Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NICHOLAS EMILIOU
présentées le 30 janvier 2025 [1]

Affaire C-759/23

PJ Carroll & Company Ltd,
Nicoventures Trading Ltd
contre
The Minister for Health,
Irlande,
Attorney General
en présence de
Philip Morris Ltd,
Philip Morris Products SA,
Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA

[demande de décision préjudicielle formée par la High Court (Haute Cour, Irlande)]

« Renvoi préjudiciel – Marché intérieur – Santé publique – Directive 2014/40/UE – Fabrication, présentation et vente des produits du tabac et des produits connexes – Articles 7 et 12 – Validité de la directive déléguée (UE) 2022/2100 – Article 290, paragraphe 1, TFUE – Délégation de pouvoirs à la Commission européenne – Éléments essentiels – Nouveaux produits du tabac – Produits du tabac chauffés – Ingrédients – Étiquetage »

I. Introduction

1. La présente affaire concerne l'interprétation de certaines dispositions 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 [2].

2. La directive 2014/40 vise à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de ces produits, tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé publique, particulièrement pour les jeunes. Elle dispose notamment à cet effet que i) les États membres doivent interdire la mise sur le marché de produits du tabac contenant un arôme caractérisant (ci-après l'« interdiction des

[1] Langue originale : l'anglais.
[2] JO 2014, L 127, p. 1.

arômes ») et que ii) chaque unité de conditionnement ainsi que tout emballage extérieur des produits du tabac doivent porter certains avertissements sanitaires et messages d'information (ci-après l'« obligation en matière d'étiquetage ») (ci-après, ensemble, les « obligations en cause »).

3. Dans le même temps, elle prévoit certaines *dérogations* aux obligations en cause, notamment en ce qui concerne les produits du tabac dont la consommation est principalement le fait de consommateurs plus âgés et de groupes de population réduits. Toutefois, la directive autorise également la Commission européenne à adopter des *actes délégués* pour retirer les exemptions en cause pour une catégorie particulière de produits (ci-après le « retrait d'exemptions ») en cas d'évolution notable de la situation, c'est-à-dire en cas d'augmentation notable du volume des ventes de cette catégorie de produits ou du niveau de prévalence d'utilisation chez les jeunes consommateurs.

4. La présente affaire soulève la question de savoir si la Commission pouvait valablement, au moyen de la directive déléguée (UE) 2022/2100[3], retirer les exemptions pour une catégorie de produits nouvellement créée, à savoir celle des produits du tabac chauffés. Pour y répondre, il convient de déterminer si, ce faisant, la Commission a outrepassé les pouvoirs qui lui ont été délégués par le législateur de l'Union au travers de la directive 2014/40.

5. Il s'agit là, naturellement, d'une question d'intérêt constitutionnel, puisque le principe de l'équilibre institutionnel, qui constitue une caractéristique fondamentale de la structure institutionnelle de l'Union, implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres[4]. Il importe par conséquent que, lorsque naissent des doutes tels que ceux exprimés par la juridiction de renvoi, la Cour puisse vérifier si, en exerçant les pouvoirs qui lui ont été délégués en vertu de l'article 290 TFUE, la Commission a respecté le cadre de la délégation de pouvoirs, tel qu'« explicitement [délimité] » dans l'acte de base[5].

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La directive 2014/40

6. Les considérants 8, 15, 19, 22 à 24, 26, 34, 35, 51 et 52 de la directive 2014/40 sont libellés comme suit :

« (8) Conformément à l'article 114, paragraphe 3, [TFUE], il y a lieu de prendre pour base un niveau de protection élevé en matière de santé pour les propositions législatives [...] 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.

[...]

[3] Directive déléguée du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40 en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés (JO 2022, L 283, p. 4).

[4] Voir, par exemple, arrêt du 22 novembre 2022, Commission/Conseil (Adhésion à l'acte de Genève) (C-24/20, EU:C:2022:911, point 83).

[5] Voir, par exemple, arrêt du 26 juillet 2017, République tchèque/Commission (C-696/15 P, EU:C:2017:595, points 49 et 51).

(15) L'absence de stratégie harmonisée concernant la réglementation relative aux ingrédients des produits du tabac nuit au bon fonctionnement du marché intérieur et a une incidence négative sur la libre circulation des biens dans l'Union. [...] Faute d'harmonisation, les entraves au bon fonctionnement du marché intérieur devraient s'accroître dans les années à venir, compte tenu de la mise en œuvre de la [convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac (CCLAT)] et de ses directives d'application pertinentes [6] dans l'Union, et compte tenu de l'expérience acquise dans d'autres juridictions, hors de l'Union. Les directives de la CCLAT concernant la réglementation relative au contenu des ingrédients des produits du tabac et à la réglementation des informations sur les produits du tabac à communiquer appellent notamment à la suppression des ingrédients utilisés pour améliorer le goût du produit et pour créer l'impression qu'il a des effets bénéfiques sur la santé, des ingrédients associés à l'énergie et à la vitalité ou encore de ceux qui ont des propriétés colorantes.

[...]

(19) Dans la mesure où la présente directive met l'accent sur les jeunes, les produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler devraient faire l'objet d'une dérogation à certaines prescriptions relatives aux ingrédients tant qu'aucune évolution notable de la situation n'est constatée du point de vue du volume des ventes ou des habitudes de consommation des jeunes.

[...]

(22) Des disparités subsistent entre les dispositions nationales sur l'étiquetage des produits du tabac [...]

(23) De telles disparités sont de nature à créer des entraves aux échanges et au bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et, partant, devraient être éliminées. [...]

(24) L'adaptation des dispositions en matière d'étiquetage est par ailleurs nécessaire en vue d'aligner la réglementation au niveau de l'Union sur les avancées internationales. Ainsi, les directives de la CCLAT sur le conditionnement et l'étiquetage des produits du tabac recommandent des mises en garde de grande taille assorties d'images sur les deux faces principales du conditionnement, des informations obligatoires concernant le sevrage tabagique et des règles strictes quant aux informations de nature à induire en erreur.

[...]

(26) Les produits du tabac à fumer autres que les cigarettes et le tabac à rouler, dont la consommation est principalement le fait de consommateurs plus âgés et de groupes de population réduits, devraient continuer à bénéficier d'une dérogation à certaines obligations en matière d'étiquetage tant qu'aucune évolution notable de la situation n'est constatée s'agissant des volumes de vente ou des habitudes de consommation des jeunes. [...]

[...]

6 Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, directives d'application, article 5.3, article 8, articles 9 et 10, article 11, article 12, article 13 et article 14.

(34) Tous les produits du tabac sont des sources potentielles de mortalité, de morbidité et d'incapacité. [...] Il est donc important de surveiller l'évolution des nouveaux produits du tabac. [...]

(35) Afin de garantir l'existence de conditions de concurrence équitables, les nouveaux produits du tabac qui constituent des produits du tabac tels qu'ils sont définis dans la présente directive devraient être conformes aux exigences de celle-ci.

[...]

(51) Afin d'assurer que la présente directive soit pleinement opérationnelle et afin de l'adapter à l'évolution des techniques, de la science et du contexte international en matière de fabrication, de consommation et de réglementation du tabac, le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 [TFUE] devrait être délégué à la Commission afin qu'elle puisse [...] supprimer certaines exceptions octroyées à des produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler [...]

(52) La Commission devrait suivre l'évolution de la situation en ce qui concerne la mise en œuvre et l'impact de la présente directive et présenter un rapport au plus tard le 21 mai 2021, et en cas de besoin par la suite, afin de déterminer s'il est nécessaire d'y apporter des modifications. Le rapport devrait comporter des informations relatives [...] à l'évolution du marché des nouveaux produits du tabac, à une éventuelle évolution du marché qui constituerait une évolution notable de la situation [...] »

7. Aux termes de l'article 2 de la directive 2014/40, on entend par :

« [...]

4) "produits du tabac", des produits pouvant être consommés et composés, même partiellement, de tabac, qu'il soit ou non génétiquement modifié ;

5) "produit du tabac sans combustion", un produit du tabac ne faisant appel à aucun processus de combustion, notamment le tabac à mâcher, à priser et à usage oral ;

[...]

9) "produits du tabac à fumer", des produits du tabac qui ne sont pas des produits du tabac sans combustion ;

[...]

14) "nouveau produit du tabac", un produit du tabac qui :

a) ne relève d'aucune des catégories suivantes : cigarette, tabac à rouler, tabac à pipe, tabac à pipe à eau, cigare, cigarillo, tabac à mâcher, tabac à priser ou tabac à usage oral ; et

b) est mis sur le marché après le 19 mai 2014 ;

[...]

28) “évolution notable de la situation”, une augmentation du volume des ventes par catégorie de produits atteignant 10 % ou plus dans au moins cinq États membres, sur la base des données relatives aux ventes communiquées conformément à l’article 5, paragraphe 6, ou une augmentation d’au moins cinq points de pourcentage, dans au moins cinq États membres, du niveau de prévalence d’utilisation dans le groupe des consommateurs de moins de 25 ans pour la catégorie de produits concernée, sur la base du rapport spécial 385 Eurobaromètre [du mois] de mai 2012 ou d’études de prévalence équivalentes ; en tout état de cause, aucune évolution notable de la situation n’est réputée s’être produite si le volume des ventes de la catégorie de produits au niveau du commerce de détail ne dépasse pas 2,5 % des ventes totales de produits du tabac au niveau de l’Union ;

[...] »

8. L’article 5, paragraphe 6, de la directive 2014/40, qui concerne la déclaration des ingrédients et des émissions, dispose :

« Les États membres font obligation aux fabricants et aux importateurs de leur communiquer les études internes et externes concernant le marché et les préférences des différents groupes de consommateurs, y compris les jeunes et les fumeurs actuels, en matière d’ingrédients et d’émissions, ainsi que les synthèses de toute étude de marché qu’ils mènent lors du lancement de nouveaux produits. Les États membres font également obligation aux fabricants et aux importateurs de déclarer annuellement le volume de leurs ventes par marque et par type, exprimé en nombre de cigarettes/cigares/cigarillos ou en kilogrammes, et par État membre, en commençant à partir du 1er janvier 2015. Les États membres fournissent toute autre donnée dont ils disposent en ce qui concerne le volume des ventes. »

9. L’article 7 de la directive 2014/40, intitulé « Réglementation relative aux ingrédients », disposait, avant sa modification par la directive déléguée 2022/2100 :

« 1. Les États membres interdisent la mise sur le marché de produits du tabac contenant un arôme caractérisant.

