cette législation, les États membres sont compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées. Ils sont toutefois tenus d'exercer leurs compétences dans le respect du droit de l'Union et de ses principes généraux, et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, point 84 et jurisprudence citée).

37 En particulier, les mesures administratives ou répressives permises par une législation nationale ne doivent pas excéder les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par cette législation (voir, en ce sens, arrêt du 19 octobre 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, point 39 et jurisprudence citée, ainsi que ordonnance du 12 juillet 2018, Pinzaru et Cirstinoiu, C-707/17, non publiée, EU:C:2018:574, point 27 ainsi que jurisprudence citée).

38 En effet, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux objectifs visés (voir, en ce sens, arrêts du 19 octobre 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, point 39, et du 6 mai 2021, Bayer CropScience et Bayer/Commission, C-499/18 P, EU:C:2021:367, point 166).

39 Dans ce contexte, la Cour a précisé que la rigueur des sanctions doit être en adéquation avec la gravité des violations qu'elles répriment, notamment en assurant un effet réellement dissuasif, tout en respectant le principe général de proportionnalité (ordonnance du 12 juillet 2018, Pinzaru et Cirstinoiu, C-707/17, non publiée, EU:C:2018:574, point 28 et jurisprudence citée).

40 S'il appartient à la juridiction de renvoi, seule compétente pour interpréter et appliquer le droit national, d'apprécier si, en l'occurrence, par rapport à l'infraction commise, la suspension de la licence d'exploitation du bar-tabac, outre l'amende qui a été infligée, est proportionnée à la réalisation de l'objectif légitime poursuivi par l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs, à savoir la protection de la santé humaine et la réduction notamment de la prévalence du tabagisme chez les jeunes, il n'en demeure pas moins que la Cour peut lui fournir les éléments d'interprétation relevant du droit de l'Union qui peuvent lui permettre de déterminer si tel est le cas [voir, en ces sens, arrêt du 11 février 2021, K. M. (Sanctions infligées au capitaine de navire), C-77/20, EU:C:2021:112, point 39].

41 En l'occurrence, il ressort de l'article 24, paragraphe 3, du décret législatif n° 6/2016 que le législateur italien a prévu un cumul de sanctions, en cas de première violation de l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs, consistant, d'une part, à infliger une sanction pécuniaire et, d'autre part, à suspendre la licence d'exploitation du bar-tabac du contrevenant pour quinze jours.

42 En ce qui concerne ce cumul de sanctions, le gouvernement italien fait observer que, à l'époque du régime de sanctions antérieur, qui ne prévoyait que des sanctions purement pécuniaires, des considérations économiques ont amené les revendeurs de produits du tabac à prendre le risque d'être sanctionnés pour une violation de l'interdiction de vendre ces produits aux mineurs. L'imposition uniquement d'une amende n'aurait donc pas permis de réduire la consommation de tabac des jeunes.

43 À cet égard, il convient de relever, premièrement, que l'article 16, paragraphe 6, de la CCLAT n'exclut pas la possibilité d'imposer, en sus d'une amende administrative, des sanctions administratives autres que pécuniaires, telles que la suspension de la licence d'un opérateur économique qui a violé l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs.

44 Deuxièmement, il y a lieu de considérer que, afin qu'une telle sanction assure un effet réellement dissuasif, tout en respectant le principe général de proportionnalité, les contrevenants doivent être effectivement privés des avantages économiques découlant des infractions liées à la vente des

produits du tabac aux mineurs et les sanctions doivent permettre de produire des effets proportionnés à la gravité des infractions, de manière à décourager efficacement toute personne de commettre des infractions de même nature.

45 Dans ces conditions, il apparaît qu'un système de sanctions tel que celui en cause au principal qui prévoit, en sus de l'infliction d'une amende administrative, la suspension de la licence d'exploitation du bar-tabac de l'opérateur économique concerné en tant que sanction administrative accessoire peut fortement affaiblir, voire éliminer, les considérations économiques susceptibles d'amener des revendeurs de produits du tabac à vendre des produits du tabac aux mineurs en dépit de l'interdiction de telles ventes.

46 Ainsi, les sanctions prévues par le législateur italien apparaissent de nature, d'une part, à neutraliser l'avantage financier obtenu grâce à l'infraction et, d'autre part, à inciter les opérateurs économiques à respecter les mesures interdisant la vente des produits de tabac aux mineurs.

47 Un système de sanctions tel que celui en cause au principal apparaît donc approprié pour atteindre l'objectif de protéger la santé humaine et de réduire notamment la prévalence du tabagisme chez les jeunes, tel qu'énoncé à la CCLAT.

48 Quant au point de savoir si la rigueur des sanctions prévues par la réglementation nationale n'excède pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la législation en cause, il convient, en premier lieu, d'examiner les éventuelles répercussions de la suspension de la licence d'exploitation du bar-tabac de l'opérateur économique concerné quant à son droit légitime à exercer une activité entrepreneuriale.