[...]

7. Les États membres interdisent la mise sur le marché de produits du tabac contenant des arômes dans l’un de leurs composants tels que les filtres, le papier, le conditionnement et les capsules, ou tout dispositif technique permettant de modifier l’odeur ou le goût des produits du tabac concernés ou leur intensité de combustion.

[...]

12. Les produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler sont exemptés des interdictions visées aux paragraphes 1 et 7. La Commission adopte des actes délégués conformément à l’article 27 pour retirer cette exemption pour une catégorie particulière de produits en cas d’évolution notable de la situation établie par un rapport de la Commission.

[...] »

10. Les articles 9 et 10 de la directive 2014/40 visent respectivement les « avertissements généraux et message d'information sur les produits du tabac à fumer » et les « avertissements sanitaires combinés concernant les produits du tabac à fumer » que doivent porter les unités de conditionnement et l'emballage extérieur des produits du tabac.

11. L'article 11 de la directive 2014/40 (intitulé « Étiquetage des produits du tabac à fumer autres que les cigarettes, le tabac à rouler et le tabac à pipe à eau ») disposait, avant sa modification par la directive déléguée 2022/2100 :

« 1. Les États membres peuvent exempter les produits du tabac à fumer autres que les cigarettes, le tabac à rouler et le tabac à pipe à eau des obligations d'affichage du message d'information visé à l'article 9, paragraphe 2, et des avertissements sanitaires combinés visés à l'article 10.

[...]

6. La Commission adopte des actes délégués conformément à l'article 27 pour retirer la possibilité d'accorder des exemptions pour une des catégories particulières de produits visés au paragraphe 1 en cas d'évolution notable de la situation établie par un rapport de la Commission pour la catégorie de produits concernée. »

12. L'article 19 de la directive 2014/40 (intitulé « Notification des nouveaux produits du tabac ») dispose :

« 1. Les États membres font obligation aux fabricants et aux importateurs de nouveaux produits du tabac de soumettre une notification aux autorités compétentes des États membres concernant tout nouveau produit du tabac qu'ils ont l'intention de mettre sur le marché [national concerné].

[...]

2. [...] Les États membres mettent à la disposition de la Commission toute information reçue en application du présent article.

3. Les États membres peuvent instaurer un système d'autorisation de nouveaux produits du tabac. [...]

4. Les nouveaux produits du tabac mis sur le marché doivent être conformes aux exigences fixées par la présente directive. L'applicabilité des dispositions de la présente directive aux nouveaux produits du tabac dépend de la définition dont relèvent ces produits : celle des produits du tabac sans combustion ou celle du tabac à fumer. »

13. L'article 28 de la directive 2014/40 (intitulé « Rapport ») dispose :

« 1. Cinq ans au plus tard après le 20 mai 2016, et chaque fois que cela est nécessaire par la suite, la Commission soumet au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions un rapport sur l'application de la présente directive.

[...]

2. Dans ce rapport, la Commission indique, notamment, les éléments de la directive qui devraient être revus ou adaptés à la lumière des avancées scientifiques et techniques, y compris l'élaboration de règles et de normes sur les produits du tabac et des produits connexes, acceptées au niveau international. La Commission attache une attention particulière à :

[...]

c) l'évolution du marché qui constitue une évolution notable de la situation ;

[...]

3. Le rapport est suivi par toutes les propositions de modification de la présente directive que la Commission juge nécessaires, en vue de son adaptation, dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour le bon fonctionnement du marché intérieur, aux évolutions intervenues dans le domaine des produits du tabac et des produits connexes et compte tenu de toute nouvelle avancée basée sur des faits scientifiques et de l'évolution des normes convenues au niveau international pour les produits du tabac et les produits connexes. »

2. La directive déléguée 2022/2100

14. L'article 1er de la directive déléguée 2022/2100 a modifié l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11 de la directive 2014/40 comme suit.

15. En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 12, de la directive 2014/40, la liste des catégories qui, en vertu du premier alinéa de cette disposition, ne sont pas exemptées des interdictions visées à l'article 7, paragraphes 1 et 7, de cette directive (catégories constituées des cigarettes et du tabac à rouler) inclut désormais également les « produits du tabac chauffés ». Cette disposition comporte par ailleurs désormais un second alinéa, ainsi libellé :

« Aux fins du premier alinéa, on entend par "produit du tabac chauffé" un nouveau produit du tabac qui est chauffé pour produire une émission contenant de la nicotine et d'autres produits chimiques, qui est ensuite inhalé par les utilisateurs, et qui, selon ses caractéristiques, est un produit du tabac sans combustion ou un produit du tabac à fumer. »

16. L'article 11 de la directive 2014/40, quant à lui, a été modifié sur deux points. D'abord, le titre de cet article a été remplacé par le texte suivant : « Étiquetage des produits du tabac à fumer autres que les cigarettes, le tabac à rouler, le tabac à pipe à eau et les produits du tabac chauffés ». Ensuite, au paragraphe 1, premier alinéa, dudit article, la liste des catégories qui ne peuvent être exemptées des obligations d'affichage du message d'information et des avertissements sanitaires combinés visées à l'article 9, paragraphe 2, et à l'article 10 de la directive 2014/40 (catégories constituées des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau) inclut désormais également les « produits du tabac chauffés au sens de l'article 7, paragraphe 12, deuxième alinéa ».

B. Le droit irlandais

17. L'Irlande a transposé la directive déléguée 2022/2100 au moyen des European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023 (règlement de l'Union européenne (fabrication, présentation et vente de tabac et de produits connexes) (modification) 2023, ci-après le « règlement de 2023 »).

III. Les faits, la procédure au principal et les questions préjudicielles

18. En janvier 2023, PJ Carroll & Company Limited et Nicoventures Trading Limited ainsi que Philip Morris Limited, Philip Morris Products SA et Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA (ci-après, ensemble, les « requérantes au principal ») ont saisi la High Court (Haute Cour, Irlande) en vue, notamment, de faire constater l'invalidité du règlement de 2023, qui transpose la directive déléguée 2022/2100 en droit irlandais. Elles estimaient que la directive déléguée 2022/2100 n'était pas valide, car la Commission avait outrepassé les pouvoirs qui lui avaient été délégués en vertu de la directive 2014/40. Elles soutiennent, en particulier, que la Commission n'était pas habilitée à créer une nouvelle catégorie de produits à partir des catégories relevant de la définition de « nouveaux produits du tabac », et qu'il ne lui appartenait pas de retirer les exemptions pour cette nouvelle catégorie de produits. Selon elles, les dispositions de la directive 2014/40 qui autorisent la Commission à procéder ainsi ne s'appliquent pas aux nouveaux produits du tabac.

19. Nourrissant des doutes quant à l'interprétation qu'il convenait de faire des dispositions pertinentes du droit de l'Union, la High Court (Haute Cour) a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour des questions préjudicielles suivantes :

« 1) La directive déléguée 2022/2100 est-elle dépourvue de validité au motif qu'elle outrepasse les pouvoirs conférés par l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11, paragraphe 6, de la directive [2014/40], lus à la lumière de l'article 290 TFUE et en considération de l'article 2, [point] 14, et des articles 19 et 28 de la directive [2014/40] ?

2) La directive déléguée 2022/2100 est-elle dépourvue de validité au motif que la Commission n'était pas habilitée à conclure à l'existence d'une évolution notable de la situation au sens de l'article 7, paragraphe 12, et/ou de l'article 11, paragraphe 6, et/ou de l'article 2, [point] 28, de la directive [2014/40] ? »

20. Des observations écrites ont été déposées par les requérantes au principal, l'Irlande, les gouvernements français et italien, ainsi que par la Commission. Ces parties ont également été entendues lors de l'audience qui s'est tenue le 28 novembre 2024.

IV. Analyse

21. Par ses deux questions, la juridiction de renvoi invite la Cour à contrôler la validité de la directive déléguée 2022/2100, qui retire les exemptions relatives à l'interdiction des arômes et à l'obligation en matière d'étiquetage (ci-après les « exemptions ») en ce qui concerne les produits du tabac chauffés, une nouvelle catégorie de produits créée par la Commission.

22. La juridiction de renvoi soulève deux questions à cet égard. La première est de nature institutionnelle et matérielle : en adoptant la directive déléguée 2022/2100, la Commission a-t-elle outrepassé les pouvoirs qui lui ont été délégués en vertu de l'acte de base ? La seconde est de nature plutôt procédurale et factuelle : la condition tenant à l'existence d'une « évolution notable de la situation » était-elle remplie ?

23. Dans un souci de clarté, je soulignerai d'emblée qu'il n'est pas contesté que les produits du tabac chauffés constituent des « nouveaux produits du tabac » aux fins de la directive 2014/40. En effet, ces produits ne relèvent d'aucune des catégories spécifiques définies à l'article 2 de cette directive, et ils ont été mis sur le marché pour la première fois après le 19 mai 2014.

24. Il est également assez évident que, en principe, les dispositions de ladite directive qui ont trait aux *obligations en cause* s'appliquent aux nouveaux produits du tabac. En effet, il ressort de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2014/40 que l'interdiction des arômes s'applique aux « produits du tabac », désignation qui, à l'évidence, englobe les nouveaux produits du tabac. De la même manière, selon l'article 9, paragraphe 2, et l'article 10 de la directive 2014/40, les obligations en matière d'étiquetage s'appliquent aux « produits du tabac à fumer », dont font également partie les nouveaux produits du tabac, s'ils constituent des produits à fumer.

25. De même, les nouveaux produits du tabac étaient (ou pouvaient être) *exemptés* des obligations en cause, puisqu'ils constituent des « produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler » (au sens de l'article 7, paragraphe 12, de la directive 2014/40), et, s'il s'agit de produits à fumer, également des « produits du tabac à fumer autres que les cigarettes, le tabac à rouler et le tabac à pipe à eau » (au sens de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2014/40).

26. Le débat porte, en substance, sur la question de savoir si la Commission était compétente pour procéder, au moyen d'un acte délégué, au retrait des exemptions pour ce qui concerne les nouveaux produits du tabac.

A. Sur la première question préjudicielle

27. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si, en créant une nouvelle catégorie de produits (produits du tabac chauffés) et en retirant les exemptions pour cette catégorie, la Commission a outrepassé les pouvoirs qui lui ont été délégués par le législateur de l'Union à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40.

28. Les requérantes au principal et le gouvernement italien soutiennent que, en adoptant la directive déléguée 2022/2100, la Commission est allée au-delà de la délégation de pouvoir prévue par la directive 2014/40 et a modifié certains éléments essentiels de celle-ci. L'Irlande, le gouvernement français et la Commission sont, quant à eux, d'un avis contraire et affirment que les dispositions relatives au retrait d'exemptions s'appliquent également aux nouveaux produits du tabac.

29. Dans les sections suivantes, j'expliquerai pourquoi, alors que les arguments avancés par les requérantes au principal et le gouvernement italien ne sont pas entièrement dénués de fondement, il me faut néanmoins conclure que, en adoptant la directive déléguée 2022/2100, la Commission n'a pas outrepassé les pouvoirs qui lui ont été délégués par le législateur de l'Union.

1. L'article 290, paragraphe 1, TFUE et les « éléments essentiels » de l'acte de base

30. J'indiquerai d'emblée que, en l'espèce, les parties qui ont déposé des observations ont longuement débattu du point de savoir si la directive déléguée 2022/2100 avait modifié certains « éléments essentiels » de l'acte de base (la directive 2014/40), au sens entendu à l'article 290, paragraphe 1, TFUE. Cet article dispose :

« Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir. »

31. Il est de jurisprudence constante que les « éléments essentiels » d'un acte législatif au sens de l'article 290, paragraphe 1, TFUE sont ceux dont l'adoption « nécessite d'effectuer des *choix politiques* relevant des responsabilités propres du législateur de l'Union »[7]. On ne saurait conférer à cette notion une portée trop large, puisqu'elle ne doit être invoquée qu'en présence de « dispositions qui ont pour objet de traduire les orientations de la politique [de l'Union concernée] »[8]. Il en est ainsi notamment lorsque l'élément en question « implique une pondération des intérêts divergents en cause sur la base d'appréciations multiples, ou si [sont susceptibles de se produire] des ingérences dans des droits fondamentaux des personnes concernées d'une importance telle qu'est rendue nécessaire l'intervention du législateur de l'Union »[9].

32. Au vu de ce qui précède, je considère que la directive déléguée 2022/2100 *ne* modifie *aucun* élément essentiel de la directive 2014/40.

33. S'agissant des dispositions en cause, il me semble que les choix politiques fondamentaux opérés par le législateur de l'Union sont pour l'essentiel au nombre de trois[10]. Premièrement, en principe, les aromatisants doivent être retirés des produits[11] et les unités de conditionnement ainsi que l'emballage extérieur des produits doivent porter des avertissements sanitaires et des messages d'information[12]. Deuxièmement, certaines dérogations à ces obligations doivent (ou peuvent) être accordées à des produits « dont la consommation est principalement le fait de consommateurs plus âgés et de groupes de population réduits »[13]. Troisièmement, ces exemptions doivent être retirées dès lors qu'est constatée une « évolution notable de la situation » s'agissant des volumes de vente ou des habitudes de consommation des jeunes[14].

34. Il me semble qu'aucun de ces choix fondamentaux n'est remis en cause par la directive déléguée 2022/2100, qui constitue la simple mise en œuvre de ces choix à l'égard d'un nouveau type de produit. La décision de retirer les exemptions participe en réalité d'un exercice plutôt

7 Voir, par exemple, arrêt du 11 mai 2017, Dyson/Commission (C-44/16 P, EU:C:2017:357, point 61 et jurisprudence citée). Mise en italique par mes soins.

8 Voir arrêt du 27 octobre 1992, Allemagne/Commission (C-240/90, EU:C:1992:408, point 37).

9 Voir, notamment, arrêt du 26 juillet 2017, République tchèque/Commission (C-696/15 P, EU:C:2017:595, point 78).

10 Sur ce point, voir également conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2015:853, points 253 et 254).

11 Voir, notamment, considérant 15 de la directive 2014/40.

12 Considérants 22 à 25 de la directive 2014/40.

13 Considérants 19 et 26 de la directive 2014/40.

14 Considérants 19 et 26 de la directive 2014/40. Voir, également, considérants 51 et 52 de la directive 2014/40.

technique dans lequel la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire technique limité pour vérifier si les conditions de retrait (énoncées à l'article 2, point 28, de la directive 2014/40) sont remplies, mais ne jouit d'aucun pouvoir discrétionnaire politique (au titre de l'article 7, paragraphe 12, ou de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40[15]) quant à la question de savoir s'il y a lieu de retirer ces exemptions[16].

35. L'argument selon lequel la manière dont les nouveaux produits du tabac doivent être réglementés au titre de la directive 2014/40 nécessite d'effectuer des choix politiques majeurs ne convainc pas davantage[17]. En effet, le législateur de l'Union a déjà, premièrement, exprimé le point de vue selon lequel « tous les produits du tabac sont des sources potentielles de mortalité, de morbidité et d'incapacité [de sorte qu'il] convient d'en réglementer la fabrication, la distribution et la consommation » (considérant 34 de la directive 2014/40) ; deuxièmement, précisé que « les nouveaux produits du tabac [...] constituent des produits du tabac tels qu'ils sont définis dans la [directive 2014/40] » (considérant 35 de cette directive) et, troisièmement, décidé que les nouveaux produits du tabac « devraient être conformes aux exigences de [cette directive] » (considérant 35 de ladite directive).

36. Il est donc clair que la Commission n'a pas outrepassé son pouvoir délégué en modifiant un élément essentiel de l'acte de base, contrairement à l'article 290, paragraphe 1, TFUE. J'examinerai à présent la question de savoir si, en adoptant la directive déléguée 2022/2100, la Commission a respecté « les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir » définis à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40. En effet, en dehors de la question de savoir si la directive déléguée 2022/2100 respecte les limites définies à l'article 290, paragraphe 1, TFUE (lesquelles s'appliquent à tous les actes délégués), se pose également celle de savoir si elle respecte les limites fixées par le législateur de l'Union dans les dispositions correspondantes de la directive 2014/40.

37. Pour y répondre, je me pencherai à présent sur le sens et la portée de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40. Cette tâche – il faut le dire – n'est pas des plus aisées. En effet, le libellé de certaines dispositions de la directive 2014/40 reste, dans une certaine mesure, ambigu et, quelle que soit l'approche interprétative retenue à l'égard de ces dispositions, on ne perçoit pas toujours nettement la manière dont celles-ci interagissent entre elles.

38. Dans les sections suivantes, j'expliquerai pourquoi j'estime que, tout bien considéré, les arguments qui confirment la compétence de la Commission pour retirer les exemptions en cause pour les nouveaux produits du tabac sont plus convaincants que ceux qui la contestent.

[15] Ces deux dispositions indiquent notamment que la Commission « *adopte* des actes délégués [...] en cas d'évolution notable de la situation » (mise en italique par mes soins).

[16] En ce qui concerne la distinction entre pouvoir discrétionnaire technique et pouvoir discrétionnaire politique, voir mes conclusions dans l'affaire BCE/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, points 47 à 53).

[17] À cet égard, je tiens à signaler que, si j'ai employé plus haut les termes de choix politiques « fondamentaux » ou « majeurs », c'est que, ainsi que cela résulte de la jurisprudence citée au point 31 des présentes conclusions, l'article 290, paragraphe 1, TFUE n'interdit pas au législateur de l'Union de déléguer des pouvoirs dont l'exercice impose à la Commission d'opérer certains choix discrétionnaires (strictement encadrés). Voir, à cet égard, arrêt du 26 juillet 2017, République tchèque/Commission (C-696/15 P, EU:C:2017:595, point 52).

2. L'interprétation littérale de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40

39. Il me paraît logique de commencer mon analyse par un examen du libellé de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40.