49 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, ainsi qu'il ressort de l'article 35 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que de l'article 9 TFUE, de l'article 114, paragraphe 3, TFUE et de l'article 168, paragraphe 1, TFUE, un niveau élevé de protection de la santé humaine doit être assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et les actions de l'Union (arrêt du 4 mai 2016, Philip Morris Brands e.a., C-547/14, EU:C:2016:325, point 157).

50 Selon une jurisprudence constante, l'objectif de protection de la santé revêt une importance prépondérante par rapport aux intérêts d'ordre économique, l'importance de cet objectif étant susceptible de justifier des conséquences économiques négatives, même d'une ampleur considérable (arrêt du 22 novembre 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, point 54).

51 Il convient donc de considérer, ainsi que M. l'avocat général l'a, en substance, relevé au point 75 de ses conclusions, que la suspension de la licence d'exploitation d'un bar-tabac, pour une période de temps limitée, en cas de première violation de l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs ne saurait, en principe, être considérée comme étant une atteinte démesurée au droit légitime des opérateurs économiques à exercer leur activité entrepreneuriale.

52 En second lieu, en ce qui concerne les modalités de la détermination des sanctions en l'occurrence, il y a lieu de relever, premièrement, que, si l'article 24, paragraphe 3, du décret législatif n° 6/2016 prévoit la suspension d'une licence d'exploitation d'un bar-tabac pour une durée fixée à quinze jours, il n'en reste pas moins qu'il prévoit également que cette suspension est accompagnée d'amendes en cas de première violation de l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs qui varient selon la gravité de l'infraction en cause, ce qui fait ressortir une certaine gradation et progressivité dans la détermination des sanctions qui peuvent être infligées.

53 En effet, il apparaît que cette disposition prévoit des modalités de détermination des amendes qui permettent de les fixer en soupesant toutes les circonstances du cas de figure, notamment la gravité du comportement illicite de l'opérateur économique concerné.

54 Dans ces conditions, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé, en substance, au point 79 de ses conclusions, l'équilibre entre la rigueur des sanctions et la gravité de l'infraction concernée apparaît être assurée par les amendes accompagnant la suspension de la licence d'exploitation du bar-tabac du contrevenant qui varient selon la gravité de l'infraction en cause. En effet, en l'occurrence, le montant de l'amende infligée au requérant au principal s'élevait à 1 000 euros, à savoir un montant correspondant aux limites inférieures des montants prévus dans le cas d'une première infraction.

55 Deuxièmement, il y a lieu d'observer que la suspension de la licence d'exploitation n'est prévue que pour une durée de quinze jours.

56 Il apparaît donc que cette sanction accessoire, prise dans son contexte, constitue une mesure qui, en cas de première violation de l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs, vise, notamment, à sanctionner l'infraction commise par les revendeurs de ces produits et à les dissuader de violer de nouveau cette interdiction en éliminant les considérations économiques susceptibles d'amener ces revendeurs à vendre des produits du tabac aux mineurs en dépit de l'interdiction de telles ventes, sans aboutir à une révocation de la licence, cette dernière n'étant prévue, ainsi qu'il ressort de l'article 24, paragraphe 3, du décret législatif n° 6/2016, qu'en cas de récidive.

57 Dans ces conditions, compte tenu de la gravité de l'infraction et sous réserve des vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, il n'apparaît pas qu'un système de sanctions tel que celui en cause au principal qui, afin de priver les contrevenants des avantages économiques découlant de la violation de l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs et de les dissuader de violer cette interdiction, prévoit, en sus de l'infliction d'une amende administrative, la suspension d'une licence d'exploitation d'un bar-tabac pour une durée fixée à quinze jours en cas de première violation excède les limites de ce qui est nécessaire pour garantir l'objectif de protéger la santé humaine et de réduire, notamment, la prévalence du tabagisme chez les jeunes.

58 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que le principe de proportionnalité doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui, en cas de première violation de l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs, prévoit, en sus de l'infliction d'une amende administrative, la suspension de la licence d'exploitation autorisant l'opérateur économique qui a violé cette interdiction à vendre de tels produits pour une durée de quinze jours, pour autant qu'une telle réglementation n'excède pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation de l'objectif de protéger la santé humaine et de réduire, notamment, la prévalence du tabagisme chez les jeunes.

## Sur les dépens

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

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

**Le principe de proportionnalité doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui, en cas de première violation de l'interdiction de vendre des produits du tabac aux mineurs, prévoit, en sus de l'infliction d'une amende administrative, la suspension de la licence d'exploitation autorisant l'opérateur économique qui a violé cette interdiction à vendre de tels produits pour une durée de quinze jours, pour autant qu'une telle réglementation n'excède pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation de l'objectif de protéger la santé humaine et de réduire notamment la prévalence du tabagisme chez les jeunes.**

Signatures