40. Je rappelle que l'article 7, paragraphe 12, de la directive 2014/40 dispose que « [l]es produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler sont exemptés des interdictions visées aux paragraphes 1 et 7 » et que « [l]a Commission adopte des actes délégués [...] pour retirer cette exemption pour une catégorie particulière de produits en cas d'évolution notable de la situation établie [...] ». De la même façon, l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 dispose que « [l]a Commission adopte des actes délégués [...] pour retirer la possibilité d'accorder des exemptions pour une des catégories particulières de produits visés au paragraphe 1 en cas d'évolution notable de la situation [...] ».

41. Deux éléments textuels me semblent particulièrement importants dans ce contexte.

42. En premier lieu, ces deux dispositions établissent un lien clair entre les catégories de produits qui *bénéficient* (ou peuvent bénéficier) d'exemptions et celles pour lesquelles les exemptions peuvent être *retirées*. Le lien exprimé à l'article 7, paragraphe 12, de la directive 2014/40 est d'ordre structurel : le même paragraphe de cette disposition, premièrement, établit une exemption et, deuxièmement, introduit la possibilité de retirer cette exemption. Le lien établi à l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 est plus explicite encore, puisqu'il est fait par renvoi aux catégories de produits concernées (l'exemption et le retrait de l'exemption concernent les mêmes catégories). À mon avis, l'existence de ce lien constitue un élément qui, de toute évidence, corrobore l'interprétation de ces dispositions, telle qu'elle est avancée par l'Irlande, le gouvernement français et la Commission.

43. En second lieu, ces deux dispositions renvoient à des « catégories *particulières* de produits » [18]. Les requérantes au principal et le gouvernement italien affirment que cette expression s'entend des produits du tabac qui appartiennent aux différentes catégories définies à l'article 2 de la directive 2014/40. Il en résulte, selon eux, que la Commission n'est pas habilitée à créer de nouvelles catégories de produits du tabac en isolant un groupe de produits (en l'occurrence, les produits du tabac chauffés) de ceux qui relèvent de la définition des « nouveaux produits du tabac ».

44. Je ne suis pas convaincu par ces arguments.

45. La directive 2014/40 n'indique pas ce qu'il faut entendre par « [particulier] ». Toutefois, l'économie générale de cette directive m'incite à penser que l'on peut raisonnablement y voir un synonyme des termes « donné », « spécifique » ou « certain » [19]. Il me semble que, en substance, ces deux dispositions doivent être comprises en ce sens que ne peut être visée par un retrait d'exemptions que la catégorie de produits pour laquelle une évolution notable de la situation s'est

[18] Mise en italique par mes soins.

[19] D'ailleurs, l'expression « certaine catégorie » est employée à l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40. Cette disposition autorise les États membres à « interdire une certaine catégorie de produits du tabac ou de produits connexes [conformes à la directive] pour des motifs relatifs à [leur] situation spécifique [...] et à condition que ces dispositions soient justifiées par la nécessité de protéger la santé publique [...] ». Invitées lors de l'audience à indiquer si cette disposition s'appliquait aux nouveaux produits du tabac, les requérantes au principal n'ont pas exprimé de position ferme (elles ont d'abord répondu par la négative avant d'admettre que cette disposition était peut-être applicable) ; le gouvernement italien estimait quant à lui que ladite disposition s'appliquait. Pour ma part, je ne vois pas ce qui justifierait de considérer que l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40 est inapplicable aux nouveaux produits du tabac.

produite. Le retrait ne peut pas s'étendre à d'autres produits – similaires ou connexes. Le retrait d'exemptions constitue, comme je l'ai expliqué, un exercice plutôt mécanique, dans lequel la Commission jouit d'une marge de manœuvre limitée.

46. Je ne relève, dans la directive 2014/40, aucun élément textuel ou contextuel qui laisserait penser qu'il y a lieu d'attribuer au terme de « [particulier] » le sens de « préexistant » ou de « prédéfini ». L'acception ordinaire de ce terme n'autorise pas non plus à conclure en ce sens.

47. De même, rien dans cette directive ne m'incite à penser que l'expression « catégories de produits » employée à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6, de cette directive renverrait aux catégories définies à l'article 2 de ladite directive.

48. À cet égard, il ne faut pas négliger le fait que, pour définir d'abord les produits auxquels elle s'applique, mais aussi pour déterminer quelles sont les règles applicables à chaque produit, la directive 2014/40 s'appuie sur différentes définitions afin de catégoriser les produits en question. Les produits concernés forment en fait différents groupes, sous-groupes et catégories. Ceux-ci peuvent être présentés, un peu schématiquement, de la manière suivante : i) la directive s'applique aux « produits du tabac » et à certains produits connexes (c'est-à-dire autres que ceux du tabac)[20] ; ii) les produits du tabac peuvent être distingués selon qu'il s'agit de « produits du tabac sans combustion » ou de « produits du tabac à fumer » ; iii) les produits du tabac relevant de ces deux groupes sont ensuite répartis dans des catégories spécifiques, et iv) les produits qui ne relèvent d'aucune des catégories spécifiques existantes, et qui entrent sur le marché après la date de transposition de la directive, sont considérés comme des « nouveaux produits du tabac »[21].

49. Deux autres éléments viennent accentuer la complexité de ce système. D'une part, la directive 2014/40 reconnaît que certains produits peuvent, du fait de leurs caractéristiques ou de l'usage auquel ils sont destinés, relever de deux catégories spécifiques, voire davantage[22]. D'autre part, cette directive indique que les « nouveaux produits du tabac » peuvent relever de la définition des produits du tabac sans combustion ou de celle des produits du tabac à fumer[23].

50. Dans ce contexte, je partage l'avis des requérantes au principal selon lequel la Commission n'est pas habilitée à modifier les groupes et les catégories définis dans la directive 2014/40 ou à changer les dispositions matérielles qui leur sont applicables. Toutefois, on ne saurait inférer de ce qui précède que la liste des catégories « particulières » serait fermée et exhaustive. Si tel était le cas, l'article 2, point 14, sous a), de la directive 2014/40 – aux termes duquel les nouveaux produits du tabac sont ceux qui, notamment, « ne [relèvent] d'aucune des catégories *suivantes* : cigarette, tabac à rouler, tabac à pipe, tabac à pipe à eau, cigare, cigarillo, tabac à mâcher, tabac à priser ou tabac à usage oral »[24] – serait formulée de manière étrange, puisque ces catégories coïncident en substance avec celles visées à l'article 2 de cette directive. De fait, ce libellé suggère qu'il pourrait tout à fait exister, du moins potentiellement, d'*autres* catégories de produits du tabac. De surcroît, si les catégories énumérées correspondent à celles qui – à en croire les requérantes au principal et le gouvernement italien – forment les « catégories particulières » visées à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40, pourquoi cette expression n'a-t-elle pas été employée également à l'article 2, point 14, sous a), de cette directive ?

[20] Par exemple, les « produits à fumer à base de plantes », les « cigarettes électroniques » et les « flacons de recharge ».

[21] Article 2, point 14, de la directive 2014/40.

[22] Voir considérant 9 et article 2, point 13, de la directive 2014/40.

[23] Article 19, paragraphe 4, de la directive 2014/40.

[24] Mise en italique par mes soins.

51. L'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Planta Tabak[25] – invoqué par les requérantes au principal – ne remet pas en cause cette analyse. Dans cet arrêt, la Cour n'a fait que confirmer que, premièrement, certaines catégories de produits définies à l'article 2 de la directive 2014/40 constituaient bien des « catégories de produits » au sens de l'article 7 de cette directive et que, deuxièmement, l'interprétation faite de la notion de « catégories de produits » devait valoir de la même façon pour l'ensemble de ladite directive. Aucun passage de cet arrêt ne me paraît corroborer le point de vue selon lequel les catégories de produits ne pourraient être que celles définies à l'article 2 de la même directive.

52. En fait, il est vrai que, comme le soulignent les requérantes au principal, aucune disposition n'habilite expressément la Commission à créer de nouvelles catégories de produits. Cependant, il est tout aussi vrai qu'aucune disposition ne lui interdit expressément de le faire. Par conséquent, je dirais que la question de savoir si la Commission peut valablement procéder de la sorte dépend du point de savoir si cela peut être considéré comme *nécessaire* au bon exercice des pouvoirs qui lui ont été délégués au titre de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40.

53. Si ces dispositions s'appliquent également aux nouveaux produits du tabac, alors la Commission *doit* être en mesure de créer une nouvelle catégorie de produits. En effet, comme je l'ai expliqué, ces dispositions habilitent la Commission à agir uniquement en ce qui concerne des catégories particulières de produits, et il serait absurde de croire que les « nouveaux produits du tabac » constituent une telle catégorie. Si tel était le cas, toute progression notable des ventes d'un nouveau produit obligerait la Commission à retirer les exemptions pour l'*ensemble* des nouveaux produits du tabac, y compris pour des produits qui (du point de vue de la composition, du mode de consommation, des caractéristiques organoleptiques, etc.) auraient peu de choses en commun avec ledit produit et dont les ventes pourraient, en outre, être très limitées. Il serait absurde d'interpréter la directive en ce sens.

54. Au vu de ce qui précède, la question décisive, selon moi, est celle de savoir s'il existe, dans la directive 2014/40, en sus des aspects que j'ai évoqués au point 42 des présentes conclusions, d'autres éléments indiquant que la délégation de pouvoir accordée à la Commission pour retirer les exemptions couvre également les nouveaux produits du tabac.

55. Je pense qu'il en existe.

3. L'interprétation contextuelle de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 – première partie

56. En premier lieu, je suis d'avis que, dans l'ensemble, l'interprétation contextuelle de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 autorise à penser que la Commission peut également retirer les exemptions en ce qui concerne certains nouveaux produits du tabac. En effet, si certains éléments semblent plaider en faveur d'une autre interprétation de ces dispositions, il reste que les éléments qui incitent à conclure que la Commission dispose d'une marge de manœuvre plus importante dans la mise en œuvre des obligations en cause sont plus convaincants que ceux qui indiquent le contraire.

[25] Arrêt du 30 janvier 2019 (C-220/17, EU:C:2019:76, points 60 à 67).

57. Il est tout d'abord incontesté que les règles établies dans la directive 2014/40 s'appliquent *généralement* aux nouveaux produits du tabac. L'article 19, paragraphe 4, de cette directive dispose ainsi que « [l]es nouveaux produits du tabac mis sur le marché doivent être conformes aux exigences fixées par la présente directive » et que les dispositions spécifiques de la directive qui s'appliquent aux nouveaux produits du tabac « [dépendent] de la définition dont relèvent ces produits : celle des produits du tabac sans combustion ou celle du tabac à fumer ». Cette règle se retrouve au considérant 35 de ladite directive, aux termes duquel « [afin] de garantir l'existence de conditions de concurrence équitables, les nouveaux produits du tabac qui constituent des produits du tabac tels qu'ils sont définis dans la présente directive devraient être conformes aux exigences de celle-ci ».

58. Au vu de ce qui précède, et eu égard au fait que, premièrement, les règles relatives aux obligations et exemptions en cause sont clairement applicables aux nouveaux produits du tabac [26] et que, deuxièmement, les règles relatives au retrait n'excluent pas expressément les « nouveaux produits du tabac » [27], on peut raisonnablement supposer que les nouveaux produits du tabac entrent également dans le champ d'application des règles relatives au *retrait* des exemptions.

59. Après tout, s'il avait entendu rendre les obligations en cause inapplicables aux nouveaux produits du tabac, le législateur de l'Union aurait agi de manière plus directe en excluant d'emblée ces produits du champ d'application des dispositions correspondantes, plutôt que de procéder en combinant une obligation de principe et une dérogation à cette obligation insusceptible de retrait.

60. Ce point de vue paraît corroboré par le fait que, s'agissant des obligations en cause, la directive 2014/40 comporte des règles spécifiquement applicables à certains groupes ou catégories de produits, tels que les « produits contenant un arôme caractérisant présentant un volume de ventes élevé » [28] ou les « cigarettes électroniques et les flacons de recharge » [29]. Plus généralement, lorsque des produits sont soumis à des règles spécifiques, échappant ainsi au régime général ou sectoriel, les dispositions de la directive le prévoient de façon explicite [30].

61. En second lieu, mes constatations semblent également concorder davantage avec le cadre juridique établi dans la CCLAT et dans les directives y afférentes. Comme cela est indiqué au considérant 7 de la directive 2014/40, cette convention-cadre est contraignante pour l'Union et ses États membres, et doit donc être mise en œuvre lorsqu'il s'agit de réglementer des aspects tels que ceux régis par la directive 2014/40. En ce qui concerne les directives de la CCLAT, si celles-ci n'ont pas de force contraignante, elles ont néanmoins pour objet, conformément aux articles 7 et 9 de la CCLAT, d'assister les parties contractantes aux fins de l'application des dispositions de cette convention [31]. C'est la raison pour laquelle le législateur de l'Union a décidé d'en tenir dûment compte dans la directive 2014/40 [32].

[26] Voir points 24 et 25 des présentes conclusions.

[27] Voir points 40 et 42 des présentes conclusions.

[28] Voir considérant 16 de la directive 2014/40.

[29] Voir considérant 47 de la directive 2014/40.

[30] Voir, par exemple, article 6, article 16, paragraphe 3, et article 30 de la directive 2014/40.

[31] Voir arrêt du 4 mai 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, point 111).

[32] Voir considérants 15 et 24 de la directive 2014/40.

62. Si les directives de la CCLAT mentionnent à plusieurs reprises les nouveaux produits du tabac [33], elles ne suggèrent pas que ces produits devraient être traités plus favorablement que les produits existants, notamment en ce qui concerne les mesures relatives aux ingrédients et à l'étiquetage [34]. Il en va de même pour la CCLAT : cette convention ne contient aucune disposition qui laisserait penser que ces produits pourraient être temporairement exemptés des règles générales, le temps que leurs incidences sur le marché et sur la santé publique soient évaluées [35].

63. Partant, rien dans les éléments de contexte pertinents ne me semble de nature à remettre en cause le constat selon lequel la Commission peut tout à fait décider de retirer les exemptions pour certains nouveaux produits du tabac. Cela étant, les requérantes au principal et le gouvernement italien invoquent d'autres éléments de contexte qui, de leur point de vue, sont de nature à corroborer leur position. J'examinerai ces arguments dans la suite des présentes conclusions.

4. L'interprétation contextuelle (et historique) de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 – deuxième partie

64. Pour commencer, les requérantes au principal font valoir qu'une interprétation « large » de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40, qui conduirait à en étendre l'application aux nouveaux produits du tabac, est incompatible avec les règles établies à l'article 19, paragraphe 1, et à l'article 28 de cette directive. Ces dispositions montrent – selon ces parties – que le législateur de l'Union envisageait de soumettre les nouveaux produits du tabac à un régime spécial.

65. L'article 19, paragraphe 1, de la directive 2014/40 établit un système de notification des nouveaux produits du tabac aux autorités nationales avant leur mise sur le marché. Parmi les informations à communiquer figurent la « description détaillée du nouveau produit du tabac concerné ainsi que [les] instructions de son utilisation et [les] informations relatives aux ingrédients et aux émissions ». L'article 28 de la directive 2014/40 impose à la Commission de produire « chaque fois que cela est nécessaire » un rapport sur l'application de cette directive. La Commission est tenue de prêter, dans ce rapport, une attention particulière à, notamment, l'« évolution du marché des nouveaux produits du tabac » et à l'« évolution du marché qui constitue une évolution notable de la situation ». Ce rapport doit être suivi « [des] propositions de modification de la [...] directive que la Commission juge nécessaires [...] ».

66. Certes, à première vue, ces deux dispositions pourraient être interprétées comme suggérant que, en ce qui concerne les nouveaux produits du tabac, le législateur de l'Union a opté pour une approche « attentiste », réservant pour plus tard sa décision sur la manière dont il convient de les réglementer [36].

67. Toutefois, à bien y regarder, il convient selon moi d'interpréter ces dispositions d'une manière différente.

[33] Voir directives de la CCLAT, p. 78, 87 et 95.

[34] Voir, en particulier, directives de la CCLAT, p. 33 à 41 et p. 69 et 70.

[35] Voir, notamment, articles 9 et 11 de la CCLAT.

[36] Voir également considérants 34 (« il est [...] important de surveiller l'évolution des nouveaux produits du tabac ») et 52 (« Le rapport devrait comporter des informations relatives [...] à l'évolution du marché des nouveaux produits du tabac et [...] à une [...] évolution du marché qui constituerait une évolution notable de la situation ») de la directive 2014/40.

68. En premier lieu, une approche « attentiste » paraît incompatible avec le libellé clair du considérant 35 et de l'article 19, paragraphe 4, de la directive 2014/40 – rappelé au point 57 des présentes conclusions –, aux termes duquel ces produits doivent être conformes aux exigences fixées par cette directive. Par ailleurs, si les seules exigences pertinentes étaient celles qui découlent de l'article 19 de la directive 2014/40, ainsi que l'affirment les requérantes au principal, l'article 19, paragraphe 4, seconde phrase, de cette directive (« L'applicabilité des dispositions de la présente directive aux nouveaux produits du tabac dépend de la définition dont relèvent ces produits : celle des produits du tabac sans combustion ou celle du tabac à fumer ») n'aurait plus aucun sens. En effet, il est clair que les obligations de notification visées à l'article 19, paragraphes 1 et 2, de la directive 2014/40 concernent les deux groupes de produits. L'expression « l'applicabilité des dispositions de la présente directive » employée à l'article 19, paragraphe 4, de cette directive ne peut se rapporter qu'aux dispositions *matérielles* de celle-ci, y compris celles qui ont trait aux ingrédients et à l'étiquetage.

69. En deuxième lieu, les travaux préparatoires indiquent non pas que le législateur a fait le choix de laisser le bénéfice du doute aux nouveaux produits du tabac, mais le contraire : les nouveaux produits du tabac doivent rester intégralement assujettis aux *règles générales* de la directive 2014/40, le temps que leurs effets sur la santé et les habitudes de consommation soient étudiés. Des règles plus strictes pourraient être adoptées par la suite si nécessaire.

70. C'est ce que montre l'analyse d'impact de la Commission, publiée en 2012. L'option réglementaire privilégiée par la Commission en ce qui concerne les nouveaux produits du tabac était la suivante : « Une obligation de notification est instaurée pour les nouveaux types de produits du tabac [...] et un rapport sur l'évolution du marché de ces produits sera publié par la Commission cinq ans après la transposition de la [nouvelle directive sur les produits du tabac]. Les nouveaux types de produits du tabac placés sur le marché doivent satisfaire aux règles d'étiquetage (avertissements sanitaires sur les deux faces) ainsi qu'à la réglementation en matière d'ingrédients (interdiction des produits contenant un arôme caractérisant) ». Il est intéressant de noter qu'aucune des options réglementaires évaluées dans l'analyse d'impact ne va dans le sens des arguments avancés par les requérantes au principal [37].

71. Cette approche (coexistence d'une procédure de notification et d'un régime d'application par défaut des règles générales) est intégralement reprise dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de directive présentée en 2012 par la Commission. Ainsi que l'indique en effet la Commission à la section 3.6 de cet exposé (intitulée « Nouveaux types de produits du tabac ») :

« [Les nouveaux types de produits du tabac] devront satisfaire aux exigences de la directive (en matière d'étiquetage et d'ingrédients, notamment) de façon à garantir des conditions de marché équitables ; les règles applicables à ces produits varieront selon qu'il y aura ou non combustion.

La proposition établit *également* une obligation de notification pour les nouveaux types de produits du tabac. Un rapport sur l'évolution du marché de ces produits sera publié par la Commission cinq ans après l'échéance du délai de transposition de la directive. » [38].

[37] Document de travail des services de la Commission, « Impact assessment accompanying the document "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products" », SWD(2012) 452 final, p. 50 à 52, p. 74 à 76 et p. 117 [Ndt : ce document n'existe pas en français, les citations sont donc toutes des traductions libres].

[38] Mise en italique par mes soins.

72. En troisième lieu, les constatations qui précèdent semblent confirmées par la jurisprudence existante. Dans son arrêt Philip Morris Brands e.a., la Cour a déclaré que, avec la directive 2014/40, le législateur de l'Union a « décidé d'adopter *des règles uniformes pour l'ensemble des produits du tabac* contenant un arôme caractérisant »[39]. Le point 32 de l'arrêt Swedish Match[40] n'est pas de nature à remettre en question ce constat. Les requérantes au principal soutiennent que, dans ce passage, la Cour a établi que les nouveaux produits du tabac n'avaient été intégrés dans le champ d'application de la directive 2014/40 que pour être soumis à la procédure de notification, puisque leurs effets sur la santé et sur les habitudes de consommation ne pouvaient pas encore être déterminés.

73. Je ne suis pas de cet avis. Dans ce passage, la Cour a entendu souligner que la vente des nouveaux produits du tabac, contrairement à celle des produits du tabac à usage oral, n'était *pas interdite*, car l'incidence de ces produits sur la santé publique et les dynamiques du marché n'était pas connue. Il faut, pour le comprendre, replacer ce passage dans son contexte. La question que se posait la Cour était celle de savoir si la directive 2014/40 méconnaissait le principe d'égalité de traitement en ce qu'elle interdisait la mise sur le marché des produits du tabac à usage oral tout en autorisant la commercialisation des autres produits du tabac, y compris les nouveaux produits du tabac. À cet égard, il ne faut pas oublier que l'une des options réglementaires envisagées durant la procédure qui a abouti à l'adoption de la directive 2014/40 consistait à interdire purement et simplement la vente des nouveaux produits du tabac, comme cela était déjà le cas pour les produits du tabac à usage oral[41].

74. En quatrième lieu, l'interprétation des articles 19 et 28 de la directive 2014/40 telle qu'elle est avancée par les requérantes au principal ne trouve aucun fondement dans le texte ou dans la finalité de ces dispositions, lesquelles ont une portée large et ne se rapportent pas spécifiquement aux obligations en cause.

75. Les finalités du système de notification établi à l'article 19 et à l'article 28, paragraphe 2, sous b), de la directive 2014/40 sont multiples ; il s'agit, en particulier, i) de permettre aux États membres d'autoriser la mise sur le marché de ces produits (s'ils disposent d'un tel système)[42] ; ii) de déterminer quelles sont les dispositions de la directive 2014/40 qui s'appliquent[43], et iii) de tenir les autorités nationales et de l'Union informées des évolutions du marché et des avancées scientifiques importantes aux fins d'une éventuelle modification de cette directive[44]. L'article 19 de la directive 2014/40 n'établit, que ce soit implicitement ou explicitement, aucun lien entre la notification en question et la nécessité pour le législateur de l'Union de déterminer si les obligations en cause devraient être rendues applicables par voie de retrait des exemptions.

76. S'agissant de l'article 28 de la directive 2014/40, il me semble assez évident qu'un acte législatif qui rapproche les droits des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes est appelé à être régulièrement réexaminé au fil du temps, étant donné que le marché est en perpétuelle évolution (les produits existants peuvent changer, de nouveaux produits peuvent être mis sur le marché et les préférences des consommateurs peuvent évoluer) et que de nouvelles études scientifiques paraissent. Il est également évident que le législateur de l'Union pourrait vouloir modifier le cadre juridique – tant

[39] Arrêt du 4 mai 2016 (C-547/14, EU:C:2016:325, point 108). Mise en italique par mes soins.

[40] Arrêt du 22 novembre 2018 (C-151/17, EU:C:2018:938).

[41] Voir analyse d'impact de la Commission, p. 50 à 52.

[42] Article 19, paragraphe 3, de la directive 2014/40.

[43] Article 19, paragraphe 4, de la directive 2014/40.

[44] Article 28, paragraphe 2, sous b), de la directive 2014/40.

en ce qui concerne les principes généraux et les définitions que pour ce qui est des règles plus spécifiques relatives aux obligations, aux exemptions et au retrait des exemptions –, afin d'adapter ces règles notamment aux spécificités des produits du tabac arrivés sur le marché après l'adoption de la directive 2014/40.

77. Naturellement, conformément à la maxime a maiori ad minus (qui peut le plus peut le moins) [45], le législateur de l'Union pourrait, ce faisant, également prendre des décisions qui se rapportent à des questions pour lesquelles il a délégué des pouvoirs à la Commission. Par conséquent, il ne me semble pas que les références aux nouveaux produits du tabac et à l'éventuelle évolution de la situation que contient l'article 28 de la directive 2014/40 fassent obstacle à l'interprétation de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de cette directive, telle que la défendent l'Irlande, le gouvernement français et la Commission.

78. En cinquième lieu, une approche « attentiste » ne serait pas conforme au principe de précaution – consacré notamment à l'article 35 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à l'article 9 TFUE, à l'article 114, paragraphe 3, TFUE et à l'article 168, paragraphe 1, TFUE [46] –, principe qui, selon une jurisprudence constante, s'applique lorsque les institutions de l'Union adoptent, au titre de la politique du marché intérieur, des mesures de protection de la santé humaine [47]. La Cour affirme de manière constante que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, le législateur de l'Union peut, à la lumière de ce principe, prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées [48].

79. Après tout, le triple régime instauré par la directive 2014/40 pour ce qui concerne les obligations en cause (règle générale/exemption/retrait de l'exemption) paraîtrait quelque peu bancal si son troisième pilier venait à être supprimé pour certains produits. Je reviendrai sur ce point à la section 6 des présentes conclusions.

5. L'interprétation contextuelle de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 – troisième partie

80. Par ailleurs, les requérantes au principal renvoient à l'article 2, point 28, de la directive 2014/40, selon lequel une « évolution notable de la situation » implique une augmentation du volume des ventes ou du niveau de prévalence d'utilisation dans le groupe des consommateurs de moins de 25 ans à hauteur d'un certain pourcentage (respectivement 10 % et 5 %). Elles se demandent si ces seuils ne sont pas trop aisément atteignables par les nouveaux produits du tabac, dès lors que ceux-ci, lorsqu'ils arrivent sur le marché, ont toutes les chances de ne réaliser que de faibles volumes de vente. En substance, elles font valoir que toute expansion significative sur le marché pourrait facilement atteindre le seuil d'une augmentation de 10 % du volume des ventes, et ainsi déclencher le retrait des exemptions.

81. Les doutes exprimés par les requérantes au principal sont, dans une certaine mesure, compréhensibles. Toutefois, je ne pense pas que les conditions fixées à l'article 2, point 28, de la directive 2014/40 pénalisent injustement les nouveaux produits du tabac.

[45] Voir, par exemple, arrêt du 13 mai 2003, Commission/Espagne (C-463/00, EU:C:2003:272, point 41).

[46] Voir, en ce sens, arrêt du 4 mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, point 116).

[47] Voir, notamment, arrêt du 1er octobre 2019, Blaise e.a. (C-616/17, EU:C:2019:800, point 41 et jurisprudence citée).

[48] Voir, par exemple, arrêt du 22 novembre 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, point 38 et jurisprudence citée).

82. D'abord, pour qu'une telle évolution de la situation se produise, il faut que la catégorie de produits concernée (qu'elle soit existante ou nouvelle) réponde à une exigence relativement stricte : le volume des ventes des produits de cette catégorie doit, au niveau du commerce de détail, dépasser 2,5 % des ventes totales de produits du tabac au niveau de l'Union. Si ce seuil de 2,5 % n'est pas atteint, il ne peut y avoir de retrait d'exemptions, quelle que soit l'importance de la progression des ventes ou de l'utilisation par les jeunes. Sur un marché estimé, en 2020, à environ 600 millions d'unités [49], ce seuil de 2,5 % garantit – selon moi – que seuls pourraient être visés par un retrait d'exemptions les produits dont la présence dans l'Union est significative.

83. De plus, la progression des ventes ou l'augmentation du niveau de prévalence d'utilisation chez les jeunes des produits en question doivent être enregistrées dans au moins cinq États membres. Cette condition conduit inévitablement à exclure des produits dont la présence sur le marché de l'Union serait principalement locale ou purement marginale.

84. Dernier élément et non des moindres, les données de vente utilisées pour apprécier l'existence d'une éventuelle évolution de la situation sont celles communiquées *chaque année* par les fabricants et les importateurs eux-mêmes. Cela permet non seulement d'assurer la qualité des données, mais également de garantir qu'aucune progression sporadique ou passagère des ventes ne pourra déclencher un retrait d'exemptions, puisque la progression des ventes ne pourra être déterminée que sur la base d'une comparaison de données annuelles. De même, s'agissant du niveau de prévalence d'utilisation chez les jeunes, la directive 2014/40 impose à la Commission de fonder son appréciation sur « [le] rapport spécial 385 Eurobaromètre [du mois] de mai 2012 ou [des] études de prévalence équivalentes ». Il me semble qu'il faut entendre par études « équivalentes » des études comparables, par leur précision et leur détail, au rapport spécial 385 Eurobaromètre du mois de mai 2012, qui constitue une étude particulièrement fouillée de la situation des marchés nationaux [50].

85. Par conséquent, les arguments des requérantes au principal fondés sur l'article 2, point 28, de la directive 2014/40 ne me paraissent pas convaincants.

6. L'interprétation téléologique de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40

86. Deuxièmement, admettre que le triple régime « règle générale/exemption/retrait de l'exemption » s'applique pleinement aux nouveaux produits du tabac est conforme aux deux principaux objectifs de la directive 2014/40 [51].

87. D'une part, ce régime renforce le marché intérieur, puisqu'il contribue à harmoniser les règles applicables aux nouveaux produits du tabac [52]. Il est vrai que la réglementation de ces produits est largement l'affaire des États membres. Toutefois, l'incidence d'une décision de retrait est plutôt limitée à cet égard : une telle décision ne fait que soumettre certains nouveaux produits du tabac aux règles générales en matière d'ingrédients et d'étiquetage. Cela ne revient en aucun cas à priver d'effet la compétence dont disposent les États membres pour autoriser ces produits, comme l'affirme PJ Carroll.

[49] Rapport de la Commission établissant une évolution notable de la situation pour les produits du tabac chauffés conformément à la directive 2014/40 [COM(2022) 279 final, p. 4].

[50] Consultable en ligne, sur le site de la Commission.

[51] Voir, notamment, considérant 21 et article 1er de la directive 2014/40.

[52] Voir également considérants 4 à 6 et considérants 22 et 23 de la directive 2014/40.

88. En réalité, une décision d'accroître le degré d'harmonisation en la matière concorderait avec la position du législateur selon laquelle l'absence de stratégie harmonisée concernant les ingrédients et l'étiquetage nuisait au bon fonctionnement du marché intérieur [53], et selon laquelle les divergences entre les législations nationales risquaient de s'accroître dans le futur [54].

89. Cette approche est conforme à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle « si le recours à l'article 114 TFUE comme base juridique est possible en vue de prévenir des obstacles futurs aux échanges résultant de l'évolution hétérogène des législations nationales, l'apparition de tels obstacles doit être vraisemblable et la mesure en cause doit avoir pour objet leur prévention » [55]. La jurisprudence établit également de manière claire que « dès lors que les conditions du recours à l'article 114 TFUE comme base juridique se trouvent remplies, le législateur de l'Union ne saurait être empêché de se fonder sur cette base juridique du fait que la protection de la santé publique est déterminante dans les choix à faire » [56].

90. Cela vaut tout autant pour l'acte initial que pour toute modification ultérieure de celui-ci. En effet, ainsi que l'a constaté la Cour, le législateur de l'Union ne saurait être privé de la possibilité d'adapter un acte rapprochant les législations des États membres à toute modification des circonstances ou à toute évolution des connaissances eu égard à la tâche qui lui incombe de veiller à la protection des intérêts généraux reconnus par le traité. Le législateur de l'Union ne peut, dans une telle situation, s'acquitter correctement de la tâche qui lui incombe de veiller à la protection des intérêts généraux reconnus par le traité que s'il lui est loisible d'adapter la législation pertinente de l'Union à de telles modifications ou évolutions [57]. Partant, l'argument de PJ Carroll tiré d'une éventuelle atteinte à l'article 168, paragraphe 5, TFUE – qui exclut toute harmonisation en matière de protection de la santé humaine – est clairement dénué de fondement.

91. D'autre part, la manière dont je suggère d'interpréter l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 aurait également pour effet de rendre cet instrument plus efficace dans sa recherche d'un niveau élevé de protection de la santé, puisque les consommateurs seraient protégés plus efficacement contre les risques liés aux nouveaux produits du tabac [58]. Il ne faut pas oublier que, si la faculté de retirer des exemptions pour ces produits était réservée au législateur de l'Union, il s'écoulerait nécessairement un laps de temps important avant que ce retrait puisse être mis en œuvre. En effet, la modification de la directive nécessiterait d'être examinée dans le cadre de la procédure législative ordinaire, et la directive devrait fixer une date raisonnable aux fins de sa transposition. En revanche, la procédure par laquelle la Commission adopte un acte délégué est, normalement, bien plus rapide.

92. Les considérations qui précèdent s'imposent avec d'autant plus de force que la directive met un accent particulier sur les jeunes [59]. Ainsi, l'interdiction des arômes a pour finalité d'empêcher la commercialisation de produits qui peuvent exercer un attrait particulier sur les jeunes et, en conséquence, faciliter l'initiation à la consommation de tabac [60]. Dans ce contexte, il semble

[53] Voir considérant 15 de la directive 2014/40.

[54] Voir considérant 16 de la directive 2014/40.

[55] Voir arrêt du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil (C-482/17, EU:C:2019:1035, point 35 et jurisprudence citée).

[56] Voir, par exemple, arrêt du 4 mai 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, point 60 et jurisprudence citée).

[57] Voir arrêt du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil (C-482/17, EU:C:2019:1035, points 38 et 39 ainsi que jurisprudence citée).

[58] Voir considérants 18, 21, 36, 43, 54 et 59 ainsi que article 1er de la directive 2014/40.

[59] Voir, notamment, considérants 8, 19, 21, 26, 27 et 47 ainsi que article 1er de la directive 2014/40.

[60] Voir considérant 16, article 19, paragraphe 1, sous c), et article 28, paragraphe 2, sous g), de la directive 2014/40. Voir également, en ce sens, arrêt du 4 mai 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, points 114 et 173).

plutôt logique que la dérogation à cette interdiction accordée aux nouveaux produits du tabac puisse être retirée rapidement si un nouveau produit du tabac venait à gagner en importance dans un laps de temps relativement court. Il n'est pas absurde de penser que les nouveaux produits du tabac peuvent souvent être conçus et commercialisés pour élargir la clientèle des produits du tabac, plutôt que pour inciter les clients existants à changer de produit de prédilection.

93. Il est vrai que, comme le soulignent les requérantes au principal, les « nouveaux produits du tabac » forment une catégorie large et hétérogène qui englobe notamment des produits à faible teneur en tabac. Selon elles, dès lors que ces produits peuvent être moins dangereux pour la santé humaine et que leur incidence effective sur la santé humaine est susceptible de varier d'un type de produit à l'autre, il va de soi que la décision quant à la nécessité ou non de retirer les exemptions en cause devrait appartenir au législateur de l'Union.

94. Toutefois, il apparaît que le législateur de l'Union a déjà adopté une position claire à ce sujet. En effet, ainsi que cela a été rappelé plus haut, le considérant 34 de la directive 2014/40 est libellé en ces termes : « [t]ous les produits du tabac sont des sources potentielles de mortalité, de morbidité et d'incapacité. En conséquence, il convient d'en réglementer la fabrication, la distribution et la consommation. » De manière significative, ce considérant est suivi du considérant 35, aux termes duquel « [a]fin de garantir l'existence de conditions de concurrence équitables, les nouveaux produits du tabac qui constituent des produits du tabac tels qu'ils sont définis dans la présente directive devraient être conformes aux exigences de celle-ci ».

95. Le législateur de l'Union considère donc que, premièrement, *tous* les produits du tabac présentent un danger pour la santé humaine et que, deuxièmement, pour garantir l'existence de *conditions de concurrence équitables*, les nouveaux produits du tabac doivent, de manière générale, être soumis aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux produits du tabac existants.

7. Considérations finales

96. Enfin, parmi les parties qui ont déposé des observations devant la Cour, certaines ont invoqué à l'appui de leurs arguments des passages tirés de divers documents émanant des institutions de l'Union ou de certains États membres.

97. Aucune de ces références ne m'a paru particulièrement convaincante, même si, dans l'ensemble, elles me semblent plutôt corroborer ma position.

98. En premier lieu, je note que l'exposé des motifs accompagnant la proposition de directive de la Commission[61], déjà mentionné au point 71 des présentes conclusions, contient d'autres considérations qui, notamment lorsqu'elles sont lues conjointement, paraissent confirmer l'interprétation de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40 que suggèrent de retenir l'Irlande, le gouvernement français et la Commission. En particulier, ce document, premièrement, semble, en ce qui concerne les obligations en cause, conférer la même portée aux exemptions et au retrait de ces exemptions[62] ; deuxièmement, indique que les nouveaux produits du tabac doivent satisfaire aux exigences de la directive et que, en matière d'étiquetage et d'ingrédients, les règles applicables varient (seulement) selon qu'il y a

[61] Document COM(2012) 788 final.

[62] Voir sections 3.1 et 3.2 de l'exposé des motifs.

ou non combustion [63], et, troisièmement, observe que, en matière d'étiquetage et d'ingrédients, « la variété des cas de figure d'un pays à l'autre en matière d'étiquetage et d'ingrédients oblige l'industrie à fabriquer différentes gammes de produits pour différents marchés » et que, par conséquent, « *[s]eule une démarche harmonisée* à l'échelle de l'Union dans ces domaines permettra de supprimer les obstacles aux échanges transfrontaliers et d'éviter ainsi la fragmentation, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé » [64].

99. Cela étant, si l'exposé des motifs reflète la structure et la lettre de la proposition, il faut se garder d'en surestimer la valeur ajoutée herméneutique.

100. Pour leur part, les requérantes au principal renvoient au rapport de la Commission de 2021 « sur l'application de la directive [2014/40] en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes » [65]. Dans ce rapport, la Commission indique que « sans souplesse pour *définir de nouvelles catégories de produits*, il est difficile d'appliquer aux nouveaux produits du tabac les règles élaborées pour les catégories existantes, étant donné [que ces règles] ne répondent pas nécessairement aux caractéristiques distinctes des nouveaux produits » [66]. S'appuyant sur cette déclaration, les requérantes affirment que la Commission a expressément reconnu qu'elle n'était pas compétente pour créer de nouvelles catégories de produits.

101. Il est vrai que ce passage du rapport de 2021 est ambigu. Toutefois, je doute que l'interprétation qu'en font les requérantes au principal soit exacte. À mon avis, l'absence de souplesse que déplore la Commission tient à l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de créer de nouvelles catégories (ou sous-catégories) à l'égard desquelles l'application des dispositions matérielles de la directive peut être variée ou modulée. Telle que je la comprends, cette déclaration de la Commission ne se rapporte pas à la question (bien plus étroite) de savoir si de nouvelles catégories peuvent être créées aux fins de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40. De fait, d'autres passages de ce rapport incitent à penser que la Commission estimait possible de retirer des exemptions en ce qui concerne les nouveaux produits du tabac, et mentionnent expressément les produits à base de tabac chauffés [67].

102. En tout état de cause, je ne pense pas qu'il faille accorder une importance indue à l'interprétation de la directive 2014/40 par la Commission, formulée postérieurement à l'adoption de cet acte législatif, lorsqu'une question d'interprétation du droit de l'Union est soulevée devant la Cour [68]. Cela vaut également, mutatis mutandis, pour les déclarations faites par les trois États membres qui, lors de la procédure de comitologie, ont estimé que, en adoptant la directive déléguée 2022/2100, la Commission excédait le cadre de la délégation de pouvoir qui lui avait été accordée par le législateur de l'Union.

103. De fait, interrogées lors de l'audience sur le point de savoir si elles avaient connaissance de documents préparatoires, notamment du Conseil ou du Parlement, de nature à corroborer leurs arguments (par exemple, des documents exprimant le point de vue selon lequel, contrairement à

63 Section 3.6 de l'exposé des motifs.

64 Section 3.9.2 de l'exposé des motifs. Mise en italique par mes soins.

65 COM(2021) 249 final.

66 Section 7 (mise en italique par mes soins).

67 Voir, en particulier, p. 13 et 19 du rapport.

68 Voir, à cet égard, mes conclusions dans les affaires jointes Illumina et Grail/Commission (C-611/22 P et C-625/22 P, EU:C:2024:264, points 74, 77 et 78).

la proposition de la Commission, les nouveaux produits du tabac devaient être soumis à un régime spécial ou, en tout état de cause, à un régime plus clément), les requérantes au principal ont, en substance, répondu par la négative.

104. Par ailleurs, je ne suis pas convaincu par l'argument du gouvernement italien tiré de ce que, en créant une nouvelle catégorie de produits pouvant comprendre à la fois des produits du tabac à fumer et des produits du tabac sans combustion, la Commission aurait créé un tertium genus (troisième genre) qui ne trouve pas sa place dans le régime établi par la directive 2014/40, puisqu'un produit du tabac constitue *nécessairement* soit un produit sans combustion, soit un produit à fumer.

105. Comme cela a été indiqué au point 49 des présentes conclusions, la directive elle-même évoque la possibilité que certains produits répondent à la définition d'au moins deux catégories : dans ce cas, les règles les plus strictes s'appliqueront. La directive 2014/40 ne contient aucune disposition qui énoncerait une règle générale et inconditionnelle selon laquelle les produits compris dans une catégorie donnée devraient tous, sans exception, être soumis aux mêmes règles. Je ne vois pas non plus pourquoi, dans l'absolu, une nouvelle catégorie de produits (en l'occurrence les produits du tabac chauffés), instaurée aux seules fins des obligations en cause, ne pourrait pas comprendre à la fois des produits du tabac à fumer et des produits du tabac sans combustion.

106. Enfin, il n'y a pas non plus de contournement des règles générales établies par le législateur de l'Union dans l'acte de base, puisque – et cela me paraît assez clair – les obligations en matière d'étiquetage qui, selon les articles 9 et 10 de la directive 2014/40, ne s'appliquent qu'aux produits du tabac à fumer, ne s'appliqueront pas aux produits du tabac chauffés qui ne font appel à aucun processus de combustion.

107. Eu égard à ce qui précède, je conclus que, en créant une nouvelle catégorie de produits (produits du tabac chauffés) et en retirant les exemptions pour cette catégorie, la Commission n'a pas outrepassé les pouvoirs qui lui ont été délégués par le législateur de l'Union à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40. Partant, l'examen de la première question préjudicielle n'a révélé aucun élément qui soit de nature à affecter la validité de la directive déléguée 2022/2100.

B. Sur la seconde question préjudicielle

108. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande en substance à la Cour si la directive déléguée 2022/2100 est dépourvue de validité au motif que la Commission n'était pas habilitée à conclure à l'existence d'une évolution notable de la situation au sens de l'article 2, point 28, de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40, en ce qui concerne les produits du tabac chauffés, sur la base du nombre d'unités de produit vendues (« en nombre de bâtonnets »). Les requérantes au principal font valoir que la Commission aurait dû en fait se fonder sur un volume des ventes exprimé « en poids », de manière à tenir compte de la quantité de tabac concernée.

109. Je ne partage pas l'avis des requérantes au principal.

110. Pour définir la notion d'« évolution notable de la situation », l'article 2, point 28, de la directive 2014/40 renvoie à l'« augmentation du *volume des ventes* par catégorie de produits [...] *sur la base des données relatives aux ventes* communiquées conformément à l'article 5,

paragraphe 6 [...] »[69]. Cette disposition ne prescrit donc pas la manière dont il convient de déterminer les volumes de ventes, mais fait simplement référence aux données relatives aux ventes que les fabricants et les importateurs sont tenus de communiquer aux États membres. À cet égard, l'article 5, paragraphe 6, de la directive 2014/40 prévoit que « [les] fabricants et [les] importateurs [déclarent] annuellement le volume de leurs ventes par marque et par type, exprimé *en nombre de cigarettes/cigares/cigarillos ou en kilogrammes*, et par État membre [...] »[70].

111. Ces deux options (en poids ou en nombre de bâtonnets) sont également prévues dans la décision d'exécution (UE) 2015/2186 de la Commission, du 25 novembre 2015, établissant un modèle pour la transmission et la mise à disposition d'informations relatives aux produits du tabac[71]. En particulier, l'article 2, paragraphe 1, de cette décision impose aux fabricants et aux importateurs de transmettre des informations relatives notamment au volume des ventes, conformément au modèle fourni à l'annexe de ladite décision. La section 3 de cette annexe (« Transmission et description des informations relatives aux produits – partie B ») contient un point intitulé « Volume_Ventes_Produit » ainsi libellé : « Informations relatives au volume de ventes annuel du produit par État membre, à déclarer annuellement en *unités de produit* ou en *[kilogrammes] de tabac en vrac* »[72].

112. De fait, il me semble que les requérantes au principal elles-mêmes ont, au cours des années passées, déclaré leurs ventes de produits du tabac chauffés en nombre de bâtonnets, comme c'est le cas pour la vaste majorité des produits du tabac commercialisés dans l'Union[73].

113. Aucune des dispositions applicables n'envisage l'obligation pour la Commission de convertir les données exprimées en unités en données exprimées en poids. À cet égard, ainsi que le signale l'Irlande, il est également utile de noter que l'article 2, point 28, de la directive 2014/40 impose à la Commission de vérifier si « le volume des ventes *de la catégorie de produits* au niveau du commerce de détail [...] dépasse [...] 2,5 % des *ventes totales de produits du tabac* au niveau de l'Union ». Il semblerait donc que, pour le législateur de l'Union, les données clés qu'il incombe à la Commission de vérifier dans ce cadre soient celles qui ont trait aux unités de produit vendues, et non pas celles qui se rapportent à la teneur en tabac de ces produits.

114. Cette approche me paraît conforme à l'un des principaux objectifs de la directive : celui de réduire l'utilisation des produits du tabac par les jeunes, notamment en dissuadant ces derniers de commencer à les consommer. Il ne faut pas oublier que, comme cela a été exposé plus haut, le législateur de l'Union a estimé que les produits du tabac constituent tous, aux fins de la directive 2014/40, des produits composés, « même partiellement, de tabac », et que « [t]ous les produits du tabac sont des sources potentielles de mortalité, de morbidité et d'incapacité »[74].

115. Partant, je conclus que la Commission n'a pas commis d'erreur en appréciant l'éventuelle évolution notable de la situation en ce qui concerne les produits du tabac chauffés sur la base des unités de produits vendues. Il s'ensuit que l'examen de la seconde question préjudicielle n'a pas non plus révélé d'éléments qui soient de nature à affecter la validité de la directive 2022/2100.

[69] Mise en italique par mes soins.

[70] Mise en italique par mes soins.

[71] JO 2015, L 312, p. 5.

[72] Mise en italique par mes soins.

[73] Il me semble que, en principe, seules les données relatives à la vente du tabac à rouler, du tabac à pipe et du tabac à mâcher sont déclarées en poids.

[74] Article 2, point 4, et considérant 34 de la directive 2014/40.

V. Conclusion

116. Compte tenu de ce qui précède, l'examen des questions posées à la Cour par la High Court (Haute Cour, Irlande) n'a rien révélé qui soit de nature à affecter la validité de la directive déléguée (UE) 2022/2100 de la Commission, du 29 juin 2022, modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés.