Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 23 décembre 2015 [1]

Affaire C-547/14

Philip Morris Brands SARL e.a.

[demande de décision préjudicielle formée par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Banc de la Reine (chambre administrative)] (Royaume-Uni)]

«Rapprochement des législations — Directive 2014/40/UE — Fabrication, présentation et vente des produits du tabac et des produits connexes — Recours à l'article 114 TFUE comme base juridique — Principe de proportionnalité — Principe de subsidiarité — Droits fondamentaux de l'Union — Liberté d'expression — Article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Articles 290 TFUE et 291 TFUE — Délégation de pouvoirs réglementaires et d'exécution à la Commission européenne»

Table des matières

I – Introduction 4

II – Litige au principal et procédure préjudicielle 5

III – Recevabilité du renvoi préjudiciel 7

A – Sur le cantonnement des questions de validité à des dispositions individuelles de la Directive 8

B – Sur les circonstances de la saisine de la Cour 8

1. Sur le moment de la saisine de la Cour 8

2. Sur la possible absence de doutes éprouvés par la juridiction de renvoi elle-même quant à la validité de la Directive 9

3. Sur quelques autres vices entachant le renvoi préjudiciel 11

a) Sur la description du cadre factuel 11

b) Sur la pertinence de certaines questions préjudicielles 11

1 — Langue originale: l'allemand.

i) Sur la première question, sous a), b) et c), iii) 12

ii) Sur la première question, sous c), iv), et sur les quatrième, cinquième et sixième questions 13

iii) Sur la septième question 13

C – Conclusion intermédiaire 14

IV – Appréciation matérielle des questions préjudicielles 14

A – L'article 114 TFUE en tant que base juridique de la Directive 14

1. L'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants [première question, sous c), ii)] 15

a) Sur l'élimination des divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales 15

i) Sur l'élimination des obstacles aux échanges existants 16

ii) Sur le risque d'une évolution future hétérogène des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales 17

b) Sur l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur 18

c) Conclusion intermédiaire 19

2. L'étiquetage et le conditionnement des produits du tabac [première question, sous c), i)] . 19

3. La libre circulation des produits du tabac [première question, sous a) et b)] 22

a) Le droit des États membres d'instaurer de nouvelles exigences en matière de standardisation des conditionnements des produits du tabac [première question, sous a)] 22

b) Le droit des États membres d'interdire certaines catégories de produits [première question, sous b)] 25

c) Conclusion intermédiaire 27

4. Réglementation de la vente transfrontalière à distance [première question, sous c), iii)] .. 27

5. Habilitation de la Commission à mettre en œuvre les normes convenues au niveau international [première question, sous c), iv)] 29

B – Principe de proportionnalité 29

1. Ingérences dans la liberté d'entreprise 30

a) L'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants [troisième question, sous a)] 31

i) Caractère approprié de l'interdiction 31

ii) Nécessité de l'interdiction 32

– Sur la nécessité d'une interdiction générale de tous les arômes caractérisants. 32

– Sur les mesures réputées moins contraignantes 34

iii) Proportionnalité au sens strict 35

b) Sur les exigences en matière d'étiquetage et de conditionnement des produits du tabac [troisième question, sous b) et c)] 36

i) Sur la forme, la taille et le contenu minimal des paquets de cigarettes [troisième question, sous b)] 36

ii) Sur les dimensions des avertissements sanitaires combinés [troisième question, sous c)] 38

– Sur l'aptitude des avertissements de grande taille à protéger la santé..... 38

– Sur la nécessité d'avertissements de grande taille 39

– Sur la proportionnalité au sens strict et sur le reproche d'arbitraire..... 39

iii) Conclusion intermédiaire 40

2. Ingérences dans la liberté d'expression (deuxième question) 41

a) Sur l'interprétation de l'article 13 de la Directive [deuxième question, sous a)] 41

b) Sur la validité de l'article 13 de la Directive [deuxième question, sous b)] 43

C – Délégation de pouvoirs réglementaires et d'exécution 45

1. Les conditions relatives à la délégation du pouvoir d'adopter des actes délégués définies à l'article 290 TFUE (quatrième question) 45

2. La prétendue délégation de pouvoirs à des instances extérieures à l'Union (cinquième question)..... 48

3. Les conditions relatives à la délégation de pouvoirs d'exécution fixées par l'article 291 TFUE (sixième question)..... 49

4. Conclusion intermédiaire 50

D – Le principe de subsidiarité..... 51

1. Compatibilité matérielle de la Directive avec le principe de subsidiarité 51

2. Caractère suffisant de la motivation de la directive au regard du principe de subsidiarité . 53

3. Conclusion intermédiaire 55

V – Conclusion 56

I – Introduction

1. Par la directive 2014/40/UE [2], le législateur de l'Union a adopté au mois d'avril 2014, au terme d'âpres négociations et d'une procédure législative extrêmement houleuse, une nouvelle réglementation régissant la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes sur le marché intérieur de l'Union européenne.

2. À l'instar des textes précédents [3], la Directive fait également l'objet de controverses juridiques acharnées. Elle retient actuellement l'attention de la Cour dans trois procédures parallèles, dont la présente affaire, qui a été portée devant la Cour par une juridiction britannique à la demande des groupes Philip Morris International INC. (PMI) et British American Tobacco (BAT). Cette dernière affaire comporte la contestation la plus large de la validité de cette mesure d'harmonisation du marché intérieur et soumet à l'examen un nombre particulièrement élevé de ses dispositions, à la façon d'une attaque tous azimuts.

3. En l'occurrence, l'aptitude de l'article 114 TFUE (anciennement article 95 CE ou article 100a du traité CEE) à servir de base juridique à la Directive, même si elle fait encore l'objet de contestation sur quelques points de détail, ne revêt plus toutefois une importance aussi centrale qu'au cours des années antérieures. Désormais, l'attention se focalise plutôt sur d'autres questions de droit, à savoir celles qui ont trait aux principes de proportionnalité et de sécurité juridique, au principe de subsidiarité et aux droits fondamentaux de l'Union. Sont en outre en cause les possibilités de déléguer des pouvoirs réglementaires et d'exécution à la Commission européenne, conformément aux articles 290 TFUE et 291 TFUE.

4. Ces questions de droit, qui impliquent des intérêts économiques considérables et produisent par ailleurs un impact quotidien sur l'existence de millions de citoyens de l'Union, soulèvent en définitive la question absolument fondamentale de savoir quelle est la marge d'appréciation qui reste au législateur de l'Union pour garantir la possibilité de mettre sur le marché certains produits conformément à des règles uniformes à l'échelle de l'Union, sans que soit pour autant négligé l'objectif essentiel d'un niveau élevé de protection de la santé, consacré en bonne place par le droit primaire de l'Union [article 9 TFUE, article 114, paragraphe 3, TFUE, article 168, paragraphe 1, TFUE et article 35, deuxième phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»)].

5. Parallèlement au litige sous examen, deux autres affaires mettant en cause la validité de la Directive sont pendantes devant la Cour, dont chacune porte sur des aspects particuliers bien précis des dispositions adoptées par le législateur de l'Union. L'une de ces procédures [4] a trait au nouveau régime des cigarettes électroniques institué à l'article 20 de la Directive et tire son origine d'un renvoi préjudiciel de la même juridiction nationale dont émane le présent renvoi préjudiciel (mais d'un autre de ses juges). L'autre instance [5] a pour objet une demande en annulation de la République de Pologne dirigée spécifiquement contre l'interdiction des cigarettes mentholées édictée par le législateur de l'Union. Nous concluons également aujourd'hui dans ces deux affaires.

2 — Directive 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 L 127, p. 1, ci-après la «Directive»).

3 — Voir, notamment, à cet égard, arrêts Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544; British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802; Allemagne/Parlement et Conseil, C-380/03, EU:C:2006:772, ainsi que Commission/Danemark, C-468/14, EU:C:2015:504.

4 — Affaire Pillbox 38, C-477/14.

5 — Affaire Pologne/Parlement et Conseil, C-358/14.

II – Litige au principal et procédure préjudicielle

6. PMI et BAT ont pour activité la fabrication et la vente de produits du tabac. Les sociétés Philip Morris Brands SARL et Philip Morris Limited, d'une part, et British American Tobacco UK Limited, d'autre part, ont porté chacune devant la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Banc de la Reine (chambre administrative), Royaume-Uni], la juridiction de renvoi, une action dirigée contre le Secretary of State for Health [6], visant à faire obstacle à la transposition de la Directive au Royaume-Uni. Ces deux actions ont été jointes par la juridiction de renvoi.

7. Les sociétés suivantes ont été admises à intervenir dans le litige au principal au soutien des conclusions des requérantes: Imperial Tobacco Limited, JT International SA et Gallaher Limited [7], Tann UK et Tannpapier GmbH [8], Deutsche Benkert GmbH & Co KG et Benkert UK Limited [9], V. Mane Fils [10], ainsi que Joh. Wilh. von Eicken GmbH [11]. Certaines de ces entreprises fabriquent elles-mêmes des produits du tabac, tandis que d'autres livrent l'industrie du tabac, par exemple, en papier manchette d'embouts buccaux ou en arômes.

8. Dans la procédure au principal, le Secretary of State considère que la Directive est valide, mais soutient en même temps que les institutions de l'Union comparantes sont les mieux à même de défendre la Directive et que la Cour détient en tout état de cause la compétence exclusive pour statuer sur sa validité. Selon lui, le présent litige se prêterait donc à une procédure préjudicielle.

9. Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a décidé de ne pas inviter le Secretary of State à prendre position sur le fond ni à produire des éléments de preuve, mais d'interroger d'emblée la Cour sur la validité de la Directive. Par ordonnance du 7 novembre 2014, parvenue au greffe de la Cour le 1er décembre suivant, la juridiction nationale a ainsi saisi la Cour, en vertu de l'article 267 TFUE, à statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«Base juridique

1) La Directive est-elle, en tout ou partie, entachée d'illégalité au motif que l'article 114 TFUE n'est pas un fondement juridique approprié? En particulier:

   a) s'agissant de l'article 24, paragraphe 2, de la Directive:

      i) s'il est correctement interprété, dans quelle mesure permet-il aux États membres d'adopter des règles plus strictes en matière de 'standardisation' des conditionnements des produits du tabac et

      ii) à la lumière de cette interprétation, l'article 24, paragraphe 2, est-il entaché d'illégalité au motif que l'article 114 TFUE n'est pas un fondement juridique approprié?

   b) L'article 24, paragraphe 3, de la Directive, qui permet aux États membres d'interdire une certaine catégorie de produits du tabac ou de produits connexes dans des circonstances spécifiques, est-il entaché d'illégalité au motif que l'article 114 TFUE n'est pas un fondement juridique approprié?

6 — Ministre de la Santé (ci-après le «Secretary of State»).

7 — Ci-après, conjointement, «JTI».

8 — Ci-après, conjointement, «Tann».

9 — Ci-après, conjointement, «Benkert».

10 — Ci-après «Mane».

11 — Ci-après «von Eicken».

c) Les dispositions suivantes sont-elles entachées d'illégalité au motif que l'article 114 TFUE n'est pas un fondement juridique approprié:

i) les dispositions du chapitre II du titre II de la Directive, relatives à l'étiquetage et au conditionnement;

ii) l'article 7 de la Directive, en ce qu'il interdit les cigarettes au menthol et les produits du tabac contenant un arôme caractérisant;

iii) l'article 18 de la Directive, qui permet aux États membres d'interdire les ventes à distance transfrontalières de produits du tabac et

iv) les articles 3, paragraphe 4, et 4, paragraphe 5, de la Directive, qui délèguent des pouvoirs à la Commission en matière de niveaux d'émission?

Proportionnalité et droits fondamentaux

2) S'agissant de l'article 13 de la Directive:

a) s'il est interprété exactement, interdit-il que des mentions vraies et non trompeuses concernant les produits du tabac figurent sur leur conditionnement et,

b) si tel est le cas, est-il entaché d'illégalité au motif qu'il méconnaît le principe de proportionnalité et/ou l'article 11 de la [Charte]?

3) Les dispositions suivantes sont-elles, en tout ou partie, entachées d'illégalité au motif qu'elles méconnaissent le principe de proportionnalité:

a) [l'article 7, paragraphes 1 et 7], en ce qu'ils interdisent la mise sur le marché de produits du tabac au menthol en tant qu'arôme caractérisant et de produits du tabac contenant des arômes dans un de leurs composants;

b) [l'article 8, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 3, l'article 10, paragraphe 1, sous g), et l'article 14], en ce qu'ils imposent diverses exigences en matière de standardisation des conditionnements et

c) l'article 10, paragraphe 1, sous a) et c), en ce qu'il impose des avertissements sanitaires recouvrant 65 % de la surface extérieure avant et arrière de l'unité de conditionnement et de tout emballage extérieur?

Délégation/exécution

4) L'une des dispositions suivantes de la Directive est-elle, en tout ou partie, entachée d'illégalité au motif qu'elle méconnaît l'article 290 TFUE:

a) [l'article 3, paragraphes 2 et 4], relatifs aux niveaux d'émissions maximaux;

b) l'article 4, paragraphe 5, relatif aux méthodes de mesure des émissions;

c) [l'article 7, paragraphes 5, 11 et 12] relatif à la réglementation des ingrédients;

d) [l'article 9, paragraphe 5, l'article 10, paragraphes 1, sous f), et 3, l'article 11, paragraphe 6, l'article 12, paragraphe 3, et l'article 20, paragraphe 12], relatifs aux avertissements sanitaires;

e) l'article 20, paragraphe 11, relatif à l'interdiction des cigarettes électroniques et/ou les flacons de recharge; et/ou

f) l'article 15, paragraphe 12, relatif aux contrats de stockage de données?

5) [L'article 3, paragraphe 4, et l'article 4, paragraphe 5, de la Directive] sont-ils entachés d'illégalité au motif qu'ils méconnaissent le principe de sécurité juridique et/ou qu'ils délèguent de manière illicite des pouvoirs à des organes extérieurs qui ne sont pas soumis aux garanties procédurales de l'Union européenne?

6) Les dispositions suivantes de la Directive sont-elles, en tout ou partie, entachées d'illégalité au motif qu'elles méconnaissent l'article 291 TFUE:

a) l'article 6, paragraphe 1, relatif aux obligations de déclaration;

b) l'article 7, paragraphes 2 à 4 et 10, relatif aux actes d'exécution en matière d'interdiction des produits du tabac dans certaines circonstances et/ou

c) les articles 9, paragraphe 6, et 10, paragraphe 4, relatifs aux avertissements sanitaires?

Subsidiarité

7) La Directive, et notamment [son article 7, son article 8, paragraphe 3, son article 9, paragraphe 3, son article 10, paragraphe 1, sous g), et ses articles 13 et 14], sont-ils entachés d'illégalité en raison de leur non-conformité au principe de subsidiarité?»

10. Au-delà de l'exposé de ces questions préjudicielles, la décision de renvoi se limite à résumer les griefs que les requérantes au principal et les parties intervenant à leur soutien ont opposés à la Directive. Comme la juridiction de renvoi qualifie ces arguments de «raisonnablement défendables», elle estime «nécessaire et appropriée» une décision préjudicielle de la Cour.

11. Pendant la phase écrite de la procédure préjudicielle, les gouvernements irlandais, français, polonais, portugais, du Royaume-Uni et norvégien, ainsi que le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission, ont présenté leurs observations, conjointement aux requérantes au principal et aux parties intervenant à leur soutien [12]. Ces mêmes parties à la procédure ont été représentées lors de l'audience de plaidoiries du 1er octobre 2015, à laquelle la République italienne et la Hongrie ont également participé.

III – Recevabilité du renvoi préjudiciel

12. Avant d'examiner au fond la longue liste des questions posées par la juridiction nationale, il convient d'analyser brièvement la recevabilité de son renvoi préjudiciel. Il s'agit de déterminer, d'une part, si la validité de dispositions individuelles de la Directive peut faire l'objet d'une contestation autonome et, d'autre part, si les circonstances de la saisine de la Cour sont en l'espèce compatibles avec l'esprit et le fonctionnement de la procédure préjudicielle de l'article 267 TFUE.

12 — À cette occasion, les États membres ayant pris part à la procédure et certaines entreprises comparantes ont limité leurs mémoires respectifs à certaines thématiques spécifiques du renvoi préjudiciel. Les observations écrites déposées par la République de Pologne portent exclusivement, comme dans l'affaire pendante parallèle Pologne/Parlement et Conseil, C-358/14, sur l'interdiction des cigarettes mentholées.

A – *Sur le cantonnement des questions de validité à des dispositions individuelles de la Directive*

13. Dans de larges sections de sa décision, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la validité non pas de la Directive dans son ensemble, mais uniquement de certaines de ses dispositions.

14. Il résulte d'une jurisprudence constante que l'annulation partielle d'un acte d'une institution de l'Union n'est possible que dans la mesure où les éléments dont l'annulation est demandée sont détachables du reste de l'acte (exigence dite «de séparabilité») [13]. Ce caractère détachable fait défaut lorsque l'annulation partielle de l'acte litigieux aurait pour effet d'en modifier la substance [14]. Cette jurisprudence est parfaitement transposable à l'examen de la validité d'un acte de l'Union par la voie du renvoi préjudiciel en appréciation de validité [15].

15. Les dispositions litigieuses de la Directive édictent un grand nombre d'obligations diverses réglementant la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes. Il n'a pas été produit devant la Cour d'indices suggérant l'existence entre ces dispositions d'une interdépendance tellement étroite que la validité des unes serait indissociable de celle des autres. Par conséquent, même si la Cour devait en l'espèce déclarer invalides certaines des prescriptions litigieuses de la Directive, les autres règles qu'elle édicte conserveraient leur justification et une portée identique. Cette considération est valable notamment, mais non exclusivement, pour les dispositions habilitant la Commission à adopter des actes délégués ou des actes d'exécution.

16. Aussi convient-il de considérer que toutes les dispositions litigieuses constituent chacune des éléments détachables de la Directive, dont la substance ne serait pas affectée par leur éventuelle déclaration d'invalidité.

B – *Sur les circonstances de la saisine de la Cour*

17. Il échet toutefois d'examiner de plus près la question de savoir si les circonstances de la saisine de la Cour ne sont pas en l'espèce susceptibles d'entacher la recevabilité du renvoi préjudiciel.

1. Sur le moment de la saisine de la Cour

18. Peu importe, tout d'abord, le dépôt du renvoi préjudiciel avant même l'expiration du délai de transposition de la Directive et l'entrée en vigueur de mesures nationales aux fins de sa mise en œuvre [16]. En effet, le principe de protection juridictionnelle effective, qui est également consacré à l'article 47 de la Charte et énoncé à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa TUE, exige précisément que les particuliers soient en mesure d'obtenir le contrôle juridictionnel d'actes de l'Union affectant leurs intérêts, sans être préalablement contraints d'entrer dans l'illégalité [17]. Dans ces

13 — Arrêts Jamet/Commission, C-37/71, EU:C:1972:57, point 11; Commission/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, point 38; Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, point 16, ainsi que Commission/Conseil, C-425/13, EU:C:2015:483, point 94.

14 — Arrêts France/Parlement et Conseil, C-244/03, EU:C:2005:299, point 13; Commission/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, point 38; Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, point 16, ainsi que Commission/Conseil, C-425/13, EU:C:2015:483, point 94; voir déjà, dans le même sens, arrêt France e.a./Commission, C-68/94 et C-30/95, EU:C:1998:148, points 257 à 259.

15 — Voir également, en ce sens, point 112 et note en bas de page 69 des conclusions que l'avocat général Trstenjak a présentées dans l'affaire AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2010:500. Voir également arrêts Eurotunnel e.a., C-408/95, EU:C:1997:532; Intertanko e.a., C-308/06, EU:C:2008:312; Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662; Association belge des Consommateurs Test-Achats e.a., C-236/09, EU:C:2011:100, ainsi qu'AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, où la Cour statue sur des renvois préjudiciels de juridictions nationales, jusques et y compris sur la validité de dispositions spécifiques d'actes de l'Union, sans s'exprimer expressément, il est vrai, sur cette question de recevabilité.

16 — Arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 33, ainsi qu'Intertanko e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, points 33 à 35.

17 — Voir, en ce sens, à propos de l'article 263, paragraphe 4, TFUE, arrêts Telefónica/Commission, C-274/12 P, EU:C:2013:852, point 27, ainsi que T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission, C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 29.

conditions, il convient d'approuver dans son principe la faculté d'engager la procédure du contrôle juridictionnel de légalité («judicial review») ouverte par le droit du Royaume-Uni, déjà utilisée en maintes occasions lors de la phase de transposition en droit national des directives de l'Union et susceptible de donner lieu, le cas échéant, à un renvoi préjudiciel devant la Cour.

19. Contrairement à la conception défendue par la République française, le Parlement, le Conseil et la Commission, l'on ne saurait non plus partir en l'espèce de la prémisse d'un litige purement fictif [18]. S'il est exact que le Secretary of State n'a quasiment développé jusqu'à présent aucun argument en défense circonstancié au cours de la procédure au principal, il appartient toutefois exclusivement à la juridiction nationale de décider à quel stade de la procédure il y a lieu, pour cette juridiction, de poser une question préjudicielle à la Cour [19], laquelle peut être même saisie *préalablement* au débat contradictoire entre les parties au litige national [20].

20. C'est en particulier dans un cas analogue à celui de l'espèce que la Cour a également décidé qu'il y avait toujours lieu de retenir l'existence d'un désaccord entre les parties et, par conséquent, d'un véritable litige, dès lors que les autorités nationales de l'État membre en cause ont manifesté leur intention de transposer la directive litigieuse [21]. Le seul fait que le Secretary of State a expressément déclaré au cours du litige national qu'il tenait la Directive dans son ensemble pour valide suffit en l'occurrence à révéler une telle intention. Les questions préjudicielles ne reposent donc nullement sur un litige *manifestement* fictif.

2. Sur la possible absence de doutes éprouvés par la juridiction de renvoi elle-même quant à la validité de la Directive

21. Il convient en revanche d'accorder beaucoup plus d'attention à l'objection tirée par la République française, le Parlement, le Conseil et la Commission de ce que le juge de renvoi n'aurait pas exprimé de doutes personnels sur la validité de la Directive, mais se serait au contraire contenté dans son renvoi préjudiciel de soumettre à la Cour les critiques des requérantes au principal et des parties intervenant à leur soutien.

22. En effet, la décision de renvoi se réduit essentiellement à un résumé des griefs formulés en droit au cours de la procédure au principal à l'encontre de la Directive, en vue de les communiquer à la Cour.

23. Il importe de relever à ce sujet que la juridiction nationale ne peut pas se limiter à une simple transmission à la Cour des griefs développés par les justiciables, mais qu'elle doit *faire siennes* les questions préjudicielles qu'elle pose à celle-ci [22]. Il résulte en effet d'une jurisprudence constante que la procédure préjudicielle de l'article 267 TFUE constitue non pas une voie de recours autonome ouverte aux parties à un litige pendant devant le juge national, mais plutôt une procédure de coopération et de dialogue entre la juridiction nationale et la Cour [23].

18 — Voir, à cet égard, arrêt de principe Foglia, 104/79, EU:C:1980:73.

19 — Arrêts Irish Creamery Milk Suppliers Association e.a., 36/80 et 71/80, EU:C:1981:62, point 5; AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, point 45, lu conjointement avec le point 42, ainsi que Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, point 29.

20 — Arrêt Corsica Ferries, C-18/93, EU:C:1994:195, point 12 et jurisprudence citée.

21 — Arrêt Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, point 15; voir, en ce sens, arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 36.

22 — Voir, en ce sens, ordonnance Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, points 22 et 32; voir également arrêt IATA et ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, points 30 et 31.

23 — Arrêts SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, point 9; Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, points 90 et 91, ainsi que Consiglio nazionale dei geologi et Autorità garante della concorrenza e del mercato, C-136/12, EU:C:2013:489, point 28.

24. Il appartient donc à la juridiction nationale de juger elle-même si une question portant sur la validité d'un acte de l'Union soulevée devant elle est nécessaire pour statuer sur le litige national [24]. L'existence éventuelle d'une contestation de la validité d'un acte de l'Union devant la juridiction nationale ne suffit pas, à elle seule, à justifier le renvoi d'une question préjudicielle à la Cour [25], car il incombe en principe aux juridictions nationales d'assurer l'application du droit de l'Union et, partant, de la Directive [26].

25. L'esprit de coopération qui doit présider au fonctionnement du renvoi préjudiciel implique d'ailleurs que la juridiction nationale expose dans sa décision de renvoi les raisons pour lesquelles elle estime nécessaire un tel renvoi [27] [voir également l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour de justice].

26. Appréciée en considération de ces exigences, la décision de renvoi à laquelle la Cour doit faire face en l'espèce se situe certainement aux antipodes de l'exemplarité. Si la juridiction de renvoi a soumis à la Cour des développements extrêmement longs sur les raisons l'ayant amenée à admettre certaines entreprises à intervenir dans le litige au principal et à en exclure d'autres, la décision de renvoi est, en revanche, extrêmement succincte sur la pertinence des questions préjudicielles au regard de la décision à rendre dans le litige national.

27. Le juge national n'en a pas moins donné à entendre qu'il considère que les griefs soulevés dans le litige national peuvent raisonnablement donner lieu à discussion, et qu'il estime, de ce fait, «nécessaire et appropriée» une décision préjudicielle.

28. Certes, ces développements représentent le minimum absolu d'éléments qu'un juge national doit communiquer pour satisfaire aux conditions de recevabilité d'un renvoi préjudiciel. Examinés conjointement aux arguments exposés par les requérantes au principal et par les parties intervenant à leur soutien, tels qu'ils sont reproduits dans la décision de renvoi, ces éléments, indépendamment de quelques exceptions qu'il conviendra encore de traiter [28], fournissent toutefois aussi bien à la Cour qu'aux parties habilitées à participer à la procédure par l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après le «statut») une base suffisante pour se prononcer sur les questions de droit soulevées en l'espèce.

29. Étant donné l'importance que revêt le principe de protection juridictionnelle effective (voir l'article 47 de la Charte) dans l'ordre juridique de l'Union [29], l'on ne saurait subordonner à des exigences indûment contraignantes la recevabilité des renvois préjudiciels en appréciation de validité des actes de l'Union. Il en va ainsi à plus forte raison dans les cas où, comme en l'espèce, la procédure préjudicielle ouvre aux entreprises concernées, dépourvues de qualité pour former un recours direct en annulation, la seule possibilité d'obtenir un contrôle de légalité de la part du juge de l'Union et de lui exposer leurs arguments [30].

30. En définitive, le présent renvoi préjudiciel ne devrait donc pas être considéré comme irrecevable dans son intégralité, en dépit des lacunes qu'il présente à cet égard.

24 — Arrêts SMW Winzersekt, C-306/93, EU:C:1994:407, point 15; British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 34; Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, points 13 et 14; Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, point 28, ainsi qu'ordonnance Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, point 16.

25 — Arrêt IATA et ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, point 28, ainsi qu'ordonnance Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, point 17.

26 — Voir, à cet égard, avis 1/09, EU:C:2011:123, point 68.

27 — Arrêt IATA et ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, point 31, ainsi qu'ordonnance Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, points 21, 22, 27 et 32.

28 — Voir, à cet égard, points 35 à 51 des présentes conclusions.

29 — Voir arrêts Les Verts/Parlement, 294/83, EU:C:1986:166, point 23; Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 90 et 91, ainsi que Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, point 60.

30 — Voir, à propos de l'importance de la procédure préjudicielle dans de telles hypothèses, arrêts Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, C-50/00 P, EU:C:2002:462, points 38 à 40; Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 92 à 96; Telefónica/Commission, C-274/12 P, EU:C:2013:852, points 27 à 29, ainsi que T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission, C-456/13 P, EU:C:2015:284, points 29 à 31.

3. Sur quelques autres vices entachant le renvoi préjudiciel

31. Enfin, différents participants à la procédure font valoir d'autres griefs détaillés, par lesquels ils contestent en tout ou en partie la recevabilité du renvoi préjudiciel. Ces contestations peuvent être ramenées en substance à deux allégations prétendant, d'une part, que ferait défaut une description suffisamment claire du cadre factuel du litige au principal et, d'autre part, que les questions soumises à l'appréciation de la Cour ne seraient pas pertinentes aux fins de la solution du litige national.

a) Sur la description du cadre factuel

32. S'agissant, tout d'abord, du minimum d'indications sur le cadre factuel du litige au principal qu'un renvoi préjudiciel doit comporter pour que la Cour puisse répondre aux questions qui lui sont soumises, il est frappant de constater que la décision de renvoi rendue dans la présente affaire, à la différence de celle prononcée dans l'affaire C-477/14, Pillbox 38, ne contient qu'un résumé extrêmement bref des argumentations des requérantes au principal et des parties intervenant à leur soutien. En outre, le juge national renvoie presque constamment à des déclarations de personnes citées comme témoins ou comme experts par les intéressées, sans communiquer, ni même résumer, le contenu de ces déclarations. S'y ajoute le fait que ces déclarations, même à supposer connu leur contenu, ne peuvent être tenues d'emblée pour correctes, étant donné qu'aucune procédure contradictoire n'a encore eu lieu devant la juridiction nationale, ce qu'ont souligné plusieurs participants à la procédure devant la Cour.

33. Comme la République française, le Parlement, le Conseil et la Commission le relèvent à juste titre, cette attitude du juge national rend plus difficile aussi bien à la Cour qu'aux tiers habilités par l'article 23 du statut à participer à la procédure préjudicielle la tâche de développer des considérations utiles aux fins des réponses à apporter aux questions préjudicielles.

34. Malgré la présentation déficiente des éléments de fait sur lesquels reposent les questions préjudicielles, il nous apparaît toutefois que l'objet et les objectifs du renvoi préjudiciel sont encore à la rigueur compréhensibles pour permettre à la Cour et aux parties habilitées à participer à la procédure préjudicielle de se prononcer utilement. Après mûre réflexion, nous n'estimons donc pas que le renvoi préjudiciel devrait être déclaré irrecevable dans son *intégralité* en raison des très graves lacunes relevées ci-dessus dans ses développements.

b) Sur la pertinence de certaines questions préjudicielles

35. S'agissant, ensuite, de la pertinence de certaines questions posées, le Parlement, le Conseil et la Commission buttent sur deux séries de questions, d'une part, la première question, sous a), b) et c), iii), et, d'autre part, la première question, sous c), iv), ainsi que les quatrième, cinquième et sixième questions. C'est également pour absence de pertinence que le Parlement et la Commission contestent la recevabilité de la septième question, dans la mesure où elle se rapporte à d'autres dispositions que l'article 7 de la Directive.

36. Nos réflexions doivent partir de la présomption de la pertinence des questions préjudicielles portant sur le droit de l'Union. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle d'une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de validité d'une règle de l'Union sollicitée n'a manifestement aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon

utile aux questions qui lui sont posées [31].

i) Sur la première question, sous a), b) et c), iii)

37. La première question, sous a), b) et c), iii), ont trait à la marge de manœuvre que les articles 18 et 24, paragraphes 2 et 3, de la Directive laissent aux États membres pour arrêter des mesures nationales plus strictes que celles prescrites par le législateur de l'Union.

38. Il est vrai que l'article 24, paragraphe 2, de la Directive a suscité de la part des participants à la procédure d'intenses échanges de vues devant la Cour sur le point de savoir si cette disposition *autorise* les États membres à prescrire dans leur droit national respectif l'utilisation d'emballages neutres (dits «plain packaging») pour les produits du tabac. Cependant, l'adoption de telles réglementations régissant les emballages des produits du tabac n'est présentement pas en cause dans le litige national. Du moins, la juridiction de renvoi n'a développé de considérations à cet égard dans aucun passage de sa décision de renvoi.

39. De même, la question des interdictions nationales de certains produits du tabac ou de produits connexes visée à l'article 24, paragraphe 3, de la Directive n'a conduit ni la juridiction de renvoi ni l'un quelconque des participants à la procédure préjudicielle à évoquer le point de savoir si et sous quelle forme le Royaume-Uni entend faire usage de cette disposition spécifique.

40. Il en va de même de l'article 18 de la Directive qui ouvre aux États membres la possibilité d'interdire la vente à distance transfrontalière. Sur ce point, il n'apparaît pas non plus clairement s'il est actuellement envisagé au Royaume-Uni de recourir à cette disposition.

41. Il importe de relever que les États membres ne sont nullement *obligés* d'introduire une quelconque réglementation dans leur droit national en se fondant sur les dispositions précitées de la Directive ni qu'il y aurait lieu d'escompter avec une probabilité confinant à la certitude, en l'état des informations disponibles au cours de la procédure préjudicielle, l'adoption de dispositions concrètes.

42. Dans ces conditions, nous estimons qu'une réponse de la Cour à la première question, sous a), b) et c), iii), sortirait du cadre imparti par l'article 267 TFUE à la coopération entre la Cour de justice et la juridiction nationale. Dans cette mesure, le renvoi préjudiciel est de toute évidence dépourvu de pertinence, de sorte que la Cour s'exposerait au danger de statuer à titre purement consultatif sur une question hypothétique [32].

43. Il reste naturellement loisible aux juridictions nationales de poser le moment venu à la Cour de nouvelles questions d'interprétation et d'appréciation de validité des articles 18 et 24, paragraphes 2 et 3, de la Directive, dès qu'elles auront à examiner ces dispositions dans le cadre d'un litige concret.

31 — Arrêt Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 25; voir également arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 34 et 35; Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, points 13 et 14, ainsi qu'Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, points 28 et 29; voir encore, sur la présomption de pertinence, arrêt Beck et Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, point 22.

32 — La situation est différente dans l'affaire Pillbox 38, C-477/14, dans laquelle les dispositions combinées de l'article 20, paragraphe 6, et de l'article 18 de la Directive sont contestées sous un angle complètement différent. Il est soutenu dans cette dernière affaire que le principe de proportionnalité est méconnu en ce que la Directive et, par conséquent, le législateur de l'Union lui-même soumettent les cigarettes électroniques à une réglementation des ventes à distance identique à celle des produits du tabac traditionnels; voir, à ce sujet, points 134 à 138 des conclusions de ce jour que nous avons présentées dans cette affaire.

ii) Sur la première question, sous c), iv), et sur les quatrième, cinquième et sixième questions

44. La première question, sous c), iv), et les quatrième, cinquième et sixième questions concernent toutes des dispositions de la Directive prévoyant à l'échelon de l'Union divers pouvoirs d'adopter des actes délégués ou d'exécution, à savoir l'article 3, paragraphes 2 et 4, l'article 4, paragraphe 5, l'article 6, paragraphe 1, l'article 7, paragraphes 2 à 5 et 10 à 12, l'article 9, paragraphes 5 et 6, l'article 10 paragraphes 1, sous f), 3 et 4, l'article 11, paragraphe 6, l'article 12, paragraphe 3, l'article 15, paragraphe 12, ainsi que l'article 20, paragraphes 11 et 12, de la Directive.

45. La Commission est l'unique destinataire de toutes ces dispositions de la Directive, dont aucune n'impose, en revanche, aux États membres une obligation quelconque d'aménager leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives.

46. Or, la procédure devant la juridiction nationale a pour seul objet l'intention et l'obligation du Royaume-Uni de transposer la Directive. Par conséquent, les problèmes juridiques que pourraient soulever les pouvoirs conférés à la Commission par les dispositions précitées de la Directive n'ont aucun rapport avec la réalité et l'objet du litige au principal et sont donc manifestement dépourvus de pertinence.

47. En revanche, dès que la Commission aura fait usage des pouvoirs évoqués ci-dessus en adoptant des actes délégués ou d'exécution, tous les justiciables concernés disposeront des voies de recours que leur ouvre le système de protection juridictionnelle des traités.

iii) Sur la septième question

48. La septième question remet en cause au regard du principe de subsidiarité la validité de la Directive dans son ensemble ainsi que de certaines de ses dispositions, à savoir l'article 7, l'article 8, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 3, l'article 10, paragraphe 1, sous g), ainsi que les articles 13 et 14.

49. Néanmoins, comme le Parlement et la Commission le relèvent à juste titre, seule l'interdiction des cigarettes mentholées édictée à l'article 7 de la Directive fait l'objet, dans la décision de renvoi, de quelques considérations, extrêmement superficielles, sur les raisons justifiant la remise en question de la compatibilité de la Directive avec le principe de subsidiarité. En revanche, la décision de renvoi n'apporte même pas un début d'explication sur les éventuels problèmes que la Directive dans son ensemble ainsi que ses autres dispositions reprises expressément à la septième question poseraient de surcroît au regard du principe de subsidiarité.

50. Cette démarche contredit manifestement l'esprit de coopération régnant entre le juge national et la Cour dans le cadre de la procédure préjudicielle. Cette attitude n'est d'ailleurs pas non plus conforme aux exigences de l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour, selon lequel la juridiction de renvoi doit exposer les raisons qui l'ont conduite à s'interroger sur la validité des dispositions du droit de l'Union. L'on ne saurait admettre que la Cour et les tiers habilités à participer à la procédure préjudicielle par l'article 23 du statut soient contraints de se demander pourquoi certaines dispositions du droit de l'Union doivent être soumises à un contrôle de validité.

51. Pour ce motif et afin de garantir que la Cour ne se prononce pas à titre consultatif sur des questions purement hypothétiques, la septième question ne peut être regardée comme recevable que dans la mesure où elle se rapporte à l'article 7 de la Directive. Pour le surplus, cette question doit être considérée comme irrecevable.

C – *Conclusion intermédiaire*

52. Il convient donc en définitive de déclarer irrecevable la première question, sous a), b) et c), iii) et iv), ainsi que les quatrième, cinquième et sixième questions. La septième question est irrecevable dans la mesure où elle se rapporte à d'autres dispositions que l'article 7 de la Directive. Le renvoi préjudiciel est recevable pour le surplus.

IV – Appréciation matérielle des questions préjudicielles

53. Le renvoi préjudiciel tire des allégations des requérantes au principal et des parties intervenant à leur soutien une critique généralisée de la Directive, remettant en cause toutes ses dispositions essentielles sous les aspects les plus divers. Parallèlement à l'aptitude de l'article 114 TFUE à constituer la base juridique de certaines dispositions de la Directive, cette contestation porte avant tout sur des problèmes de proportionnalité et de subsidiarité, mais également sur les pouvoirs confiés à la Commission pour adopter des actes d'exécution et des actes délégués. Dans la mesure où sont concernées des questions que nous estimons irrecevables en tout ou en partie (voir les développements ci-dessus [33]), nous ne prendrons ci-dessous position sur les problèmes juridiques soulevés qu'à titre subsidiaire.

A – *L'article 114 TFUE en tant que base juridique de la Directive*

54. La première question met en doute, sous différentes perspectives, la possibilité de fonder la Directive sur la base juridique de l'article 114 TFUE. Nous examinerons les différents thèmes abordés par la juridiction de renvoi dans un ordre légèrement différent du sien.

55. Il convient de rappeler à titre liminaire qu'un acte fondé sur l'article 114 TFUE doit, d'une part, comporter des mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres et, d'autre part, avoir pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur [34]. Ces mesures d'harmonisation du marché intérieur au sens de l'article 114 TFUE doivent en outre avoir effectivement pour objet d'améliorer les conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur [35].

56. Dès lors que sont réunies les conditions du recours à l'article 114 TFUE comme base juridique, 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 [36].

57. Par conséquent, le recours à l'article 114 TFUE en tant que base juridique de la Directive ne peut être remis en cause en l'espèce du seul fait qu'elle vise également à atteindre, parallèlement à l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes, un niveau élevé de protection de la santé. Bien au contraire, cet objectif est précisément conforme au mandat imparti au législateur de l'Union par le droit primaire, tel qu'il résulte expressément de l'article 9 TFUE, de l'article 114, paragraphe 3, TFUE, de l'article 168, paragraphe 1, TFUE et de l'article 35, deuxième phrase, de la Charte.

33 — Points 35 à 51 des présentes conclusions.

34 — Arrêt Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-270/12, EU:C:2014:18, point 100.

35 — Arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 60; Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 32, ainsi qu'Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission, C-398/13 P, EU:C:2015:535, point 26.

36 — Arrêts Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, point 88; British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 62, ainsi qu'Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 30.

1. L'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants [première question, sous c), ii)]

58. La première question, sous c), ii), a trait à l'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants édictée à l'échelle de l'Union à l'article 7, paragraphes 1 et 7, de la Directive. C'est, en particulier, l'interdiction des *cigarettes mentholées* découlant de ces dispositions qui constitue la pierre d'achoppement pour les requérantes au principal et certaines des parties intervenant à leur soutien. Elles affirment que le législateur de l'Union n'aurait pas dû imposer une telle interdiction sur le fondement de l'article 114 TFUE.

59. Comme ce sujet a fait l'objet de réflexions très laconiques dans la décision de renvoi et d'arguments assez superficiels de la part des entreprises comparantes, les considérations de la présente section seront aussi relativement brèves et nous renvoyons pour le surplus à nos développements dans l'affaire C-358/14[37], qui traitent cette question de façon beaucoup plus détaillée.

60. Il est reproché en substance à l'article 7 de la Directive que l'interdiction des cigarettes mentholées n'est apte ni à éliminer les divergences existant entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales [voir, sur ce point, ci-dessous, sous a)] ni à améliorer les conditions de fonctionnement du marché intérieur [voir, à cet égard, ci-dessous, sous b)].

a) Sur l'élimination des divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales

61. Selon une jurisprudence bien établie, le législateur de l'Union peut recourir à l'article 114 TFUE, notamment en cas de divergences entre les réglementations nationales, lorsque ces divergences sont de nature à entraver les libertés fondamentales et à avoir ainsi une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur[38], ou à créer des distorsions de concurrence sensibles[39].

62. Un grand nombre d'entreprises comparantes ainsi que la République de Pologne arguent de l'absence totale, à la date d'adoption de la Directive, de divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales régissant les *cigarettes mentholées*.

63. Cette allégation n'emporte pas l'adhésion. Elle est, en effet, visiblement fondée sur la prémisse erronée que le législateur de l'Union n'aurait été habilité par l'article 114 TFUE à réglementer l'utilisation du menthol à titre d'arôme caractérisant dans les produits du tabac qu'en présence de divergences entre les réglementations nationales régissant spécifiquement les cigarettes mentholées.

64. Il convient d'écarter un tel «saucissonnage», qui considère isolément chaque segment de marché régi avec d'autres par une mesure d'harmonisation du marché intérieur, voire même, le cas échéant, divers composants de produits considérés isolément. Il s'agit plutôt de déterminer si la Directive peut être fondée, dans son ensemble, sur l'article 114 TFUE.

37 — Voir points 37 à 83 et 105 à 108 des conclusions de ce jour que nous avons présentées dans l'affaire Pologne/Parlement et Conseil, C-358/14.

38 — Arrêts Allemagne/Parlement et Conseil, C-380/03, EU:C:2006:772, point 37; Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 32, ainsi qu'Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission, C-398/13 P, EU:C:2015:535, point 26.

39 — Arrêts Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, points 84 et 106; Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 32, ainsi qu'Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission, C-398/13 P, EU:C:2015:535, point 26.

65. Les cigarettes mentholées n'occupent pas non plus une position particulière [40] qui les distinguerait des autres cigarettes contenant des arômes caractérisants et appellerait une dérogation à l'interdiction de mise sur le marché imposée à l'échelle de l'Union à cette catégorie de produits du tabac [41].

66. Le recours à l'article 114 TFUE est donc uniquement et exclusivement conditionné par le point de savoir si l'élimination des divergences existant entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres susceptibles d'entraver les échanges commerciaux sur le marché intérieur de l'Union s'imposait à la date d'adoption de la Directive en matière d'utilisation des arômes caractérisants dans les produits du tabac, qu'il s'agisse de menthol ou d'autres arômes.

i) Sur l'élimination des obstacles aux échanges existants

67. Comme l'ont notamment exposé les institutions de l'Union et quelques États membres ayant participé à la procédure préjudicielle, certains États membres avaient déjà réglementé à l'époque l'utilisation des arômes caractérisants, alors que d'autres s'en étaient abstenus. Les réglementations existantes présentaient un contenu largement divergent et ne se rapportaient pas nécessairement aux mêmes arômes [42]. Cet ensemble disparate de réglementations nationales était de nature à susciter l'émergence d'obstacles considérables aux échanges sur le marché intérieur des produits du tabac, caractérisé par un intense commerce transfrontalier [43].

68. Même une éventuelle absence d'obstacles notables aux échanges sur le segment spécifique des cigarettes mentholées n'aurait pas remis en cause le recours à l'article 114 TFUE, dont l'application ne postule effectivement pas que chaque disposition détaillée d'une mesure d'harmonisation du marché intérieur fondée sur cette base juridique doive porter remède à des divergences concrètes entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales. La démarche déterminante consiste plutôt à appréhender la réglementation dans son ensemble [44].

69. En outre, le législateur de l'Union a pu également retenir en l'espèce que l'interdiction des cigarettes contenant des arômes caractérisants aurait nettement moins contribué à l'obtention d'un niveau élevé de protection de la santé si les consommateurs existants ou potentiels de produits du tabac aromatisés avaient encore disposé sur le marché intérieur de cigarettes mentholées à titre de solution de repli [45].

40 — Voir analyse plus précise de cet aspect aux points 48 à 57 des conclusions de ce jour que nous avons présentées dans l'affaire Pologne/Parlement et Conseil, C-358/14.

41 — Voir, en ce sens, rapport de l'Organe d'appel permanent de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) du 4 avril 2012 (WT/DS406/AB/R «États-Unis – Mesures affectant la production et la vente de cigarettes aux clous de girofle», disponible sur le site Internet de l'OMC www.wto.org), qui se fonde sur la comparabilité des cigarettes contenant, respectivement, un arôme de clous de girofle et un arôme mentholé (voir, en particulier, raisonnement développé au point 298).

42 — Ainsi, la République fédérale d'Allemagne interdisait l'utilisation de toutes les capsules aromatisées dans les cigarettes, alors que le Royaume de Belgique ne prohibait que l'utilisation des capsules mentholées. La République française soumettait à des valeurs limites l'utilisation d'additifs conférant un goût sucré ou acidulé. Pour sa part, la République de Lituanie interdisait toute utilisation de certains arômes, par exemple, tous ceux libérant un goût de vanille ou de clous de girofle. Une vue d'ensemble de cette question figure dans l'analyse d'impact («Impact Assessment») que les services de la Commission ont présentée le 19 décembre 2012 [Doc. SWD (2012) 452 final]; voir, en particulier partie 1, p. 34, ainsi que partie 4, p. 6.

43 — Considérant 6 de la Directive; voir déjà, dans le même sens, arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 64; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, point 39, ainsi que Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, point 38.

44 — Aux termes de la formulation adoptée par la Cour, le recours à la base légale de l'article 114 TFUE ne présuppose pas l'existence d'un lien effectif avec la libre circulation entre les États membres dans chacune des situations visées par l'acte adopté sur une telle base. Ce qui importe, c'est plutôt que l'acte reposant sur ce fondement ait, dans son ensemble, effectivement pour objet l'amélioration des conditions d'établissement et de fonctionnement du marché intérieur (voir arrêt Allemagne/Parlement et Conseil, C-380/03, EU:C:2006:772, point 80).

45 — Voir également, à cet égard, considérant 16 de la Directive, dont il ressort que le législateur de l'Union a spécifiquement porté son attention sur les arômes caractérisants, qui sont aptes à influencer les habitudes de consommation.

70. Au-delà de ces considérations, deux États membres au moins – le Royaume de Belgique et la République fédérale d'Allemagne – avaient interdit, avant même la date d'adoption de la Directive, l'utilisation de certaines capsules mentholées dans les cigarettes, de sorte que cette variété particulière de cigarettes mentholées ne pouvait en tout cas pas être commercialisée dans ces États membres [46]. En revanche, des interdictions comparables ne semblent pas avoir été en vigueur à l'époque dans d'autres États membres. Le grief tiré par plusieurs entreprises comparantes et la République de Pologne de l'absence de disparités entre les réglementations nationales dans le domaine spécifique des cigarettes mentholées est donc non seulement peu convaincant sur le plan du mode de fonctionnement de l'article 114 TFUE, mais également entaché d'erreur de fait dans la présente espèce.

ii) Sur le risque d'une évolution future hétérogène des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales

71. En outre, plusieurs entreprises comparantes ainsi que la République de Pologne contestent que des obstacles aux échanges surviendront à l'avenir sur le marché intérieur de l'Union à la suite d'interdictions nationales de cigarettes mentholées.

72. Nous n'aborderons ci-dessous cette question qu'à titre subsidiaire, car il ressort en toute hypothèse de nos développements précédents qu'il existait dès la date d'adoption de la Directive des obstacles significatifs aux échanges en raison des divergences existant à l'époque entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales régissant les produits du tabac contenant des arômes caractérisants. Ainsi la question de l'émergence de *futurs* obstacles aux échanges est-elle en réalité sans objet.

73. Quoi qu'il en soit, il résulte d'une jurisprudence constante que 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, dans la mesure où l'apparition de tels obstacles est vraisemblable et que la mesure d'harmonisation adoptée a pour objet leur prévention [47].

74. Tel est précisément le cas en l'espèce, surtout si l'on intègre dans les réflexions le contexte international dans lequel s'inscrivent les travaux de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

75. Les institutions de l'Union et certains États membres ayant pris part à la procédure préjudicielle ont exposé de façon convaincante que l'Union et ses États membres ont été invités, à la suite de l'adoption de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac [48], à restreindre ou à interdire l'utilisation dans les produits du tabac d'ingrédients, y compris le menthol, pouvant servir à améliorer leur goût. Certes, ces mesures ne découlent pas des termes de la convention-cadre elle-même, mais procèdent des directives concernant l'application de ses articles 9 et 10, que la conférence des parties contractantes a adoptées il y a quelques années [49].

46 — Voir, à cet égard, données rapportées dans l'analyse d'impact («Impact Assessment») présentée par les services de la Commission le 19 décembre 2012 [Doc. SWD (2012) 452 final], notamment partie 1, p. 34.

47 — Arrêts Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 29; Allemagne/Parlement et Conseil, C-380/03, EU:C:2006:772, points 38 et 41, ainsi qu'Irlande/Parlement et Conseil, C-301/06, EU:C:2009:68, point 64.

48 — Approuvée par la décision 2004/513/CE du Conseil, du 2 juin 2004, relative à la conclusion de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (JO L 213, p. 8, ci-après la «convention-cadre de l'OMS»).

49 — Voir, à ce sujet, directives partielles pour l'application des articles 9 et 10 adoptées par la conférence des parties à la convention-cadre de l'OMS lors de sa quatrième session à Punta del Este en 2010 [FCTC/COP/4(10)], et modifiées lors de sa cinquième session à Séoul en 2012 [FCTC/COP/5(6)] (ci-après les «directives» ou les «directives OMS»). Ces directives précisent en leur point 3.1.2.2, qui comporte également une référence expresse au menthol en tant qu'agent de sapidité: «Les Parties devraient réglementer, en la limitant ou en l'interdisant, l'utilisation d'ingrédients pouvant servir à améliorer le goût des produits du tabac.»

76. Même si ces directives ne sont pas en soi juridiquement contraignantes, elles n'en revêtent pas moins un caractère universel de recommandation en faveur de la mise en œuvre de la convention-cadre de l'OMS par les parties contractantes [50]. Elles apportent donc également des éléments d'orientation aux États membres de l'Union ayant concouru à la conclusion de cette convention-cadre.

77. Dans ces conditions, le législateur de l'Union était autorisé à escompter l'adoption rapide de réglementations nationales régissant l'utilisation du menthol et d'autres arômes caractérisants dans les produits du tabac, s'il s'était révélé impossible d'adopter au niveau de l'Union une réglementation uniforme.

78. La circonstance, soulignée par plusieurs participants à la procédure, que les États membres de l'Union n'ont en réalité guère légiféré en la matière pendant une longue période procède sans doute uniquement de ce que la Commission avait déjà préparé et engagé au sein de l'Union la procédure législative d'adoption de la Directive [51] à une date plus ou moins contemporaine de celle de la parution des directives OMS [52].

79. En outre, le législateur de l'Union pouvait raisonnablement supposer qu'à défaut d'adoption d'une mesure d'harmonisation à l'échelon de l'Union, d'éventuelles dispositions nationales mettant en œuvre la convention-cadre de l'OMS divergeraient d'un État membre à l'autre et conduiraient donc à l'apparition de nouveaux obstacles aux échanges sur le marché intérieur. En effet, les directives concernant l'application de la convention-cadre ne prescrivent pas de mesures concrètes aux parties à la convention, mais leur confèrent une marge de manœuvre on ne peut plus importante. En particulier, elles leur ouvrent une option entre les interdictions et les simples restrictions à l'utilisation d'agents de sapidité dans les produits du tabac et ne livrent que des exemples de tels ingrédients.

80. Dans ces conditions, les doutes émis par un grand nombre d'entreprises comparantes et la République de Pologne sur l'existence de divergences actuelles ou futures entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres sont tous dénués de fondement.

b) Sur l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur

81. Les requérantes au principal et certaines des parties intervenant à leur soutien contestent en outre que l'interdiction des cigarettes mentholées puisse contribuer à améliorer les conditions de fonctionnement du marché intérieur.

82. Il est indéniable que l'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants n'est pas apte à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de *ces* produits. Il est toutefois admis par la jurisprudence que l'article 114 TFUE habilite le législateur de l'Union à interdire la commercialisation d'un produit déterminé sur l'ensemble du marché intérieur de l'Union, autant que cette mesure sert à améliorer les conditions du commerce d'une *autre* catégorie de produits [53].

50 — Ibidem, point 1.1.

51 — La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits [JO 2013, C 327, p. 65, COM(2012) 788 final], a été présentée par la Commission le 19 décembre 2012. Les préparatifs internes et les auditions menées par la Commission ont donc eu lieu antérieurement.

52 — Voir, en ce sens, point 34, dernière phrase, des conclusions que nous avons présentées dans l'affaire Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission, C-398/13 P, EU:C:2015:190.

53 — Arrêts Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, points 34 et 35, ainsi que Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, points 33 et 34. L'arrêt récent Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission, C-398/13 P, EU:C:2015:535, a été également rendu à propos d'une situation factuelle où l'article 95 CE (devenu article 114 TFUE) constituait la base juridique d'une interdiction de commercialiser certains produits sur le marché intérieur de l'Union.

83. L'exemple des produits du tabac litigieux permet d'illustrer ces règles en ces termes: l'interdiction par le droit de l'Union de certaines modalités d'offre du tabac vise à créer des conditions d'échanges uniformes applicables à tous les produits du tabac sur l'ensemble du territoire de l'Union. Ainsi, l'interdiction à l'échelon de l'Union des produits du tabac contenant un arôme caractérisant représente en quelque sorte la contrepartie de l'aptitude des produits du tabac «normaux», conformes aux conditions posées par la Directive, à circuler librement sur le marché intérieur de l'Union, tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé [54]. En d'autres termes, les produits du tabac pourront désormais être en principe commercialisés dans l'Union, dans la mesure toutefois où ils ne contiennent pas d'arômes caractérisants.

84. Un grand nombre d'entreprises comparantes arguent d'une intensification de la contrebande des cigarettes mentholées et de l'épanouissement du marché noir de ce produit. Cette objection ne constitue toutefois rien de plus qu'une simple affirmation, fort peu étayée au demeurant.

85. D'ailleurs, la question décisive ne saurait consister à savoir si les mesures édictées dans la Directive peuvent efficacement empêcher la contrebande et les transactions sur le marché noir [55]. Ce qui est en revanche déterminant, c'est que les consommateurs pourront plus difficilement continuer de s'approvisionner en cigarettes mentholées et en autres cigarettes aromatisées après l'entrée en vigueur d'une interdiction de mise sur le marché des produits du tabac contenant des arômes caractérisants. Cette circonstance permet à elle seule de considérer qu'une telle interdiction ne manquera pas de contribuer à la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé. D'éventuelles transgressions isolées d'une prohibition n'en démentent pas l'aptitude de principe à atteindre son objectif.

c) Conclusion intermédiaire

86. Il en résulte que l'article 114 TFUE a été retenu à juste titre comme base juridique de l'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants et, en particulier, des cigarettes mentholées.

2. L'étiquetage et le conditionnement des produits du tabac [première question, sous c), i)]

87. La première question, sous c), i), porte sur le chapitre II du titre II de la Directive. La juridiction de renvoi demande si l'article 114 TFUE constitue la base juridique appropriée des exigences que le droit de l'Union pose dans cette partie de la Directive (soit dans ses articles 8 à 16) en matière d'«étiquetage et de conditionnement» des produits du tabac, ce que contestent les requérantes au principal et certaines des parties intervenant à leur soutien. Elles nient l'existence d'obstacles significatifs aux échanges dans ce domaine et soulignent que d'éventuelles différences d'étiquetage et de conditionnement des produits du tabac d'un marché national à l'autre trouvent principalement leur origine dans la stratégie commerciale des fabricants et dans les préférences divergentes des consommateurs des différents États membres.

88. Il y a lieu de relever à ce sujet que le droit de l'Union réglementait déjà dans la directive 2001/37 [56], texte antérieur à la Directive, de nombreux aspects de l'étiquetage et de l'emballage des produits du tabac.

54 — Voir également article 24, paragraphe 1, de la Directive.

55 — Voir, en ce sens, arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:74, point 129. Nous menons une réflexion similaire dans les conclusions que nous avons présentées dans les affaires CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:170, point 123, ainsi que Belov, C-394/11, EU:C:2012:585, points 107 et 108.

56 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2001 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 (JO L 194, p. 26), notamment ses articles 5 à 7.

89. S'il existe déjà une mesure d'harmonisation du marché intérieur réglementant un domaine déterminé et légalement adoptée à l'époque sur le fondement de l'article 114 TFUE, il doit être en principe loisible au législateur de l'Union, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de recourir à nouveau à la même base juridique pour réviser et adapter aux circonstances nouvelles l'ancienne réglementation en fonction d'une nouvelle évaluation politique et en considération des connaissances scientifiques les plus récentes [57].

90. D'une part, à cette occasion, le législateur de l'Union conserve la liberté de substituer à une réglementation antérieure des dispositions nouvelles tout à fait différentes qu'il estime, en fonction d'une nouvelle appréciation des circonstances, plus aptes à contribuer au fonctionnement du marché intérieur. D'autre part, néanmoins, il peut également, comme en l'espèce, maintenir en principe l'ancienne réglementation et se borner à la développer, afin de concourir, conformément aux prescriptions de l'article 114, paragraphe 3, TFUE, à un niveau élevé de protection de la santé, supérieur au niveau que l'ancienne réglementation permettait d'atteindre [58]. En outre, de nouvelles prescriptions peuvent être adoptées à cette occasion, afin d'accroître l'efficacité de la réglementation existante et en éviter le contournement [59].

91. Ces considérations suffisent à dissiper toute incertitude sur l'aptitude de l'article 114 TFUE à constituer la base juridique appropriée des nouvelles dispositions introduites dans le chapitre II du titre II de la Directive, afin de développer la réglementation par le droit de l'Union de l'étiquetage et du conditionnement des produits du tabac.

92. Il convient d'ajouter en l'espèce que la réglementation antérieure n'avait nullement éradiqué tous les obstacles aux échanges des produits du tabac sur le marché intérieur de l'Union [60]. Comme le soulignent à bon droit l'Irlande et la République française, ainsi que les institutions de l'Union comparantes, il existait encore à la date d'adoption de la Directive d'importantes divergences entre les réglementations nationales régissant l'étiquetage et le conditionnement des produits du tabac [61].

93. C'est ainsi que quelques États membres prescrivaient des avertissements sanitaires combinant texte et image, alors que d'autres n'imposaient, conformément aux prescriptions minimales édictées à l'époque dans l'article 5 de la directive 2001/37, que des avertissements sous forme de texte. Les réglementations nationales édictaient en outre des prescriptions divergentes sur la taille des paquets de cigarettes, leur contenu minimal, ainsi que sur les textes publicitaires autorisés sur ces paquets et les informations relatives aux spécifications des produits.

94. Il est évident et reconnu par une jurisprudence constante [62] que les normes d'étiquetage et de conditionnement des produits prescrites par le droit des États membres sont susceptibles de constituer des obstacles aux échanges commerciaux. De ce point de vue, l'article 114 TFUE ouvrait donc également en l'espèce la faculté d'arrêter sur son fondement des mesures d'harmonisation du marché intérieur dans le but d'éradiquer ces obstacles actuels aux échanges.

57 — Arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 77 à 80, ainsi que Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 34.

58 — Arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, notamment point 79.

59 — Arrêts Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, point 100, ainsi que British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 82.

60 — Voir, en ce sens, arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 65 et 66.

61 — Voir, à cet égard, considérants 22, 23 et 28 de la Directive. Des précisions sont fournies dans les documents présentés par la Commission le 19 décembre 2012, à savoir l'exposé des motifs du projet de directive COM(2012) 788 final, p. 6 à 8, et l'analyse d'impact («Impact Assessment») de ses services [Doc. SWD (2012) 452 final], partie 1, p. 29 et suiv.

62 — Arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 64, deuxième phrase; voir également arrêts Rau Lebensmittelwerke, 261/81, EU:C:1982:382, point 15; Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, EU:C:1993:905, point 15, ainsi que Schwarz, C-366/04, EU:C:2005:719, point 29.

95. L'on ne saurait objecter à cela que certaines des entreprises comparantes ne ressentent pas comme des obstacles aux échanges les divergences existantes entre les réglementations nationales régissant l'étiquetage et la présentation des produits du tabac, au motif qu'ils déclarent différencier de toute façon les emballages de leurs produits en fonction des États membres et des habitudes des consommateurs.

96. Si le jugement subjectif des entreprises concernées peut influencer quelque peu l'appréciation de l'existence d'obstacles aux échanges, il ne peut toutefois être à lui seul déterminant. Il en va ainsi a fortiori lorsque pèse, comme en l'espèce, le soupçon que certaines entreprises minimiseraient l'existence d'obstacles aux échanges afin d'échapper à une réglementation uniforme exigeant à l'échelon de l'Union des conditions renforcées de protection de la santé [63].

97. Au contraire, il importe d'adopter toujours une optique objective. D'une part, à cet égard, le législateur de l'Union pouvait retenir que la fabrication des produits du tabac destinés au marché intérieur se concentre de plus en plus sur un petit nombre de sites de production au sein de l'Union. Il en résulte tout naturellement d'importants échanges transfrontaliers et un besoin accru de réglementations uniformes à l'échelon de l'Union [64]. D'autre part, l'environnement international, en particulier les prescriptions découlant de l'article 11 de la convention-cadre de l'OMS, rendait plausible, en cas d'inaction du législateur de l'Union, l'adoption par les différents États membres de nouvelles réglementations, vraisemblablement divergentes, régissant l'étiquetage et le conditionnement des produits du tabac [65].

98. L'on ne peut du reste dénier aux dispositions litigieuses de la Directive l'aptitude à éliminer les obstacles aux échanges, au motif que les emballages des produits du tabac continueront de porter à l'avenir des caractéristiques nationales spécifiques, depuis la langue de rédaction des avertissements jusqu'aux timbres fiscaux éventuels. En effet, le principe du «tout ou rien» n'est pas le mode opératoire de l'article 114 TFUE, qui permet au contraire de procéder également à une harmonisation partielle des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres. Celle-ci peut également concourir à l'élimination des obstacles aux échanges, notamment dans l'hypothèse où elle permet aux entreprises concernées de réduire leurs coûts. Le législateur a pu raisonnablement se fonder sur ces considérations en l'espèce s'agissant de l'unification de la taille et du contenu minimal des emballages des produits, ainsi que de la nature des avertissements à apposer sur ces emballages et des informations autorisées sur les spécifications des produits.

99. L'argument tiré par certains participants à la procédure de l'augmentation escomptée de la contrebande et de l'épanouissement du marché noir nous paraît ici tout aussi peu convaincant que dans le contexte précédent de l'interdiction des arômes caractérisants [66].

100. Enfin, dans la mesure où certaines des entreprises comparantes soutiennent que l'uniformisation des emballages des produits aura pour effet de réduire la diversité des produits et les possibilités de concurrence entre fabricants de produits du tabac, une telle allégation constitue en réalité non pas un grief d'incompétence, mais un argument tiré d'un défaut de proportionnalité, que nous réfuterons ci-dessous dans la réponse à la troisième question [67].

63 — Voir, à cet égard, étude d'impact («Impact Assessment») des services de la Commission présentée le 19 décembre 2012 [Doc. SWD (2012) 452 final], partie 1, p. 33.

64 — Considérant 6 de la Directive; voir déjà, en ce sens, arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 64; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, point 39, ainsi que Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, point 38.

65 — Voir, en ce sens, points 74 à 77 des présentes conclusions et, à titre complémentaire, point 201.

66 — Voir, à cet égard, points 84 et 85 des présentes conclusions.

67 — Voir, à cet égard, points 193, 204 et 205 des présentes conclusions.

101. Les objections soulevées contre le recours à l'article 114 TFUE en tant que base juridique des dispositions du chapitre II du titre II de la Directive doivent donc être rejetées dans leur intégralité, conformément aux décisions déjà rendues par la Cour à l'égard de la réglementation antérieure[68].

3. La libre circulation des produits du tabac [première question, sous a) et b)]

102. La première question, sous a) et b), invite à examiner le régime de «libre circulation» des produits du tabac établi à l'article 24 de la Directive. Dans le sillage des griefs soulevés par les requérantes au principal et quelques-unes des parties intervenant à leur soutien, la juridiction de renvoi désirerait savoir si l'article 114 TFUE constitue une base juridique valable pour cette disposition de la Directive, en particulier pour ses paragraphes 2 et 3.

103. Nous précisons d'emblée que l'appréciation de cette question ne saurait être influencée par d'éventuels avis délivrés par les services juridiques de différentes institutions de l'Union, auxquels se sont référées certaines entreprises. Ces avis s'inscrivent dans des procédures purement internes, qui ne reflètent pas nécessairement la position de l'institution en cause et ne peuvent pas non plus, en tant que telles, lui être judiciairement opposés. Il est dans la nature des choses que les institutions politiques de l'Union élaborent leurs actes dans le cadre d'un processus décisionnel interne et mènent également à cette occasion des échanges de vues contradictoires. Cette circonstance ne permet pas à elle seule de tirer des conclusions sur la validité des dispositions litigieuses de la Directive.

104. L'article 24 de la Directive est structuré comme suit: son paragraphe 1 établit le principe de la libre circulation des produits du tabac et des produits connexes conformes à la Directive; les États membres ne peuvent interdire ni restreindre la mise sur le marché de ces produits pour des considérations relatives aux aspects réglementés par la Directive. Cette règle n'est toutefois applicable que «sous réserve des paragraphes 2 et 3». L'article 24, paragraphe 2, permet aux États membres, sous certaines conditions, de prévoir de nouvelles exigences, c'est-à-dire allant au-delà des dispositions de la Directive, applicables à la standardisation des conditionnements des produits du tabac. L'article 24, paragraphe 3, de la Directive permet en outre aux États membres d'interdire, sous réserve des conditions qu'il énonce, une certaine catégorie de produits du tabac ou de produits connexes à des fins de protection de la santé.

a) Le droit des États membres d'instaurer de nouvelles exigences en matière de standardisation des conditionnements des produits du tabac [première question, sous a)]

105. Tout d'abord, la première question, sous a), remet en cause la base juridique de l'article 24, paragraphe 2, de la Directive. Aux termes de cette disposition, «[l]a présente directive n'affecte pas le droit d'un État membre de maintenir ou d'instaurer de nouvelles exigences, applicables à tous les produits mis sur son marché, en ce qui concerne la standardisation des conditionnements des produits du tabac, lorsque cela est justifié pour des motifs de santé publique, compte tenu du niveau élevé de protection de la santé humaine qu'assure la présente directive […]».

106. Les requérantes au principal et les parties intervenant à leur soutien estiment que cette disposition ne peut pas être fondée sur l'article 114 TFUE, parce qu'elle conduit non pas à l'élimination, mais à la création d'obstacles aux échanges. Au soutien de leur analyse, les entreprises comparantes soutiennent essentiellement que l'article 24, paragraphe 2, de la Directive permet aux États membres de porter atteinte à la libre circulation des produits du tabac en établissant des normes d'emballage plus sévères qu'à l'échelon de l'Union.

68 — Arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 63 à 91.

107. Ce faisant, les entreprises comparantes, ainsi que, d'ailleurs, l'Irlande, le Royaume-Uni et le Royaume de Norvège, se fondent sur une *lecture* particulièrement *extensive* de l'article 24, paragraphe 2, de la Directive. Ils partent de la prémisse que cette disposition devrait permettre aux États membres d'établir *à tous égards* des normes de conditionnement des produits du tabac plus sévères, peu importe, par conséquent, que l'élément du conditionnement en cause fasse ou non l'objet d'une harmonisation à l'échelon de l'Union.

108. L'article 24, paragraphe 2, de la Directive, interprété aussi extensivement, pourrait effectivement entrer en conflit avec l'objectif de l'article 114 TFUE consistant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur. En effet, selon cette interprétation, la Directive harmoniserait sans doute les conditions exigées des conditionnements des produits du tabac, tout en concédant néanmoins aux États membres le droit de déroger à nouveau à cette harmonisation, et cela sans respecter les conditions et procédures établies en réalité pour de tels cas par l'article 114, paragraphes 4 à 10, TFUE. Cela reviendrait donc, aux termes de l'expression pertinente de BAT, à réduire à néant d'une main l'harmonisation à peine réalisée avec l'autre.

109. Il serait toutefois prématuré d'en conclure aussitôt, sans procéder à une réflexion plus approfondie sur le sujet, que l'article 24 de la Directive est incompatible avec l'article 114 TFUE et qu'il ne pouvait donc pas être adopté sur le fondement de cette base juridique. En effet, la lecture extensive de l'article 24, paragraphe 2, de la Directive, adoptée comme prémisse par les entreprises comparantes, l'Irlande, le Royaume-Uni et le Royaume de Norvège, n'est pas la seule concevable. Or, il est de jurisprudence constante que, lorsqu'un texte du droit dérivé de l'Union est susceptible de plus d'une interprétation, il convient de donner la préférence à celle qui rend la disposition conforme au droit primaire plutôt qu'à celle conduisant à constater son incompatibilité avec celui-ci [69].

110. Il apparaît parfaitement possible de donner de l'article 24, paragraphe 2, une interprétation conforme au droit primaire, assurant, en particulier, sa compatibilité avec l'article 114 TFUE, sa base juridique. En accord avec la conception défendue par les institutions de l'Union comparantes ainsi que par la République française et la République portugaise, il est en effet possible de retenir une *lecture étroite* de l'article 24, paragraphe 2, de la Directive et d'interpréter cette disposition en ce sens qu'elle ne permet aux États membres d'instaurer de «nouvelles exigences» que dans la mesure où le législateur de l'Union n'a pas procédé lui-même à une harmonisation.

111. Cette lecture étroite de l'article 24, paragraphe 2, est également la plus conforme à l'objectif et à l'économie de la Directive, car, contrairement à ce que semblent penser les requérantes au principal et certaines des parties intervenant à leur soutien, la Directive réalise une harmonisation non pas complète, mais seulement partielle ou, pour reprendre le libellé de son article 1er, sous b), un «rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres […] concernant certains aspects de l'étiquetage et du conditionnement des produits du tabac». Cette interprétation est également confortée au considérant 53 de la Directive, qui souligne que «différents niveaux d'harmonisation [sont] réalisés par cet acte législatif» et qu'il «prévoit une première série de règles de base communes [simplement] en ce qui concerne la présentation et l'emballage».

112. Il est exact que la Directive comporte un chapitre entier de dispositions régissant l'étiquetage et le conditionnement des produits du tabac, depuis la forme et le contenu minimal des unités de conditionnement jusqu'à l'exigence d'avertissements sanitaires (combinés) et à l'interdiction d'apposer certaines mentions trompeuses sur les emballages des produits. Il n'en subsiste pas moins à divers égards un domaine de réglementation nationale supplétive en matière d'étiquetage et de

69 — Arrêts Commission/Conseil, 218/82, EU:C:1983:369, point 15; Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., C-305/05, EU:C:2007:383, point 28; Réexamen Commission/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, point 40, ainsi que Parlement/Conseil, C-540/13, EU:C:2015:224, point 39.

conditionnement des produits du tabac, contrairement à ce qu'ont soutenu de nombreuses entreprises comparantes. En particulier, il résulte de son article 28, paragraphe 2, sous a), que la Directive ne réglemente pas certaines surfaces de conditionnement et que la Commission doit suivre notamment l'évolution de la situation au niveau national.

113. Ainsi, il reste notamment loisible aux États membres de définir les conditions qu'ils exigent des couleurs de toutes les surfaces des emballages non réservées aux avertissements, et cela jusqu'à la normalisation des conditionnements [70]. En effet, les couleurs ne relèvent tout au plus, et indirectement, de la réglementation édictée dans la Directive que dans la mesure où son article 13 interdit de présenter les produits du tabac sous un aspect trompeur ou faussement favorable.

114. Dans ces conditions, nous ne sommes guère convaincue par l'objection de certaines entreprises comparantes selon laquelle une disposition fondée, comme l'article 24 de la Directive, sur l'article 114 TFUE ne peut permettre aux États membres l'adoption d'*aucune* disposition nationale plus stricte en matière d'étiquetage et de conditionnement des produits du tabac au motif que ce domaine relèverait intégralement «du champ d'application de la Directive». Cette objection, sans doute inspirée par la crainte de certaines des entreprises concernées que puissent être adoptées des dispositions nationales imposant l'utilisation d'emballages neutres («plain packaging»), méconnaît que de nombreux aspects de l'étiquetage et du conditionnement des produits du tabac, dont, en particulier, les couleurs, requièrent encore à l'heure actuelle une réglementation à l'échelon de l'Union.

115. L'adoption de la thèse des entreprises comparantes aurait pour effet de réinterpréter en harmonisation complète l'harmonisation partielle des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales visée dans la Directive et de méconnaître la marge d'appréciation conférée au législateur de l'Union par l'article 114 TFUE quant à la technique de rapprochement des législations la plus appropriée [71]. Lorsqu'il recourt à l'article 114 TFUE, le législateur de l'Union ne doit pas choisir, selon le principe du «tout ou rien», entre l'harmonisation complète ou l'abstention de toute harmonisation, mais il peut également se déterminer, comme en l'espèce, en faveur d'une harmonisation partielle.

116. Il ne résulte d'ailleurs pas d'autre enseignement des arrêts invoqués par les requérantes au principal [72]. Il est exact que la Cour a estimé illégale, dans son premier arrêt sur la publicité du tabac, une directive fondée sur les dispositions attributives de compétences pour le marché intérieur, en particulier sur l'article 100a CE (devenu article 114 TFUE), au motif qu'elle ne comportait aucune règle sur la libre circulation des produits conformes à ses dispositions. Toutefois, une lecture dans son contexte du passage en cause de l'arrêt montre que la Cour, en statuant ainsi, n'a nullement entendu exclure l'adoption de directives d'*harmonisation partielle* de certaines matières. Elle a admis au contraire expressément que les mesures d'harmonisation du marché intérieur pouvaient comporter des clauses laissant aux États membres la faculté d'adopter des mesures plus strictes pour la protection d'un intérêt général [73].

70 — Voir à nouveau, à cet égard, considérant 53 de la Directive.

71 — Arrêts Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, point 20; Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-66/04, EU:C:2005:743, point 45; Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-217/04, EU:C:2006:279, point 43, ainsi que Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 35.

72 — Arrêt Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, point 104; voir également arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 74, ainsi qu'Allemagne/Parlement et Conseil, C-380/03, EU:C:2006:772, point 73; voir en outre, dans le même ordre d'idées, arrêts Gallaher e.a., C-11/92, EU:C:1993:262, point 16, ainsi que Philip Morris Belgium e.a., C-222/91, EU:C:1993:260, point 13.

73 — Voir, à cet égard, arrêt Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, points 103 et 104; voir, dans le même sens, arrêt Lapin luonnonsuojelupiiri, C-358/11, EU:C:2013:142, point 32.

117. Ce n'est que dans l'hypothèse où le législateur de l'Union n'entendrait absolument pas réaliser la libre circulation des produits visés par une directive et conformes à ses dispositions que le recours à l'article 114 TFUE lui serait interdit [74]. Il ne peut pas non plus autoriser les États membres à s'opposer à l'importation, à la vente et à la consommation des produits du tabac qui sont conformes à une directive, en invoquant *des considérations relatives aux aspects qu'elle harmonise* [75].

118. Néanmoins tel n'est justement pas le cas en l'espèce: d'une part, l'article 24, paragraphe 1, de la Directive consacre expressément le principe de la libre circulation des produits du tabac conformes à ses dispositions; d'autre part, l'article 24, paragraphe 2, de la Directive, interprété à la lumière de son considérant 53, n'autorise les États membres à «instaurer de nouvelles exigences […] en qui concerne la standardisation des conditionnements» qu'en l'*absence* d'harmonisation au niveau de l'Union.

119. Cette forme d'harmonisation partielle a assurément pour conséquence que des produits ne peuvent pas être d'emblée exportés d'un État membre à l'autre, même si leur étiquetage et leur conditionnement sont en tous points conformes aux exigences de la Directive, étant donné que chaque État membre peut poser de nouvelles exigences s'agissant des éléments non harmonisés de leur emballage. Il est cependant incontestable que cette harmonisation partielle n'en favorise pas moins, elle aussi, le fonctionnement du marché intérieur, puisqu'elle élimine, sinon tous les obstacles aux échanges, du moins un certain nombre d'entre eux. Ainsi, les fabricants de produits du tabac peuvent en l'espèce utiliser sur l'ensemble du marché intérieur des paquets de cigarettes correspondant à un design de base uniforme, qu'ils ont à adapter non plus en tous leurs éléments, mais seulement sur certains points de détail (par exemple, la couleur), aux spécificités des dispositions législatives, réglementaires ou administratives de chaque État membre.

120. Certes, les prescriptions précitées établies à l'article 24, paragraphes 1 et 2, de la Directive, ainsi que les explications données à leur sujet à son considérant 53, revêtent ainsi une fonction avant tout explicative. Elles éclairent le mode de fonctionnement de l'harmonisation partielle poursuivie par la Directive. Cependant, une telle clarification peut être parfaitement judicieuse, comme en administre notamment la preuve éclatante le débat virulent opposant les parties comparantes sur la validité d'éventuelles dispositions nationales de standardisation des conditionnements.

b) Le droit des États membres d'interdire certaines catégories de produits [première question, sous b)]

121. La première question, sous b), invite par ailleurs à examiner l'article 24, paragraphe 3, de la Directive, notamment sa première phrase. Aux termes de celle-ci, «[u]n État membre peut également interdire une certaine catégorie de produits du tabac ou de produits connexes pour des motifs relatifs à la situation spécifique dudit État membre et à condition que ces dispositions soient justifiées par la nécessité de protéger la santé publique, compte tenu du niveau élevé de protection de la santé humaine qu'assure la présente directive».

122. Comme l'indique la juridiction nationale dans sa décision de renvoi, l'article 24, paragraphe 3, première phrase, de la Directive est essentiellement contesté dans le litige au principal avec les mêmes arguments que ceux déjà invoqués à l'encontre de l'article 24, paragraphe 2. Il est ainsi allégué une nouvelle fois que les dispositions litigieuses de la Directive conduisent non pas à l'élimination, mais à la création d'obstacles aux échanges.

123. Contrairement à ce que soutiennent le Parlement, le Conseil et la Commission, l'on ne peut réfuter ce grief en lui opposant l'incompétence de l'Union pour adopter des mesures d'harmonisation de politique sanitaire (article 168, paragraphe 5, TFUE) ni la compétence retenue des États membres pour définir leur politique de santé (article 168, paragraphe 7, TFUE). En effet, la Directive est

74 — Voir, en ce sens, arrêt Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, points 104 et 105.

75 — Voir British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 74.

justement non pas une mesure de politique sanitaire, mais une mesure d'harmonisation du marché intérieur, relevant de la compétence de l'Union en vertu de l'article 114 TFUE[76]. Sinon, même l'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants âprement contestée en l'espèce n'aurait pas dû être reprise dans la Directive[77].

124. Comme nous l'avons d'ailleurs indiqué ci-dessus[78], l'article 114 TFUE ne peut pas, en principe, servir de base juridique à une disposition qui autoriserait les États membres à déroger unilatéralement à l'effet d'harmonisation de la Directive. Cette règle est également applicable à des mesures de politique sanitaire que des États membres pourraient éventuellement adopter «afin de tenir compte des possibles évolutions futures du marché», au sens du considérant 54 de la Directive. En effet, dans de tels cas, l'article 114, paragraphe 8, TFUE, norme de droit primaire hiérarchiquement supérieure à la Directive, prévoit expressément une action menée non pas au niveau national, mais à l'échelon de l'Union: s'il survient un «problème particulier de santé publique» dans un domaine déjà harmonisé par le droit de l'Union, l'État membre doit en informer la Commission, qui «examine immédiatement s'il y a lieu de proposer des mesures appropriées au Conseil». Il ne peut être dérogé à cette disposition par un acte de droit dérivé. Les États membres peuvent être tout au plus autorisés, dans une directive, et par dérogation aux règles qu'elle contient, à prendre des *mesures provisoires* de protection de la santé (article 114, paragraphe 10, TFUE).

125. Dans ces conditions, l'article 24, paragraphe 3, de la Directive ne saurait, contrairement à la conception défendue par les institutions de l'Union comparantes, faire l'objet d'une interprétation extensive au point de déployer les effets d'un blanc-seing permettant aux États membres d'interdire durablement pour des raisons de politique de santé publique la mise sur le marché de certains produits couverts par la Directive et d'écarter ainsi unilatéralement leur libre circulation. Le Parlement et la Commission ne peuvent donc valablement soutenir que des États membres pourraient, par exemple, interdire totalement la mise sur le marché de cigarettes sur le fondement de l'article 24, paragraphe 3, de la Directive. Seuls des produits *ne* faisant *pas* l'objet d'une harmonisation par la Directive peuvent encore être frappés de telles interdictions nationales unilatérales[79].

126. Tout cela ne signifie cependant pas que l'article 24, paragraphe 3, de la Directive soit illégal et doive donc être déclaré invalide. En effet, à l'instar de la validité de l'article 24, paragraphe 2, de la Directive, celle de l'article 24, paragraphe 3, peut être également confirmée, dans la mesure où cette disposition est interprétée restrictivement, eu égard à la base juridique utilisée pour son adoption, c'est-à-dire en conformité avec l'article 114 TFUE[80].

127. En premier lieu, l'article 24, paragraphe 3, de la Directive n'autorise des interdictions nationales unilatérales de produits couverts par celle-ci que dans la mesure où ses mesures d'harmonisation ne tiennent pas suffisamment compte de l'objectif de politique sanitaire poursuivi au niveau national. C'est ce qu'indique le libellé de l'article 24, paragraphe 3, première phrase, aux termes duquel les éventuelles interdictions de produits édictées par les États membres doivent être justifiées «compte tenu du niveau élevé de protection de la santé humaine qu'assure la présente directive».

128. En second lieu, l'article 24, paragraphe 3, première phrase, de la Directive n'autorise que les interdictions de produits relevant de la politique sanitaire nationale qui sont «justifiées pour des motifs relatifs à la situation spécifique dudit État membre». Il est conforme au principe de subsidiarité (article 5, paragraphes 1 et 3, TUE) de laisser avant tout aux États membres le soin de résoudre de tels

76 — Voir, en ce sens, arrêts Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, point 88; British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 62, ainsi qu'Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 30.

77 — Voir, à ce sujet, points 58 à 86 des présentes conclusions.

78 — Voir points 108, 116 et 117 des présentes conclusions.

79 — Voir également dans ce sens considérant 55 de la Directive.

80 — Voir, à cet égard, point 109 des présentes conclusions.

problèmes [81]. Dans les phrases suivantes de l'article 24, paragraphe 3, de la Directive, le législateur de l'Union a paré aux problèmes transfrontaliers susceptibles de survenir à cet égard et prévu sur le modèle de l'article 114, paragraphes 5 et 6, TFUE une procédure d'approbation diligentée par la Commission.

129. Au regard de ces considérations, l'article 24, paragraphe 3, de la Directive peut être considéré comme une mesure couverte par la base juridique de l'article 114 TFUE.

130. Les requérantes au principal arguent d'une contradiction existant entre l'article 24, paragraphe 3, de la Directive, d'une part, et l'interdiction des cigarettes mentholées édictée à son article 7, d'autre part [82]. Elles allèguent en substance qu'une interdiction des arômes caractérisants, telle que prévue à l'article 7 de la Directive, n'est pas nécessaire, dès lors qu'il est de toute façon loisible aux États membres d'interdire unilatéralement certaines catégories de produits du tabac. Il ne serait pas non plus cohérent de justifier l'interdiction des arômes caractérisants édictée à l'article 7 de la Directive par la prévention de futures disparités éventuelles des réglementations nationales, tout en encourageant en même temps l'émergence de nouvelles divergences de cette nature à l'article 24, paragraphe 3, de la Directive.

131. Ces allégations n'emportent pas davantage la conviction, car, d'une part, l'article 7 de la Directive traite, comme nous l'avons déjà noté [83], d'un *problème transfrontalier* concernant l'ensemble du marché intérieur de l'Union, alors que le champ d'application de l'article 24, paragraphe 3, est au contraire, par son libellé même, circonscrit à des *situations spécifiques de certains États membres*. D'autre part, il reste loisible au législateur de l'Union de se déterminer, dans l'exercice du large pouvoir d'appréciation que lui reconnaît l'article 114 TFUE [84], en faveur d'une harmonisation progressive des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, de façon à résoudre par l'adoption d'une mesure d'harmonisation certaines difficultés survenant sur le marché intérieur, tout en ajournant, tout d'abord, la solution d'autres problèmes. Dans ces conditions, le législateur de l'Union ne peut être taxé d'incohérence lorsqu'il interdit les produits du tabac contenant des arômes caractérisants sur l'ensemble du marché intérieur de l'Union, tout en laissant, jusqu'à nouvel ordre, aux différents États membres le soin d'interdire d'autres produits susceptibles de nuire à la santé humaine.

c) Conclusion intermédiaire

132. En définitive, les arguments développés devant la Cour ne révèlent aucun indice suggérant que l'article 24, paragraphe 2 ou 3, de la Directive aurait été fondé à tort sur l'article 114 TFUE.

4. Réglementation de la vente transfrontalière à distance [première question, sous c), iii)]

133. Par sa première question, sous c), iii), la juridiction de renvoi porte son attention sur l'article 8 de la Directive, plus précisément sur son paragraphe 1, qui permet aux États membres d'interdire la vente transfrontalière à distance des produits du tabac aux consommateurs et les invite pour le surplus à coopérer pour éviter ce type de vente.

81 — Voir, à cet égard, points 141 à 171, notamment points 152, 153 et 165 des conclusions de ce jour que nous avons présentées dans l'affaire Pologne/Parlement et Conseil, C-358/14.

82 — Ce grief est soulevé à la fois en relation avec l'article 24, paragraphe 3, de la Directive et avec son article 7. Nous traitons conjointement dans cette section les arguments échangés à ce sujet.

83 — Voir, à cet égard, points 58 à 86 ainsi que, à titre complémentaire, points 282 à 284 des présentes conclusions.

84 — Arrêts Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, point 20; Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-66/04, EU:C:2005:743, point 45; Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-217/04, EU:C:2006:279, point 43, ainsi que Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 35.

134. Cette question est inspirée d'un grief soulevé par BAT dans le litige national, selon lequel cette disposition ne faciliterait pas, mais gênerait, les échanges transfrontaliers et irait donc à l'encontre des objectifs poursuivis par l'article 114 TFUE. BAT soutient en outre que la possibilité de choix ouverte aux États membres ouvrirait la voie à des divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales. Pour ces deux raisons, BAT conteste que l'article 114 TFUE puisse servir de base juridique à l'article 18 de la Directive.

135. Il y a tout d'abord lieu de relever à ce sujet que les États membres ont été également libres jusqu'ici, et l'étaient donc avant l'entrée en vigueur de la Directive, d'interdire ou de restreindre [85] la vente transfrontalière à distance des produits du tabac au sein de l'Union en invoquant les limites de la libre circulation des marchandises prévues par les traités. Dans cette mesure, l'article 18, paragraphe 1, de la Directive n'est donc rien de plus qu'une disposition déclaratoire confirmant le *statu quo*.

136. Néanmoins, en outre, l'article 18, paragraphe 1, prend également en considération, comme le montre le préambule de la Directive [86] que, d'une part, les dispositions de la Directive relatives à la fabrication, à la présentation et à la vente des produits du tabac pourraient être facilement contournées par des ventes à distance et que, d'autre part, les jeunes pourraient avoir accès plus aisément aux produits du tabac par ce canal de vente. Par conséquent, cette modalité de vente pourrait compromettre globalement les dispositions visant à la lutte contre le tabagisme.

137. La jurisprudence admet qu'un acte de l'Union adopté sur le fondement de l'article 114 TFUE puisse également incorporer des dispositions en vertu desquelles le contournement de certaines prescriptions peut ou doit être empêché au moyen d'interdictions [87]. Telle est exactement la fonction de l'article 18, paragraphe 1, de la Directive.

138. L'interdiction de la vente à distance transfrontalière que certains États membres ont imposée ou vont encore éventuellement imposer en se réclamant de l'article 18, paragraphe 1, de la Directive est en quelque sorte la contrepartie de la capacité à circuler sur le marché intérieur de l'Union des produits du tabac qui satisfont aux exigences de la Directive et peuvent être commercialisés en conformité avec l'objectif de protection de la santé poursuivi par la Directive.

139. Dans ces conditions, l'article 18, paragraphe 1, de la Directive a pu être adopté sur le fondement de l'article 114 TFUE en tant que base juridique [88].

85 — La République française et la République de Lituanie ont ainsi institué une interdiction générale de la vente en ligne des produits du tabac, alors que quelques autres États membres soumettent la vente à distance de ces produits à une autorisation ou à des limites d'âge. Voir, à ce sujet, aperçu livré par l'analyse d'impact («Impact Assessment») présentée par les services de la Commission le 19 décembre 2012 [Doc. SWD (2012) 452 final], notamment partie 4, p. 8.

86 — Considérant 33 de la Directive.

87 — Arrêts Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, point 100, ainsi que British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 82.

88 — La présente procédure préjudicielle ne porte pas sur la question de savoir si l'article 18, paragraphe 1, de la Directive est compatible avec le principe de proportionnalité.

5. Habilitation de la Commission à mettre en œuvre les normes convenues au niveau international [première question, sous c), iv)]

140. La première question, sous c), iv), porte sur l'article 3, paragraphe 4, et sur l'article 4, paragraphe 5, de la Directive, qui habilitent la Commission à adopter des actes délégués pour intégrer dans le droit de l'Union certaines normes convenues au niveau international en matière de niveaux d'émissions maximaux, d'émissions et de méthodes de mesure. La juridiction de renvoi reprend à ce sujet un grief soulevé par JTI, selon lequel ces dispositions de la Directive délèguent *de facto* des compétences réglementaires à l'OMS ou aux parties à la convention-cadre de l'OMS, en opposition avec l'article 114 TFUE.

141. À l'examen, la critique des deux dispositions précitées de la Directive se dédouble en deux griefs. D'une part, elle dénonce une délégation présumée de compétences réglementaires à des organisations ou organes de droit international extérieurs au cadre institutionnel de l'Union. D'autre part, elle conteste que chaque adaptation éventuelle du droit de l'Union à des normes internationales puisse vraiment améliorer le fonctionnement du marché intérieur.

142. Nous réfuterons ci-dessous le premier grief dans le cadre de l'examen de la cinquième question [89]. Quant au second grief, il suffit de noter que, selon une jurisprudence consolidée, l'adaptation à de nouvelles circonstances des mesures d'harmonisation du marché intérieur d'ores et déjà en vigueur peut être fondée sur l'article 114 TFUE [90]. Il va de soi qu'il peut être également procédé à une telle adaptation en vertu d'obligations de droit international ou de recommandations d'organes internationaux (voir également l'article 3, paragraphe 5, deuxième phrase, TUE).

143. Tel est précisément le cas en l'espèce: l'article 3 de la Directive comporte déjà des règles gouvernant les niveaux d'émissions maximaux ou les émissions de produits du tabac, tandis que l'article 4 réglemente déjà les méthodes de mesure. La Commission est habilitée dans les deux cas à adapter ou à compléter ces règles à la lumière de l'évolution constatée au niveau international. Ces dispositions garantissent ainsi l'application uniforme et simultanée de nouvelles normes convenues à l'échelon international sur l'ensemble du marché intérieur de l'Union, dont le fonctionnement est ainsi amélioré.

144. Par conséquent, il ne peut être valablement allégué que l'article 114 TFUE ne peut pas servir de base juridique à l'article 3, paragraphe 4, et à l'article 4, paragraphe 5, de la Directive.

B – *Principe de proportionnalité*

145. Les deuxième et troisième questions sont consacrées au principe de proportionnalité. D'une part, elles traitent, dans le sillage d'un grief soulevé par BAT, de l'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants [troisième question, sous a)]. D'autre part, elles prêtent attention, en considération de griefs développés par plusieurs entreprises comparantes, à différentes exigences posées dans la Directive en matière d'étiquetage et de conditionnement des produits du tabac [deuxième question, ainsi que troisième question, sous b) et c)].

89 — Voir points 258 à 263 des présentes conclusions.

90 — Arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 77 à 80, ainsi que Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 34; voir également, à cet égard, points 89 et 90 des présentes conclusions.

146. Selon une jurisprudence constante, le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union. Il exige que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs [91], étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les charges imposées ne doivent pas être démesurées par rapport aux buts visés [92].

147. Dans l'exercice du contrôle juridictionnel des actes de l'Union au regard de leur proportionnalité, il importe de considérer que, dès lors que des ingérences dans des droits fondamentaux sont en cause, l'étendue du pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union peut s'avérer limitée en fonction d'un certain nombre d'éléments, parmi lesquels figurent, notamment, le domaine concerné, la nature du droit en cause, la nature et la gravité de l'ingérence ainsi que la finalité de celle-ci [93].

1. Ingérences dans la liberté d'entreprise

148. La plupart des problèmes soulevés par les deuxième et troisième questions touchent au droit fondamental de la liberté d'entreprise (article 16 de la Charte). Selon une jurisprudence constante, ce droit fondamental peut être soumis à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique [94], étant précisé que le législateur de l'Union dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans les domaines où son action implique des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale, et où il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes [95].

149. Il est indéniable, et il n'est d'ailleurs sérieusement contesté par aucune des parties, que l'adoption de la Directive a placé précisément le législateur de l'Union face à ce genre de questions complexes de nature économique, sociale et politique. Il convenait donc de lui reconnaître un large pouvoir d'appréciation pour procéder aux évaluations sous-jacentes à la Directive, en particulier au vu des meilleurs moyens d'atteindre le haut niveau de protection de la santé requis sur le marché intérieur de l'Union (article 9 TFUE, article 114, paragraphe 3, TFUE, article 168, paragraphe 1, TFUE et article 35, deuxième phrase, de la Charte). Il en est également ainsi parce que, par nature, les prévisions portant sur le fonctionnement futur du marché peuvent tout au plus être vérifiées au regard de leur plausibilité.

150. Ce pouvoir d'appréciation implique qu'une méconnaissance du principe de proportionnalité de la part du législateur de l'Union ne peut être retenue que lorsque l'acte de l'Union considéré est *manifestement disproportionné*, en ce sens qu'il est visiblement inapte à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis, va manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs, ou bien produit des inconvénients manifestement disproportionnés par rapport à ces objectifs [96]. Peu importe, en revanche, que la mesure adoptée dans cet acte soit la seule concevable ou même seulement la plus opportune.

91 — Arrêts Maizena e.a., 137/85, EU:C:1987:493, point 15; Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, EU:C:1996:431, point 57; British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 122; Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 46, ainsi que Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 67.

92 — Arrêt Schräder HS Kraftfutter, 265/87, EU:C:1989:303, point 21; Jippes e.a., C-189/01, EU:C:2001:420, point 81, ainsi qu'ERG e.a., C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 86; voir également, en ce sens, arrêt Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 91.

93 — Arrêt Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 47.

94 — Arrêt Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, point 46.

95 — Arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 123; S.P.C.M. e.a., C-558/07, EU:C:2009:430, point 42; Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 52, ainsi que Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 67.

96 — Arrêt Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, points 74, 81 et 91; voir, en ce sens, arrêts Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 52; S.P.C.M. e.a., C-558/07, EU:C:2009:430, point 42, ainsi qu'Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, point 46.

151. C'est en considération de ces critères qu'il convient de soumettre au contrôle juridictionnel l'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants ainsi que quelques conditions d'étiquetage et de conditionnement des produits du tabac traitées par la juridiction de renvoi.

a) L'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants [troisième question, sous a)]

152. L'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants, dont la proportionnalité est soumise à l'appréciation de la Cour par la troisième question, sous a), découle de l'article 7, paragraphes 1 et 7, de la Directive.

153. Cette interdiction doit contribuer à garantir un niveau élevé de protection de la santé sur le marché intérieur de l'Union, car tous les arômes caractérisants, qu'il s'agisse du menthol ou d'autres arômes, peuvent avoir pour effet d'atténuer ou d'occulter le goût généralement très âpre, voire âcre, de la fumée du tabac. Il en résulte, selon le législateur de l'Union, un risque sérieux que les produits du tabac aromatisés facilitent l'initiation des non-fumeurs à la consommation de tabac [97] et entravent le sevrage nicotinique des fumeurs habituels, en tout cas d'un certain nombre d'entre eux [98].

154. À cet égard, l'interdiction des *cigarettes mentholées* à compter du 20 mai 2020 [99], qui découle de la disposition précitée, revêt une importance pratique particulière. Cette seule interdiction a fait l'objet dans la décision de renvoi ainsi que dans les observations des entreprises comparantes de développements circonstanciés sous l'aspect de la proportionnalité. C'est pourquoi nous nous focaliserons également ci-dessous sur la proportionnalité de l'interdiction des cigarettes mentholées dans notre examen des problèmes juridiques posés.

i) Caractère approprié de l'interdiction

155. C'est déjà l'aptitude de l'interdiction des cigarettes mentholées à atteindre le but de la Directive consistant à renforcer la protection de la santé qui est contestée ici. Il s'agit de la question controversée de déterminer l'incidence qu'une interdiction des cigarettes mentholées exercera sur les habitudes de consommation des fumeurs présents et potentiels. Tous les participants à la procédure étayent leurs thèses d'études scientifiques et reprochent à chacun de leurs contradicteurs l'absence de fondement scientifique suffisant de leurs développements.

156. Toutefois, l'appréciation de la validité de la Directive et, en particulier, de la proportionnalité de ses dispositions litigieuses n'est nullement tributaire du point de savoir si les considérations de santé que le législateur de l'Union a avancées au sujet des cigarettes mentholées et que nous estimons à titre personnel tout à fait plausibles peuvent faire l'objet d'une preuve suffisamment précise, en l'état actuel de la science.

97 — Voir également, à ce sujet, considérant 16 de la Directive.

98 — Voir, à ce sujet, référence aux habitudes de consommation contenue au considérant 16 de la Directive.

99 — L'échéance du 20 mai 2020 se déduit de l'article 7, paragraphe 14, de la Directive, étant donné que le volume des ventes des cigarettes mentholées dans l'ensemble de l'Union excède 3 %, ce qu'aucun participant à la procédure n'a contesté.

157. En adoptant la Directive, le législateur de l'Union était en effet tenu de respecter le principe de précaution [100]. C'est précisément lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, que le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives, sous réserve qu'elles soient non discriminatoires et objectives [101].

158. L'appel, formulé au sein de l'OMS, à la limitation ou à l'interdiction universelles de l'utilisation dans les produits du tabac d'ingrédients, y compris le menthol [102], pouvant servir à améliorer le goût de ces produits n'est, lui aussi, rien d'autre que l'expression du principe de précaution.

159. Il s'ensuit que le principe de précaution rendait parfaitement défendable, voire même exigeait, le cas échéant, l'adoption de dispositions générales strictes régissant l'utilisation des arômes caractérisants dans les produits du tabac, d'autant plus que les obligations dérivant du droit primaire de l'Union imposaient la réalisation d'un niveau *élevé* de protection de la santé (article 9 TFUE, article 114, paragraphe 3, TFUE, article 168, paragraphe 1, TFUE et article 35, deuxième phrase, de la Charte).

160. En aucun cas, une interdiction des arômes caractérisants dans les produits du tabac, en ce compris le menthol, ne peut être considérée comme *manifestement inappropriée* pour atteindre l'objectif précité et contribuer ainsi à un niveau élevé de protection de la santé sur le marché intérieur de l'Union. Cette observation est encore plus valable lorsque l'on prend également en compte, parallèlement au principe de précaution, le large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur de l'Union dans le choix du meilleur moyen d'atteindre le niveau élevé de protection de la santé requis sur le marché intérieur.

ii) Nécessité de l'interdiction

161. Certaines des entreprises comparantes et la République de Pologne contestent en outre qu'une interdiction de mise sur le marché des cigarettes mentholées soit nécessaire pour atteindre sur le marché intérieur de l'Union le niveau élevé de protection de la santé recherché par la Directive.

162. Les arguments développés à ce propos peuvent être ramenés à deux problématiques consistant à déterminer, d'une part, si l'instauration d'une interdiction générale de tous les arômes caractérisants, à l'inclusion du menthol, était nécessaire et, d'autre part, si le législateur ne disposait pas de moyens moins contraignants et moins radicaux qu'une interdiction.

– Sur la nécessité d'une interdiction générale de tous les arômes caractérisants

163. S'agissant de la première de ces problématiques, nous avons déjà relevé ci-dessus, à propos de l'article 114 TFUE, la faiblesse des arguments de certaines des entreprises comparantes sur la position particulière que les cigarettes mentholées sont censées occuper sur le segment des cigarettes aromatisées [103].

100 — Voir, en ce sens, arrêt Alliance for Natural Health e.a., C-154/04, et C-155/04, EU:C:2005:449, point 68, où la Cour souligne «la nécessité pour le législateur [de l'Union] de prendre en compte le principe de précaution lorsqu'il adopte, dans le cadre de la politique du marché intérieur, des mesures visant à protéger la santé humaine».

101 — Arrêts Royaume-Uni/Commission, C-180/96, EU:C:1998:192, point 99; Commission/Danemark, C-192/01, EU:C:2003:492, points 52 et 53; Commission/France, C-333/08, EU:C:2010:44, point 93; Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, points 60 à 62, ainsi qu' Acino/Commission, C-269/13 P, EU:C:2014:255, point 57.

102 — Voir, à cet égard, points 74 à 76 des présentes conclusions.

103 — Voir, à cet égard, point 65 des présentes conclusions.

164. Contrairement à la conception de BAT, l'on ne saurait non plus remettre en cause la nécessité d'une interdiction des arômes caractérisants pour atteindre un niveau élevé de protection de la santé sur le marché intérieur, en affirmant lapidairement que les risques pour la santé liés à l'action de fumer sont connus de chacun, jusques et y compris, précisément, des jeunes.

165. En effet, la seule conscience de certains dangers présente chez de nombreux intéressés est encore loin d'impliquer que la puissance publique doive abolir les mesures de protection existantes ou renoncer à en établir de nouvelles. Personne n'envisagerait, par exemple, de supprimer l'obligation du port du casque imposée aux motocyclistes ou celle du port de la ceinture incombant aux occupants de véhicules automobiles, au seul motif que la plupart des usagers se sont entre-temps suffisamment familiarisés avec les dangers de la circulation routière et qu'ils adoptent spontanément un comportement raisonnable.

166. En interdisant tous les arômes caractérisants, la Directive, comme il ressort notamment de son article 1er et de son préambule [104], se conforme en outre aux prescriptions formulées au sein de l'OMS. Si celles-ci ne revêtent pas un caractère juridiquement contraignant, comme BAT, Mane et la République de Pologne le relèvent à juste titre, elles n'en présentent pas moins incontestablement la nature de recommandations, s'agissant également et précisément des dispositions régissant le menthol [105]. Il est évident que le législateur de l'Union pouvait arrêter, dans l'exercice du large pouvoir discrétionnaire dont il dispose en vertu de l'article 114 TFUE dans l'adoption de mesures d'harmonisation du marché intérieur, des dispositions qui sont concrètement non pas imposées, mais recommandées, à l'Union au niveau international.

167. Si le législateur de l'Union avait renoncé à soumettre le menthol à l'interdiction des arômes caractérisants, la Directive en aurait été sensiblement moins apte à contribuer à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé, ainsi que nous l'avons déjà relevé [106]. En effet, les consommateurs existants ou potentiels de produits du tabac aromatisés auraient alors continué de disposer de cigarettes mentholées sur le marché intérieur, à titre de solution de repli, ce qui aurait facilité l'initiation des jeunes et des jeunes adultes à la consommation de tabac, tout en gênant le sevrage nicotinique des fumeurs habituels [107].

168. Par ailleurs, l'Union se serait éventuellement exposée au risque d'un litige avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) si elle n'avait pas prohibé les cigarettes mentholées au même titre que les autres cigarettes aromatisées. C'est ainsi que l'organe de règlement des différends de l'OMC a considéré dans un rapport établi en 2012 que les États-Unis d'Amérique avaient méconnu les règles de l'OMC en interdisant la vente des cigarettes aux clous de girofle, tout en maintenant l'autorisation de la vente des cigarettes mentholées [108]. Contrairement à la conception de BAT, il n'apparaît nullement exclu, mais il est au contraire très probable, que ce rapport de l'OMC soit transposable à la question présentement examinée, d'autant plus que le rapport retient expressément la comparabilité des cigarettes aux clous de girofle et des cigarettes aromatisées au menthol (à titre de produits dits «similaires» au sens de l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce).

104 — Considérant 7 de la Directive.

105 — Voir, à cet égard, point 76 des présentes conclusions.

106 — Voir point 69 des présentes conclusions.

107 — Cette considération n'est pas infirmée par le fait que, selon une étude citée par la République de Pologne, le menthol serait la cause d'initiation au tabagisme la moins souvent invoquée. En effet, l'élimination d'une cause quelconque, si minime soit-elle, est apte à contribuer à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé sur le marché intérieur des produits du tabac.

108 — Rapport de l'organe d'appel permanent de l'OMC du 4 avril 2012 (WT/DS406/AB/R, «États-Unis - Mesures affectant la production et la vente de cigarettes aux clous de girofle», disponible sur le site Internet de l'OMC www.wto.org); voir, notamment, point 298.

169. Dans ces conditions, la nécessité d'une interdiction de *tous* les arômes caractérisants, dont le menthol, ne peut être sérieusement remise en cause [109]. En toute hypothèse, une telle interdiction générale ne va pas *manifestement* au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre un niveau élevé de protection de la santé sur le marché intérieur de l'Union.

170. Ces considérations ne sont pas non plus remises en cause par la dérogation à l'interdiction des arômes caractérisants que l'article 7, paragraphe 12, de la Directive a instituée, au stade actuel, en faveur de certains produits du tabac, notamment les cigares. En effet, le large pouvoir d'appréciation reconnu au législateur de l'Union aux fins de l'application de l'article 114 TFUE [110] n'est nullement exclusif d'une harmonisation progressive des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres. En outre, le Parlement et le Conseil ont pu, en l'état, partir de la prémisse que les cigarettes et le tabac à rouler présentent spécialement des risques sanitaires liés aux arômes caractérisants, et cela en raison de l'attirance particulière que ces produits exercent sur les jeunes [111].

– Sur les mesures réputées moins contraignantes

171. Certains participants à la procédure, notamment von Eicken et la République de Pologne, suggèrent des mesures réputées moins contraignantes, que le législateur de l'Union aurait dû arrêter, selon elles, en lieu et place d'une interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants: l'instauration de limites d'âge applicables à la vente des produits du tabac aromatisés, des campagnes d'information ciblées, ainsi que l'adoption à l'échelon de l'Union d'une liste des substances aromatiques autorisées ou interdites (une sorte de «liste positive» ou de «liste négative»).

172. Il y a lieu d'observer à ce sujet que d'éventuelles mesures moins contraignantes par rapport à la mesure adoptée par le législateur de l'Union ne peuvent être prises en considération dans le cadre du contrôle de proportionnalité que si elles sont tout aussi aptes à réaliser l'objectif poursuivi par l'acte litigieux arrêté par l'institution de l'Union [112].

173. Tel n'est pas le cas des limites d'âge proposées. Il résulte, en effet, de l'exposé convaincant présenté par les institutions de l'Union et par plusieurs États membres ayant pris part à la procédure qu'il est facile de contourner les limites d'âge dans le commerce et extrêmement malaisé d'en contrôler le respect [113].

174. D'éventuelles campagnes d'information soulignant la dangerosité des produits du tabac contenant des arômes caractérisants ne peuvent pas non plus être considérées comme tout aussi appropriées qu'une interdiction de mise sur le marché de tous ces mêmes produits. De plus, comme la Commission le fait fort justement observer, de telles campagnes d'information ne seraient absolument pas aptes, aux fins de l'article 114 TFUE, à éliminer les obstacles actuels aux échanges résultant des réglementations nationales divergentes applicables à l'utilisation des arômes caractérisants ni à en prévenir la survenance.

109 — Voir, en ce sens, à propos de l'interdiction de mise sur le marché des produits du tabac à usage oral, arrêts Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, point 47, et Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, point 49.

110 — Arrêts Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, point 20; Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-66/04, EU:C:2005:743, point 45; Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-217/04, EU:C:2006:279, point 43, ainsi que Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 35.

111 — Considérant 19 de la Directive.

112 — Arrêts Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, point 55, et Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, point 56.

113 — Voir conclusions de ce jour que nous avons présentées dans les affaires Pologne/Parlement et Conseil, C-358/14, points 120 et 121, ainsi que Pillbox 38, C-477/14, points 144 et 145.

175. L'adoption d'une liste positive ou négative de substances aromatiques également suggérée par von Eicken à titre de solution de remplacement de l'article 7 de la Directive aurait présenté l'inconvénient rédhibitoire d'une rédaction lourde et facile à contourner, aggravé de surcroît par la nécessité d'actualiser la liste en permanence, eu égard au développement rapide du secteur. Par ailleurs, une telle démarche restreindrait indûment la marge d'appréciation résiduelle des instances nationales, en méconnaissance du principe de proportionnalité (article 5, paragraphe 4, TUE).

iii) Proportionnalité au sens strict

176. Enfin, quelques participants à la procédure contestent l'interdiction des cigarettes mentholées sous l'angle de la proportionnalité au sens strict. Ils déplorent les difficultés économiques et sociales induites par cette interdiction, en particulier pour les fournisseurs de l'industrie du tabac et les fabricants de produits de niche, mais également pour certains agriculteurs pratiquant la culture du tabac.

177. Il convient tout d'abord de rejeter dans ce contexte l'allégation de Benkert selon laquelle la Commission n'aurait pas suffisamment consulté [114] certaines entreprises actives sur les marchés en amont, préalablement à l'élaboration de sa proposition de directive. D'une part, en effet, l'analyse d'impact de la Commission, même si elle peut servir de document de support au législateur de l'Union [115], n'est pas juridiquement contraignante à son égard [116]. D'éventuelles irrégularités entachant la procédure de consultation, sur laquelle se fonde cette analyse d'impact, n'emportent donc pas inéluctablement l'invalidité de la Directive. D'autre part, Benkert, en particulier, a admis avoir bel et bien exposé son point de vue à la Commission. La circonstance que la position de Benkert n'a pas été objectivement aussi concluante qu'elle l'aurait souhaité ne peut pas sérieusement être tenu pour l'indice d'une irrégularité viciant la préparation de la procédure législative.

178. Sur le fond, il se peut d'ailleurs que la disparition du marché des cigarettes mentholées consécutive à l'interdiction par le droit de l'Union de la vente des produits du tabac contenant des arômes caractérisants puisse produire temporairement des conséquences négatives sur la situation économique d'un certain nombre d'exploitants agricoles cultivant le tabac, de fournisseurs de l'industrie du tabac et d'entreprises de fabrication et de distribution de produits du tabac, jusques et y compris la perte de quelques emplois.

179. Il importe toutefois de considérer que la protection de la santé humaine occupe dans l'échelle des valeurs du droit de l'Union un rang incomparablement supérieur à celui de tels intérêts, de nature essentiellement économique (voir, à cet égard, l'article 9, TFUE, l'article 114, paragraphe 3, TFUE, l'article 168, paragraphe 1, TFUE, ainsi que l'article 35, deuxième phrase, de la Charte), de sorte que la protection de la santé peut justifier des conséquences économiques négatives, même d'une ampleur considérable, pour certains opérateurs économiques [117].

180. La circonstance que l'interdiction des cigarettes mentholées puisse affecter plus durement certaines entreprises, voire même des secteurs économiques entiers de certains États membres, que d'autres entreprises ou l'économie d'autres États membres n'a d'ailleurs pas pour effet de conférer un caractère disproportionné à l'interdiction des arômes caractérisants instituée par la Directive. Les différences de structure des économies nationales ne permettent guère de concevoir une situation où un acte législatif de l'Union aurait exactement le même impact sur toutes les entreprises et dans tous

114 — Tann invoque un grief similaire en relation avec l'article 114 TFUE.

115 — La Cour porte parfois également attention à une telle analyse d'impact de la Commission dans son examen de la validité des actes de l'Union (voir, notamment, arrêt Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, points 55 et 65).

116 — Arrêt Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, point 57.

117 — Voir, en ce sens, arrêt Nelson e.a., C-581/10 et C-629/10, EU:C:2012:657, point 81, se rapportant à la protection des consommateurs.

les États membres [118]. Comme le soulignent à juste titre les institutions de l'Union comparantes, le rapprochement des législations dans le marché intérieur de l'Union serait largement privé de sens s'il ne pouvait intervenir que dans les domaines où les conditions sont déjà amplement similaires dans tous les États membres et pour toutes les entreprises concernées.

181. Indépendamment de ces considérations, les éventuelles difficultés économiques et sociales que l'interdiction des cigarettes mentholées est de nature à entraîner sont amorties par un délai de transition largement mesuré, expirant le 20 mai 2020, soit une période de quatre ans s'ajoutant au délai de transposition de la Directive. S'agissant spécifiquement de la situation des exploitants agricoles, les intéressés peuvent en outre recevoir, le cas échéant, des aides au revenu dans le cadre de la politique agricole commune.

182. L'argument tiré par certains participants à la procédure de l'augmentation escomptée de la contrebande et de l'épanouissement du marché noir des cigarettes mentholées nous paraît tout aussi peu convaincant dans le présent contexte qu'au regard de l'article 114 TFUE [119].

183. En définitive, il était ainsi parfaitement défendable du point de vue du législateur de l'Union et, en toute hypothèse, non *manifestement disproportionné*, de privilégier, lors de l'adoption de la Directive, le niveau élevé de protection de la santé à atteindre sur les considérations économiques et sociales avancées dans la présente procédure par certains comparants.

184. Dans ces conditions, l'on ne saurait valablement soutenir que l'interdiction des cigarettes mentholées méconnaît le principe de proportionnalité.

b) Sur les exigences en matière d'étiquetage et de conditionnement des produits du tabac [troisième question, sous b) et c)]

185. La troisième question, sous b) et c), portent sur diverses conditions exigées de l'étiquetage et du conditionnement des produits du tabac, telles qu'elles sont énoncées à l'article 8, paragraphe 3, à l'article 9, paragraphe 3, à l'article 10, paragraphe 1, sous a), c) et g), ainsi qu'à l'article 14 de la Directive. Un grief soulevé par BAT conduit la juridiction de renvoi à interroger la Cour sur la proportionnalité des «mesures de standardisation des conditionnements» découlant de ces dispositions.

i) Sur la forme, la taille et le contenu minimal des paquets de cigarettes [troisième question, sous b)]

186. Il résulte en substance d'une lecture synoptique de l'article 8, paragraphe 3, de l'article 9, paragraphe 3, de l'article 10, paragraphe 1, sous g), et de l'article 14 de la Directive que les paquets de cigarettes doivent être parallélépipédiques, respecter certaines dimensions et contenir au moins 20 cigarettes ainsi que des avertissements sanitaires combinés (constitués d'un message d'information prédéfini et d'une photographie en couleurs correspondante) [120]. Ces avertissements sanitaires doivent à leur tour respecter certaines dimensions et être imprimés de façon inamovible, indélébile et pleinement visible et rester en outre intacts lors de l'ouverture de l'unité de conditionnement, de façon à maximiser l'efficacité de ces avertissements [121].

118 — C'est ainsi que les prescriptions environnementales du droit de l'Union applicables aux voitures affectent davantage les États membres où l'industrie automobile occupe une large place. De même, des actes de l'Union régissant la production et la vente de la bière auraient un impact plus marqué dans les États membres disposant d'une production significative de cette boisson et où le volume de sa consommation est le plus élevé.

119 — Voir, à cet égard, points 84 et 85 des présentes conclusions.

120 — Les exigences applicables aux unités de conditionnement du tabac à rouler n'ont pas été spécifiquement contestées en l'espèce. Dans un but de simplification, nous ne les examinerons donc pas plus en détail. Il est cependant évident que les développements ci-après sont applicables par analogie au tabac à rouler.

121 — Voir également considérant 28 de la Directive.

187. Il est en substance constant entre les participants à la procédure que des prescriptions uniformes d'étiquetage et de conditionnement des produits du tabac sont aptes à atteindre l'objectif global de la Directive consistant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé [122]. En termes simplifiés, des normes uniformes d'étiquetage et de conditionnement d'un produit accroissent sa capacité à circuler sur le marché intérieur, tandis que des avertissements bien visibles favorisent la protection de la santé.

188. BAT n'en conteste pas moins les prescriptions de la Directive sur la forme, la taille et le contenu minimal des paquets de cigarettes. L'entreprise considère qu'il aurait été suffisant de prescrire aux fins de la protection de la santé que les avertissements exigés soient pleinement visibles et ne soient pas altérés par la forme du paquet.

189. Soumettre les avertissements à une simple exigence de visibilité, comme l'envisage BAT, constituerait indubitablement une mesure moins contraignante que les conditions très détaillées requises par la Directive de la forme, de la taille et du contenu minimal des paquets de cigarettes. Cependant, comme l'ont souligné à juste titre les institutions de l'Union comparantes, une telle exigence générale de visibilité serait relativement vague et trop conflictuelle s'agissant de son respect et de son contrôle. Elle se serait ainsi révélée beaucoup moins efficace que l'ensemble des mesures effectivement arrêtées par le législateur de l'Union, qui comportent également, en sus de l'exigence générale de visibilité, des spécifications concrètes sur la forme, la taille et le contenu minimal des paquets de cigarettes.

190. En bref, les avertissements sont plus visibles sur les plus grands paquets que sur les plus petits, et plus lisibles sur les paquets parallélépipédiques que sur ceux présentant d'autres formes. Par conséquent, les conditions de forme, de taille et de contenu minimal des paquets de cigarettes imposées par la Directive contribuent tout particulièrement à accroître la visibilité des avertissements sanitaires et à maximiser leur efficacité.

191. Nous ajouterons qu'une uniformisation de la forme et de la taille des paquets de cigarettes peut par ailleurs contribuer, tout à fait indépendamment de la visibilité et de la lisibilité des avertissements sanitaires, à renforcer la protection de la santé sur le marché intérieur de l'Union. En effet, moins l'emballage d'un produit est fantaisiste, moins les consommateurs, surtout les plus jeunes, sont tentés de s'en porter acquéreurs. Le côté branché ou amusant susceptible d'être associé à des emballages singuliers ou particulièrement frappants, mais aussi le caractère insolite que peuvent éventuellement revêtir des emballages innovants ou originaux (il suffit de penser, par exemple, à l'attrait que peuvent exercer sur les jeunes consommateurs féminins les paquets de cigarettes inspirés de la forme d'un rouge à lèvres) jouent alors un rôle moins important dans la décision d'achat.

192. Il en va de même du contenu minimal des paquets de cigarettes. La barrière psychologique à l'achat est plus élevée, surtout auprès des jeunes et des jeunes adultes, en présence du nombre minimal de 20 cigarettes retenu à l'article 14 de la Directive que devant une offre de paquets plus petits encore disponibles un peu partout à l'heure actuelle. De plus, de petites unités de vente invitent davantage à l'initiation à la consommation de tabac, parce qu'elles sont moins chères, d'une part, et sensibilisent plus graduellement le consommateur au produit, d'autre part.

193. L'unification de la forme, de la taille et du contenu minimal des paquets de cigarettes réalisée par la Directive a assurément pour effet de causer aux fabricants de produits du tabac une perte de diversité, de possibilités de commercialisation et de potentiel publicitaire. L'intérêt purement économique à la plus grande concurrence possible des produits et des marques doit cependant

122 — Voir notamment, à propos de cet objectif, article 1er, *in fine*, ainsi que considérants 5, 6, 8 et 36 de la Directive.

prendre rang derrière la protection de la santé humaine, qui, rappelons-le, occupe dans l'échelle des valeurs du droit de l'Union un rang incomparablement supérieur (voir, à cet égard, l'article 9, TFUE, l'article 114, paragraphe 3, TFUE, l'article 168, paragraphe 1, TFUE, ainsi que l'article 35, deuxième phrase, de la Charte).

ii) Sur les dimensions des avertissements sanitaires combinés [troisième question, sous c)]

194. Il résulte en outre de l'article 10, paragraphe 1, sous a) et c), de la Directive que les paquets de cigarettes doivent porter des avertissements sanitaires combinés constitués d'un message déterminé prédéfini et d'une photographie en couleurs correspondante [sous a)] et recouvrant 65 % de la surface extérieure avant et arrière de chaque unité de conditionnement [sous c)].

195. BAT estime arbitraire et disproportionnée l'obligation précitée d'affecter une fraction de surface de 65 % aux avertissements sanitaires combinés [123]. Ce faisant, l'entreprise et, dans son sillage, la juridiction de renvoi contestent non pas tant le principe même des avertissements sanitaires combinés posé à l'article 10, paragraphe 1, sous a), de la Directive, mais essentiellement la prescription édictée à son article 10, paragraphe 1, sous c).

– Sur l'aptitude des avertissements de grande taille à protéger la santé

196. BAT, soutenue par von Eicken, allègue avant tout que la valeur ajoutée censée être apportée par les avertissements combinés de grande taille au niveau élevé de protection de la santé recherché sur le marché intérieur de l'Union n'est pas scientifiquement établie.

197. Il importe de relever à cet égard que la Cour a déjà qualifié dans le passé l'obligation de faire figurer des avertissements sur les paquets de cigarettes de «moyen reconnu d'inciter les consommateurs à réduire leur consommation de produits du tabac ou de les orienter vers ceux de ces produits qui présentent moins de risques pour la santé» [124]. Il paraît normal de transposer cette jurisprudence au cas d'espèce et de considérer que les avertissements sont d'autant plus efficaces qu'ils sont plus visibles et que la fraction de la surface d'un paquet de cigarettes qui leur est réservée est étendue.

198. Il est du reste constant qu'en adoptant la disposition litigieuse, le législateur de l'Union s'est fondé sur de «nouvelles données scientifiques» ainsi que sur certains «éléments», pour justifier la nécessité d'adapter les prescriptions d'étiquetage en général et l'obligation d'apposer des «avertissements sanitaires combinés de grande taille» en particulier [125]. Il se peut que d'autres études, en particulier celles invoquées par BAT et von Eicken, permettent de tirer d'autres conclusions. Cela ne signifie cependant pas que les exigences posées à l'article 10, paragraphe 1, sous a) et c), de la Directive soient «*manifestement inaptes*» à contribuer à la réalisation de l'objectif de ce texte. Cela est d'autant plus vrai si l'on songe au principe de précaution et au large pouvoir discrétionnaire reconnu au législateur de l'Union dans le choix des meilleurs moyens d'atteindre le haut niveau de protection de la santé requis sur le marché intérieur [126].

123 — En revanche, le litige ne porte pas sur l'obligation supplémentaire imposée à l'article 9, paragraphe 3, dernier alinéa, de la Directive de prévoir sur les *surfaces latérales* de chaque paquet de cigarettes un avertissement général, d'une part, et un message d'information, d'autre part, couvrant chacun 50 % des surfaces sur lesquelles ils sont imprimés.

124 — Arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 131.

125 — Considérant 25 de la Directive.

126 — Voir, à cet égard, points 148 à 151 et 157 des présentes conclusions.

199. En exigeant l'apposition d'avertissements combinés de grande taille, la Directive est en outre conforme, comme il ressort notamment de son article 1er et de son préambule [127], aux recommandations élaborées au sein de l'OMS, qui, à leur tour, se réfèrent expressément à des preuves scientifiques de l'efficacité des avertissements sanitaires combinés [128].

– Sur la nécessité d'avertissements de grande taille

200. Nonobstant ce qui précède, BAT et von Eicken soulignent que les avertissements combinés couvrant une fraction de surface de 65 % ne seraient pas nécessaires pour satisfaire aux obligations internationales incombant à l'Union au sein de l'OMS. Elles estiment qu'il suffit de conserver les dispositions en vigueur jusqu'ici au sein de l'Union et d'apposer des avertissements sanitaires couvrant, respectivement, 30 % de la face avant et 40 % de la face arrière de conditionnement [129].

201. Il est exact qu'il ne résulte ni de la convention-cadre de l'OMS ni des directives concernant son application une obligation spécifique de réserver précisément une fraction de surface de 65 % aux avertissements sanitaires combinés sur les paquets de cigarettes. Au contraire, l'article 11, paragraphe 1, sous b), iv), de la convention-cadre de l'OMS dispose uniquement que les avertissements «doivent» couvrir au moins 30 % des faces principales d'un paquet de cigarettes. Toutefois, cette même disposition ajoute parallèlement que les avertissements «devraient» couvrir 50 % ou plus des faces principales des paquets de cigarettes. Par conséquent, la fraction de surface de 65 % retenue en définitive dans la Directive s'inscrit parfaitement dans l'ordre de grandeur considéré comme souhaitable au niveau international.

202. Il est du reste évident que, dans l'exercice du large pouvoir discrétionnaire dont il dispose aux fins de l'adoption de mesures d'harmonisation du marché intérieur en vertu de l'article 114 TFUE, le législateur de l'Union était habilité à imposer aux fabricants et aux importateurs de produits du tabac des obligations plus étendues que celles prescrites au niveau international. En toute hypothèse, la fraction de surface de 65 % réservée à l'article 10, paragraphe 1, sous c), de la Directive aux avertissements sanitaires combinés ne va pas *manifestement* au-delà de ce qui est nécessaire, eu égard au contexte international, à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé sur le marché intérieur de l'Union.

203. L'interdiction de la vente de produits du tabac aux mineurs avancée par BAT et par von Eicken à titre de solution de remplacement moins contraignante ne constitue pas un moyen tout aussi apte à garantir un niveau élevé de protection de la santé. D'une part, une telle réglementation ne viserait que les jeunes, alors que les avertissements combinés de grande taille apposés sur les paquets de cigarettes s'adressent au contraire à tous les consommateurs. D'autre part, comme nous l'avons exposé ci-dessus [130], il est facile de contourner une limite d'âge et malaisé d'en contrôler le respect.

– Sur la proportionnalité au sens strict et sur le reproche d'arbitraire

204. Enfin, il convient de rejeter également l'argument de BAT et de von Eicken selon lequel l'obligation de réserver désormais une fraction de surface de 65 % aux avertissements sanitaires combinés limiterait la marge de liberté dont les entreprises concernées doivent disposer pour concevoir l'emballage de leurs produits du tabac et, par conséquent, restreindrait indûment la concurrence des produits et des marques. Il faut en effet avoir présent à l'esprit que, comme nous l'avons déjà relevé, la protection de la santé humaine occupe dans l'échelle des valeurs du droit de

127 — Considérant 24 de la Directive.

128 — Voir, à cet égard, points 12 et 14 des directives concernant l'application de l'article 11 de la convention-cadre de l'OMS, arrêtées par la conférence des parties contractantes lors de leur troisième session tenue à Durban en 2008 [FCTC/COP/3(10)].

129 — Article 5, paragraphe 5, de la directive 2001/37.

130 — Voir point 173 des présentes conclusions.

l'Union un rang incomparablement supérieur à celui des intérêts, de nature essentiellement économique, des entreprises (voir à cet égard les articles 9, TFUE, 114, paragraphe 3, TFUE, 168, paragraphe 1, TFUE, ainsi que l'article 35, deuxième phrase, de la Charte), de sorte que cette protection est susceptible de justifier des conséquences économiques négatives, même d'ampleur considérable, pour certains opérateurs économiques [131].

205. Dès lors que, par ailleurs, un tiers environ des surfaces d'un paquet de cigarettes est encore disponible pour l'indication des informations spécifiques sur le produit et que les marques peuvent être par ailleurs encore utilisées en tant que telles pour la commercialisation des produits du tabac, ni la liberté d'entreprise ni la propriété intellectuelle des entreprises concernées ne sont atteintes dans leur contenu essentiel à l'article 10, paragraphe 1, sous c), de la Directive [132].

206. Le large pouvoir discrétionnaire reconnu en la matière au législateur de l'Union n'exonère certainement pas le Parlement ni le Conseil de l'obligation de baser leur choix sur des critères objectifs [133]. Le seul fait que le Parlement et le Conseil ont réservé aux avertissements une fraction de surface numériquement déterminée, 65 % en l'occurrence, n'est toutefois nullement arbitraire, contrairement à ce que sous-entend BAT. Il est au contraire dans la nature des choses et conforme, en outre, aux exigences de la sécurité juridique de devoir fixer un pourcentage déterminé après pondération de tous les intérêts et biens juridiques opposés et au vu de toutes les circonstances pertinentes.

207. En raison de la fraction de surface de 65 % fixée en définitive par le Parlement et le Conseil, cette pondération s'est au demeurant révélée plus favorable pour les entreprises concernées que la proposition de directive de la Commission, qui avait encore retenu un pourcentage de 75 % [134].

208. En particulier, cette réduction de la fraction de surface à réserver aux avertissements montre que le législateur de l'Union n'a pas agi arbitrairement, mais a au contraire, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, accordé un peu plus d'importance que la Commission elle-même aux intérêts économiques des fabricants et des importateurs de produits du tabac par rapport aux exigences d'un niveau élevé de protection de la santé, faisant ainsi une concession aux entreprises concernées.

209. Tout bien considéré, le législateur de l'Union n'a donc pas agi *de façon arbitraire* ni *manifestement disproportionnée* en privilégiant, lors de l'adoption de la Directive, le niveau élevé de protection de la santé recherché sur les considérations économiques et en réservant 65 % des surfaces des paquets de cigarettes à l'apposition des avertissements sanitaires combinés.

iii) Conclusion intermédiaire

210. Les exigences que l'article 8, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 3, l'article 10, paragraphe 1, sous a), c) et g), ainsi que l'article 14 de la Directive attachent à l'étiquetage et au conditionnement des produits du tabac ne font donc ressortir, dans l'ensemble, aucune contravention au principe de proportionnalité.

131 — Voir, en ce sens, arrêt Nelson e.a., C-581/10 et C-629/10, EU:C:2012:657, point 81, où la Cour statue en matière de protection des consommateurs.

132 — Voir, en ce sens, arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 132, où la Cour statue à propos de la réglementation précédente.

133 — Arrêts Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, point 58, ainsi que Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 53.

134 — Voir, en ce sens, article 9, paragraphe 1, sous c), de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits, présentée par la Commission le 19 décembre 2012 [COM(2012) 788 final].

2. Ingérences dans la liberté d'expression (deuxième question)

211. La liberté d'expression (article 11 de la Charte) n'est abordée dans la présente procédure préjudicielle que sous un seul aspect, à savoir la deuxième question, qui porte sur l'article 13 de la Directive. En revanche, il est singulier que la juridiction de renvoi *ne* remette *pas* en cause au regard de la liberté d'expression l'obligation, évoquée dans la troisième question, sous c), d'apposer des avertissements sanitaires combinés de grande taille. Par pur souci d'exhaustivité, nous nous permettons de signaler que nos développements ci-dessous sur la liberté d'expression [135] sont également transposables à cette dernière thématique [136].

212. L'article 13 de la Directive est intitulé «Présentation du produit». Cette disposition interdit en substance de présenter sur l'unité de conditionnement et l'emballage extérieur des produits du tabac un message publicitaire trompeur ou donnant l'impression que les produits du tabac en cause sont sains, dotés de propriétés écologiques ou moins nocifs que d'autres (article 13, paragraphe 1). En outre, les unités de conditionnement et les emballages extérieurs ne doivent pas suggérer d'avantages économiques (article 13, paragraphe 2).

213. Les questions posées à propos de l'article 13 de la Directive pourraient avoir pour toile de fond le désir de certaines entreprises comparantes au litige national (PMI, BAT et von Eicken) de proposer ou d'intégrer dans leur gamme de nouveaux produits du tabac ou de produits de niche et d'assurer l'information des consommateurs en apposant sur leurs emballages les informations appropriées, afin d'améliorer la commercialisation de ces produits. Il peut s'agir, par exemple, de produits du tabac (réputés) à risque réduit [137], mais également de produits dérivés du tabac issu de cultures biologiques ou encore de produits pourvus de filtres plus facilement biodégradables.

a) Sur l'interprétation de l'article 13 de la Directive [deuxième question, sous a)]

214. Par sa deuxième question, sous a), la juridiction de renvoi désire tout d'abord savoir si l'article 13 de la Directive interdit «que des mentions vraies et non trompeuses concernant les produits du tabac figurent sur leur conditionnement».

215. Pour répondre à cette question, il suffit d'examiner, d'une part, l'article 13, paragraphe 1, sous a), premier membre de phrase, de la Directive et, d'autre part, les dispositions résiduelles de ce même article 13, paragraphe 1. Puisque la juridiction de renvoi ne consacre aucun développement à l'article 13, paragraphe 2, il est inutile de prendre position à son sujet.

216. S'agissant tout d'abord de l'article 13, paragraphe 1, sous a), premier membre de phrase, de la Directive, il ressort de son libellé même que cette disposition interdit l'apposition sur l'unité de conditionnement ou l'emballage extérieur des seules informations trompeuses qui contribuent à la promotion d'un produit du tabac ou incitent à sa consommation. Les mentions vraies et non trompeuses ne sont donc pas prohibées dans cette disposition.

217. En revanche, les interdictions énoncées à l'article 13, paragraphe 1, sous a), deuxième membre de phrase, et sous b) à e), de la Directive ne sont pas expressément limitées aux informations trompeuses, ainsi qu'il ressort du libellé même de ces dispositions.

135 — Voir points 226 à 237 des présentes conclusions.

136 — Dans la mesure où certaines des entreprises ayant pris part à la procédure préjudicielle exposent des arguments sur la liberté d'expression dans le cadre d'autres thèmes, notre réponse se déduit également de nos développements ci-dessous (points 226 à 237).

137 — À cet égard, PMI a fait état au cours de la procédure devant la Cour d'un nouveau produit, dont le tabac est non pas brûlé, mais simplement chauffé.

218. Certes, ces dispositions visent également, comme il ressort du préambule de la Directive [138], à protéger les consommateurs des informations trompeuses. Cependant, cette notion ne peut pas être interprétée restrictivement, contrairement à ce que semblent penser certaines entreprises comparantes. En particulier, la notion d'«information trompeuse» retenue dans la Directive n'est pas à entendre en ce sens que des mentions vraies sur les produits du tabac seraient permises en toute hypothèse sur leurs emballages.

219. Comme le soulignent en effet à bon droit l'Irlande et la République française, mais aussi les institutions de l'Union comparantes, le danger d'être induit en erreur ou le risque d'incitations indésirables auxquels le consommateur est exposé même en présence de mentions vraies peuvent résulter de l'ensemble des circonstances entourant leur création ou encore de l'interaction de plusieurs indications figurant sur l'emballage du produit.

220. Même une mention qui, considérée isolément, peut être parfaitement exacte, comme la mention d'un tabac issu de cultures écologiques ou de la présence de filtres plus facilement biodégradables, peut amener certains consommateurs à estimer avantageux d'acheter et de consommer le produit du tabac en cause. Dans ces conditions, ces consommateurs pourraient, malgré tous les avertissements figurant sur l'emballage du produit, reléguer au second plan ou relativiser les risques sanitaires considérables induits par l'action de fumer [139].

221. Or, l'article 13, paragraphe 1, de la Directive vise à exclure toute incitation à l'achat d'un produit du tabac se rapportant à ses propriétés réputées favorables ou à son image prétendument favorable et à concourir par là même à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé sur le marché intérieur de l'Union. En particulier, l'article 13, paragraphe 1, sous b) à e), de la Directive vise à empêcher que certaines informations figurant sur l'emballage d'un produit du tabac présentent au consommateur son achat et sa consommation sous un aspect faussement favorable et l'y incitent encore davantage.

222. Une «cigarette bio» est et demeure un produit extrêmement nocif pour la santé. Même si le consommateur est informé des risques sanitaires induits par l'action de fumer, des informations figurant sur l'emballage du produit ne doivent pas lui suggérer, ne serait-ce que de façon subliminale, que la consommation de «cigarettes bio» lui est conseillée ou qu'elle est favorable à l'environnement. La mauvaise conscience que peuvent engendrer chez le fumeur les risques pour la santé liés à la consommation des produits du tabac ne doit pas non plus être amoindrie par les bienfaits dont il se gratifierait ou qu'il apporterait à la planète en fumant des «cigarettes bio» au lieu de cigarettes traditionnelles.

223. L'on ne saurait opposer à cette interprétation relativement sévère de l'article 13, paragraphe 1, sous b) à e), de la Directive que le droit de l'Union retient habituellement comme modèle de référence le consommateur raisonnable et informé. En effet, en présence de produits susceptibles d'induire des risques considérables sur la santé, il est justifié de réglementer plus sévèrement les communications commerciales que selon le droit commun. Il en va d'autant plus ainsi que, comme en l'espèce, la protection des jeunes et des jeunes adultes est au cœur du dispositif réglementaire [140].

224. Certes, l'article 13, paragraphe 1, de la Directive n'interdit pas de mentionner sur l'emballage d'un produit du tabac toute information matériellement exacte sur ses spécifications. Il conviendrait, par exemple, d'envisager une interprétation restrictive de l'article 13, paragraphe 1, sous c), de la Directive en ce sens qu'il permet d'apposer sur l'emballage la mention neutre et non publicitaire d'arômes dont l'utilisation serait encore exceptionnellement autorisée à l'article 7, paragraphe 12, de la Directive. Dans

138 — Considérants 25, deuxième phrase, et 27 de la Directive.

139 — Voir, dans le même ordre d'idées, arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 137 et 138, ainsi que Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, points 51 et 52.

140 — Article 1er, *in fine*, ainsi que considérants 8 et 19 de la Directive.

le cas contraire, comment le consommateur devrait-il arbitrer entre les produits du tabac selon qu'ils sont ou non aromatisés? Est, en revanche, interdite en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la Directive l'apposition sur l'emballage du produit de toutes les informations ou mentions, même vraies, objectivement aptes à produire un ou plusieurs des effets énoncés dans cette disposition.

225. En résumé, il convient donc d'apporter à la deuxième question, sous a), la réponse suivante:

L'article 13, paragraphe 1, de la Directive doit être interprété en ce sens qu'il interdit également l'apposition de mentions vraies sur les emballages de produits, dans la mesure où elles sont objectivement aptes à produire un ou plusieurs des effets énoncés dans cette disposition.

b) Sur la validité de l'article 13 de la Directive [deuxième question, sous b)]

226. Par sa deuxième question, sous b), la juridiction de renvoi soumet à l'appréciation de la Cour la question de la validité de l'article 13 de la Directive. Cette sous-question n'est posée que pour le cas où il serait répondu par l'affirmative à la deuxième question, sous a). La réponse que nous proposons d'apporter à la deuxième question, sous a), appelle le traitement de la deuxième question, sous b).

227. En se fondant sur les griefs soulevés à cet égard par PMI et BAT dans le litige national, la juridiction de renvoi souhaite en substance savoir en l'occurrence si l'article 13, paragraphe 1, de la Directive méconnaît la liberté d'expression et le principe de proportionnalité.

228. Le droit à la liberté d'expression est consacré à l'article 11 de la Charte. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.

229. Il est possible de qualifier d'«ingérence» dans ce droit fondamental l'interdiction imposée à une entreprise de mentionner sur l'emballage de son produit certaines informations sur ses spécifications, ainsi que cette interdiction résulte de l'article 13, paragraphe 1, de la Directive, dans l'interprétation exposée précédemment. Cette mesure a pour effet, d'une part, de gêner l'entreprise elle-même dans la diffusion d'avis et d'informations sur ses produits dans le cadre de ses communications commerciales et, d'autre part, d'entraver l'obtention par les consommateurs d'informations détaillées sur ces produits.

230. Une telle ingérence peut être justifiée sous réserve des conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte et à son article 52, paragraphe 3, première phrase, lus conjointement avec l'article 10, paragraphe 2, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. Le cas d'espèce soulève la seule question de savoir si la Directive, acte législatif de l'Union (au sens de l'article 289, paragraphe 3, TFUE) [141], respecte le principe de proportionnalité.

231. Lorsqu'il restreint le droit à la liberté d'expression et d'information, le législateur ne peut certes pas, vu l'importance essentielle de ce droit fondamental dans une société démocratique, jouir du large pouvoir discrétionnaire dont il dispose, par exemple, en cas d'ingérence dans la liberté d'entreprise [142]. Il est vrai que la Cour européenne des droits de l'homme, dont il y a lieu de prendre ici en considération la jurisprudence, conformément à l'article 52, paragraphe 3, première phrase, de la Charte, admet en

141 — L'article 13 de la Directive, disposition normative expresse insérée dans un acte législatif de l'Union, respecte la condition relative à la réserve de la loi. Voir également, en ce sens, arrêt Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, points 38 et suiv., où la Cour statue sur la conformité d'une directive aux droits fondamentaux et ne constate, à cette occasion, *aucune* méconnaissance de la réserve de la loi au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

142 — La Cour de justice a récemment souligné dans l'arrêt Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 47, qu'il importe de tenir compte, dans chaque cas, du droit fondamental en cause et des circonstances du cas d'espèce. Voir, au sujet du large pouvoir discrétionnaire reconnu aux institutions de l'Union en cas d'ingérence dans la liberté d'entreprise, points 148 à 151 des présentes conclusions.

principe, elle aussi, le recours à la notion de «pouvoir discrétionnaire» dans ce domaine [143]. Néanmoins l'importance que revêt la liberté d'expression dans une économie de marché l'a conduite depuis quelque temps à effectuer un examen minutieux des restrictions imposées aux communications commerciales des entreprises et de pondérer les intérêts divergents, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes de l'espèce [144]. C'est sous ces auspices que la Cour devrait également exercer en l'espèce son contrôle de proportionnalité.

232. Il n'a été produit au cours de la présente procédure aucun indice suggérant que les conditions exigées par l'article 13, paragraphe 1, de la Directive de l'étiquetage des unités de conditionnement et des emballages extérieurs des produits du tabac ne seraient pas appropriées ou nécessaires pour concourir à l'objectif d'un niveau élevé de protection de la santé poursuivi par le législateur de l'Union sur le marché intérieur de l'Union. En particulier, les avertissements complémentaires proposés par certaines des entreprises comparantes (par exemple, des mentions précisant que les «cigarettes bio» ne sont pas moins dangereuses pour la santé que d'autres) ne peuvent pas être regardés comme un moyen tout aussi apte à protéger la santé des consommateurs qu'une interdiction totale des informations visées à l'article 13, paragraphe 1, de la Directive [145].

233. La pondération globale des intérêts divergents ne conforte pas non plus la thèse défendue par PMI, BAT et von Eicken: d'une part, la diffusion d'opinions et d'informations devant, comme en l'espèce, servir uniquement la poursuite d'intérêts commerciaux relève généralement d'une protection des droits fondamentaux inférieure à celle des autres expressions d'opinions ressortissant à la sphère de l'économie, voire des opinions politiques; d'autre part, le législateur de l'Union vise à l'article 13, paragraphe 1, de la Directive à satisfaire un intérêt général, soit la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé sur le marché intérieur de l'Union, qui revêt notoirement une importance majeure (voir, à cet égard, les articles 9 TFUE, 114, paragraphe 3, TFUE, 168, paragraphe 1, TFUE, ainsi que l'article 35, deuxième phrase, de la Charte).

234. Dans ces conditions, les restrictions des communications commerciales imposées aux fabricants de produits du tabac à l'article 13, paragraphe 1, de la Directive ne sont pas disproportionnées par rapport aux objectifs de protection sanitaire poursuivis par cette disposition, et cela d'autant plus que les produits en cause sont porteurs de risques considérables pour la santé.

235. Les entreprises concernées sont tenues, dans l'intérêt d'un niveau élevé de protection de la santé, d'accepter les restrictions induites à l'article 13, paragraphe 1, de la Directive sur leur faculté de recourir à des mentions vraies en elles-mêmes aux fins de la promotion commerciale de leurs produits et de concurrencer d'autres entreprises avec ces produits [146]. Les raisons de protection de la santé publique permettent également de faire accepter aux consommateurs la seule communication par les fabricants de produits du tabac des informations ne les induisant pas en erreur et ne conférant pas un éclairage faussement favorable à l'achat de ces produits.

236. La liberté d'expression n'est pas non plus affectée dans son contenu essentiel (article 52, paragraphe 1, première phrase, de la Charte) par la restriction, opérée par un acte législatif de l'Union, des communications commerciales d'entreprises exclusivement axées sur la promotion de leurs ventes.

143 — Cour EDH, arrêts markt intern Verlag et Beermann c. Allemagne, § 33, ainsi que Casado Coca c. Espagne, § 50.

144 — Cour EDH, arrêts Casado Coca c. Espagne, § 51, et Stambuk c. Deutschland, § 39.

145 — Voir déjà arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 140, et, dans le même sens, point 122 des conclusions de ce jour que nous avons présentées dans l'affaire Pologne/Parlement et Conseil, C-358/14.

146 — Voir, en ce sens, arrêt Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, points 52 et 53; voir en outre, sur la limitation de la publicité matériellement conforme à la vérité, Cour EDH, arrêts markt intern Verlag et Beermann c. Allemagne, § 35; Casado Coca/Espagne, § 51, et Stambuk c. Allemagne, § 39.

237. En définitive, la Cour devrait donc se prononcer dans le même sens que les décisions qu'elle a déjà rendues à propos de la réglementation antérieure à l'article 13, paragraphe 1, de la Directive [147] et constater l'absence de violation du principe de proportionnalité et, par conséquent, de la liberté d'expression et d'information.

C – *Délégation de pouvoirs réglementaires et d'exécution*

238. Les quatrième, cinquième et sixième questions soulèvent en substance la question de savoir si le législateur de l'Union n'a pas conféré à la Commission dans différentes dispositions de la Directive des pouvoirs d'adopter des actes délégués et d'exécution trop étendus. Ayant retenu l'irrecevabilité de ces questions [148], nous nous limiterons ci-dessous à un bref examen de quelques-uns des aspects particulièrement importants de cette problématique extrêmement complexe.

239. L'opinion de la commission des affaires juridiques du Parlement, que plusieurs participants à la procédure ont sollicité *in extenso*, n'exerce pas une incidence déterminante sur l'examen de cette problématique. Il se peut que cette commission ait exprimé des critiques sur les dispositions de la Directive qui ont en définitive conféré à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués et d'exécution. Toutefois, l'avis d'une commission ne constitue qu'un acte préparatoire qui ne reflète pas nécessairement l'opinion du Parlement en sa qualité de colégislateur et qui ne peut pas non plus lui être judiciairement opposé.

1. Les conditions relatives à la délégation du pouvoir d'adopter des actes délégués définies à l'article 290 TFUE (quatrième question)

240. La quatrième question soumet à l'examen divers pouvoirs d'adopter des actes délégués conférés par la Directive à la Commission, à savoir ceux attribués par l'article 3, paragraphes 2 et 4, l'article 4, paragraphe 5, l'article 7, paragraphes 5, 11 et 12, l'article 9, paragraphe 5, l'article 10, paragraphes 1, sous f), et 3, l'article 11, paragraphe 6, l'article 12, paragraphe 3, l'article 15, paragraphe 12, ainsi que par l'article 20, paragraphes 11 et 12, de la Directive. Ces pouvoirs se rapportent aux sujets les plus divers, en particulier aux émissions de produits du tabac et à leur mesure, aux ingrédients des produits du tabac, aux avertissements sanitaires ainsi qu'aux cigarettes électroniques.

241. L'article 290, paragraphe 1, premier alinéa, TFUE dispose que le législateur de l'Union peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient un acte législatif de base (*actes délégués*).

242. Une telle délégation de pouvoir réglementaire est assortie de deux conditions par l'article 290, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE: d'une part, l'acte législatif en cause doit délimiter explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoirs; d'autre part, les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif de base et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir. En définitive, l'attribution d'un pouvoir délégué vise l'adoption de règles qui s'insèrent dans le cadre juridique tel que défini par l'acte législatif de base [149].

147 — Arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 133 à 141.

148 — Voir, à cet égard, points 44 à 47 des présentes conclusions.

149 — Arrêts Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, point 38, ainsi que Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, EU:C:2015:499, point 29; voir déjà, en ce sens, arrêt Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 90, où la Cour statue, antérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 290 TFUE, en ce sens que, lorsque le législateur de l'Union entend déléguer son pouvoir de réviser des éléments de l'acte législatif en cause, il lui incombe de garantir que ce pouvoir soit clairement délimité et que l'usage qui en sera fait soit susceptible d'un contrôle rigoureux au regard de critères objectifs qu'il fixe.

243. La juridiction de renvoi se réfère à cet égard aux allégations des requérantes au principal selon lesquelles, contrairement aux prescriptions de l'article 290 TFUE, les délégations de pouvoir litigieuses à la Commission couvriraient des aspects essentiels du domaine réglementé, tandis que leurs objectifs, leur contenu et leur portée ne seraient pas suffisamment précisés.

244. En substance, le litige sous-jacent à la quatrième question soulève la question de savoir si les pouvoirs délégués à la Commission portent sur des éléments essentiels du domaine réglementé par la Directive.

245. En énonçant l'interdiction expresse des délégations de pouvoir portant sur des éléments essentiels, l'article 290 TFUE a incorporé dans les traités la jurisprudence constante selon laquelle l'adoption des éléments essentiels de la matière concernée est réservée à la compétence du législateur de l'Union [150]. Ces règles essentielles doivent donc être arrêtées dans l'acte législatif de base lui-même et ne peuvent faire l'objet d'une délégation de pouvoir [151].

246. La question de savoir quels sont les éléments d'une matière qui doivent être qualifiés d'«essentiels» doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. À cet égard, il est nécessaire de prendre en compte les caractéristiques et les particularités du domaine concerné [152].

247. La Cour a toujours interprété restrictivement la notion d'«élément essentiel», entendant par-là, en particulier, les seules dispositions qui ont pour objet de traduire les orientations fondamentales de la politique de l'Union [153]. Cette interprétation s'est accompagnée d'une application au contrôle de la délégation de pouvoirs réglementaires à la Commission de critères souples, en vertu desquels la Cour, dans une démarche fonctionnelle, s'est particulièrement inspirée des exigences de la pratique [154].

248. La Cour a développé et précisé cette jurisprudence antérieure en jugeant récemment que ne sauraient faire l'objet d'une telle délégation de pouvoir les dispositions dont l'adoption nécessite des choix politiques relevant des responsabilités propres du législateur de l'Union, en ce qu'elles impliquent une pondération des intérêts divergents en cause [155]. La Cour a donné parallèlement une définition beaucoup plus précise de la notion d'«élément essentiel» en estimant nécessaire l'intervention du législateur de l'Union, lorsque l'attribution de pouvoirs de puissance publique vise à permettre des ingérences d'une certaine importance dans des droits fondamentaux des particuliers [156].

249. Ainsi, les conditions exigées d'une délégation de pouvoir par l'article 290 TFUE et la jurisprudence correspondante sont en fin de compte l'expression de la séparation des pouvoirs et de l'équilibre institutionnel interne de l'Union.

150 — Voir arrêts Köster Berodt & Co, 25/70, EU:C:1970:115, point 6; Allemagne/Commission, C-240/90, EU:C:1992:408, point 36; Atlanta/Communauté européenne, C-104/97 P, EU:C:1999:498, point 76, et Parlement/Conseil, C-355/10, EU:C:2012:516, point 64.

151 — Voir arrêts Romkes, 46/86, EU:C:1987:287, point 16; Parlement/Commission, C-156/93, EU:C:1995:238, point 18; Söhl & Söhlke, C-48/98, EU:C:1999:548, point 34, ainsi que Parlement/Conseil, C-355/10, EU:C:2012:516, point 64.

152 — Voir arrêt Parlement/Conseil, C-355/10, EU:C:2012:516, points 67 et 68.

153 — Voir arrêts Allemagne/Commission, C-240/90, EU:C:1992:408, point 37, et Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, EU:C:2000:364, point 21.

154 — Voir, notamment, s'agissant du droit des marchés agricoles, arrêts Rey Soda, 23/75, EU:C:1975:142, points 10 à 14; Vreugdenhil, 22/88, EU:C:1989:277, point 16; ainsi que Belgique et Allemagne/Commission, C-9/95, C-23/95 et C-156/95, EU:C:1997:50, point 36, ou, à propos de la politique commerciale, arrêt Portugal/Commission, C-159/96, EU:C:1998:550, point 41.

155 — Voir arrêt Parlement/Conseil, C-355/10, EU:C:2012:516, points 65 et 76.

156 — Voir arrêt Parlement/Conseil, C-355/10, EU:C:2012:516, point 77.

250. Il n'a été avancé au cours de la présente procédure préjudicielle aucun indice spécifique de nature à suggérer que les dispositions litigieuses de la Directive ne seraient pas compatibles avec ces exigences. Même en considérant les argumentations écrites et orales développées à ce sujet par les participants à la procédure, nous ne doutons pas que le législateur de l'Union a réglementé lui-même dans la Directive les éléments essentiels de chacun des domaines évoqués et adopté lui-même les éventuelles décisions susceptibles de présenter une portée politique ou de revêtir par ailleurs un caractère sensible marqué.

251. Par ailleurs, le législateur de l'Union a également défini clairement les objectifs impartis aux pouvoirs délégués à la Commission, eu égard au niveau élevé de protection de la santé recherché sur le marché intérieur. D'une part, il a lui-même adopté toutes les décisions de principe arrêtant les obligations de limiter et de réduire ultérieurement les émissions de produits du tabac, d'assujettir leur mesure au respect de certaines normes prédéterminées, de réglementer les ingrédients des produits du tabac et, en particulier, d'interdire à ce titre les arômes caractérisants. D'autre part, il a lui-même introduit l'exigence de l'apposition sur les emballages des produits d'avertissements sanitaires, y compris l'exigence spécifique d'avertissements sanitaires *combinés* sur les paquets de cigarettes.

252. Les pouvoirs réglementaires délégués que le législateur de l'Union confère dans ce contexte à la Commission sur le fondement de l'article 290 TFUE ont pour vocation première d'adapter constamment, dans certains domaines particulièrement techniques, les dispositions régissant sur le marché intérieur de l'Union les produits du tabac et les produits connexes aux données scientifiques les plus récentes et de satisfaire ainsi à l'objectif d'un niveau élevé de protection de la santé fixé par le droit primaire de l'Union [157].

253. Dans la mesure où ils débordent exceptionnellement sur des domaines moins techniques de la Directive, les pouvoirs délégués à la Commission se rapportent néanmoins toujours à des éléments de l'acte législatif de base dénués d'importance essentielle au regard de l'ensemble du dispositif. Tel est le cas, en particulier, du pouvoir conféré à la Commission à l'article 7, paragraphe 12, de la Directive d'étendre l'interdiction des arômes caractérisants déjà en vigueur pour les cigarettes et le tabac à rouler à d'autres catégories de produits du tabac, par exemple, aux cigares. En effet, le législateur a déjà arrêté lui-même dans la Directive [158] la décision politique de principe d'interdire les arômes caractérisants en vue d'atteindre un niveau élevé de protection de la santé, avant tout de celle des jeunes. L'article 7, paragraphe 12, de la Directive ne confère pas à la Commission un pouvoir discrétionnaire de nature politique, mais lui confie la tâche largement technique d'assurer l'évolution cohérente de l'interdiction des arômes caractérisants, en observant constamment la situation du marché, chaque fois que de tels arômes également présents dans d'autres produits du tabac que les cigarettes sont susceptibles d'induire des risques sur la santé des consommateurs, et surtout sur celle des jeunes.

254. La circonstance que quelques aspects techniques que la Commission doit réglementer concrètement puissent présenter pour certaines entreprises concernées une grande importance, fût-elle existentielle (comme les niveaux maximaux applicables aux émissions des produits du tabac, la nature des ingrédients autorisés, ainsi que le degré de précision des avertissements à apposer sur les emballages des produits), ne confère pas pour autant à elle seule à ces questions, contrairement à la thèse défendue par PMI, BAT et Mane, le caractère d'élément essentiel de la législation au sens de l'article 290, paragraphe 1, TFUE. En effet, comme nous l'avons déjà relevé, il y a lieu de se fonder à cet égard non pas sur le sentiment subjectif des intéressés, mais sur une appréciation objective [159].

157 — Voir également considérant 51 de la Directive.

158 — Voir également considérants 19 et 26 de la Directive.

159 — Voir point 246 des présentes conclusions.

255. Il convient d'écarter également le grief tiré par JTI de l'absence présumée de garanties procédurales essentielles encadrant les délégations de pouvoirs. Il suffit à cet égard de jeter un simple coup d'œil à l'article 27 de la Directive, qui réglemente en détail les modalités d'exercice de chacun des pouvoirs délégués. Cette disposition détermine également chacun des pouvoirs à l'égard desquels les colégislateurs se sont réservé un pouvoir de révocation [article 27, paragraphe 3, de la Directive, lu conjointement avec l'article 290, paragraphe 2, sous a), TFUE], ainsi que les pouvoirs qui ne peuvent être exercés qu'à défaut d'objection soulevée par le Parlement ou le Conseil dans un délai déterminé [article 27, paragraphe 5, de la Directive, lu conjointement avec l'article 290, paragraphe 2, sous b), TFUE].

256. En particulier, le droit de révocation conféré aux colégislateurs à l'article 27, paragraphe 3, de la Directive et son droit d'objection au sens de l'article 27, paragraphe 5, garantissent également la possibilité d'intervention du Parlement et du Conseil dans l'hypothèse où la Commission entendrait, selon eux, fixer à l'avenir des niveaux d'émissions maximaux sévères au point d'équivaloir ou, en tout cas, d'atteindre à l'«interdiction totale des cigarettes» redoutée par BAT.

257. Enfin, PMI soutient encore que devrait être en particulier prévue l'adoption d'actes d'exécution au sens de l'article 291 TFUE, et non d'actes délégués au sens de l'article 290 TFUE, aux fins de réglementer les ingrédients en vertu de l'article 7, paragraphes 5 et 11, de la Directive et pour établir la bibliothèque d'images pour les avertissements sanitaires combinés sur le fondement de l'article 10, paragraphe 3, sous b), de la Directive. Sur ce point, il suffit de se référer au pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur de l'Union dans le choix de ces deux modes de délégation de pouvoirs à la Commission [160]. Ni la juridiction de renvoi ni PMI n'ont exposé de façon circonstanciée dans quelle mesure le législateur de l'Union aurait en l'espèce excédé les limites de son pouvoir discrétionnaire et commis une erreur manifeste d'appréciation en habilitant la Commission à adopter des actes délégués.

2. La prétendue délégation de pouvoirs à des instances extérieures à l'Union (cinquième question)

258. La cinquième question a trait à l'article 3, paragraphe 4, et à l'article 4, paragraphe 5, de la Directive, qui habilitent la Commission à adopter des actes délégués au sens de l'article 290 TFUE pour intégrer dans le droit de l'Union certaines normes convenues au niveau international en matière de niveaux d'émissions maximaux, d'émissions et de méthodes de mesure. Sur le fondement des griefs soulevés par les parties au litige principal et partagés par JTI, il est suggéré que le libellé des dispositions précitées de la Directive est trop imprécis et qu'elles s'analysent en une délégation illégale de pouvoirs réglementaires à des institutions ou organes de nature internationale extérieurs au cadre institutionnel de l'Union.

259. Nous relevons tout d'abord que le grief d'imprécision est dirigé contre le renvoi opéré à l'article 3, paragraphe 4, et à l'article 4, paragraphe 5, de la Directive aux «normes convenues» par les parties à la convention-cadre de l'OMS ou au sein de l'OMS et que la Commission est censée intégrer dans le droit de l'Union. BAT et JTI considèrent qu'il n'est pas précisé si cette notion recouvre également des directives, voire des déclarations d'intention émanant de parties contractantes ou de l'OMS.

260. Ce grief doit être rejeté. La notion de «normes convenues» ne peut englober des déclarations d'intention unilatérales, puisqu'elles ne font, par nature, l'objet d'aucun accord. En revanche, le renvoi à des «normes convenues» peut et doit inclure également les directives, qui revêtent une grande importance dans le contexte de la convention-cadre de l'OMS. La circonstance que de telles directives

160 — Arrêts Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, point 40, ainsi que Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, EU:C:2015:499, point 28.

ne produisent pas d'effets juridiques contraignants, mais qu'elles n'ont qu'un caractère de recommandation [161], n'exclut nullement qu'elles contiennent des «normes convenues» par les parties contractantes selon les règles de procédure de la convention-cadre de l'OMS et dont doivent s'inspirer également l'Union et ses États membres [162].

261. Contrairement à la position défendue par PMI, BAT et JTI, le renvoi litigieux aux «normes convenues» au niveau international n'emporte aucune délégation de pouvoirs illégale à des instances internationales extérieures à l'Union [163]. En effet, les mesures de mise en œuvre de ces normes sur le marché intérieur de l'Union continueront d'être adoptées par les institutions de l'Union et, en cas d'application de l'article 3, paragraphe 4, et de l'article 4, paragraphe 5, de la Directive, par la Commission.

262. En outre, l'expression péremptoire «[l]a Commission adopte» figurant à l'article 3, paragraphe 4, et à l'article 4, paragraphe 5, de la Directive ne doit pas conduire à interpréter erronément ces dispositions en ce sens que cette institution de l'Union aurait une compétence matérielle liée et procéderait mécaniquement à l'incorporation sans contrôle dans le droit de l'Union des normes convenues à l'échelon international. Il convient au contraire de donner des dispositions en cause une interprétation ne remettant pas en cause leur compatibilité avec le droit primaire [164]. Cela suppose que la Commission satisfasse pleinement, d'une part, à la mission qui lui est impartie par le traité UE et le traité FUE, notamment par l'article 290 TFUE, lorsqu'elle détermine le contenu des actes de l'Union et, d'autre part, à son rôle général de gardienne des traités.

263. Il convient donc de regarder, conformément au droit primaire, l'expression «[l]a Commission adopte» comme un *mandat* du législateur de l'Union imposant, il est vrai, à la Commission l'*obligation* générale d'incorporer les normes convenues à l'échelon international. Toutefois, la Commission doit garantir, dans l'exécution du mandat qui lui est ainsi confié, la *congruence structurelle* avec le droit de l'Union de l'intégration de ces normes. C'est ce que suggère également le libellé de l'article 3, paragraphe 4, et de l'article 4, paragraphe 5, de la Directive, qui chargent la Commission d'«intégrer» dans le droit de l'Union les normes convenues au niveau international. Elle est tenue à cette occasion de respecter le droit primaire de l'Union, notamment les droits fondamentaux de l'Union (article 6 TFUE) et les principes généraux du droit de l'Union ainsi que l'obligation d'atteindre à un niveau élevé de protection de la santé (article 9, TFUE, article 114, paragraphe 3, TFUE, article 168, paragraphe 1, TFUE, ainsi qu'article 35, deuxième phrase, de la Charte).

3. Les conditions relatives à la délégation de pouvoirs d'exécution fixées par l'article 291 TFUE (sixième question)

264. Par sa sixième question, la juridiction de renvoi soumet à l'appréciation de la Cour les griefs soulevés par certaines entreprises parties au litige national à l'encontre de l'article 6, paragraphe 1, l'article 7, paragraphes 2 à 4 et 10, l'article 9, paragraphe 6, et l'article 10, paragraphe 4, de la Directive. Toutes ces dispositions habilitent la Commission à adopter certains actes d'exécution au

161 — Voir points 76 et 166 des présentes conclusions.

162 — Voir également, en ce sens, considérant 7, dernière phrase, de la Directive, dans lequel le législateur de l'Union met lui-même expressément en exergue l'importance des directives en cause.

163 — Voir, à propos de l'interdiction d'une telle délégation, arrêt de principe Meroni/Haute Autorité, 9/56, EU:C:1958:7; voir, en outre, arrêt récent Royaume-Uni/Conseil et Parlement, C-270/12, EU:C:2014:18, notamment points 42 et 43.

164 — Arrêts Commission/Conseil, 218/82, EU:C:1983:369, point 15; Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., C-305/05, EU:C:2007:383, point 28; Réexamen Commission/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, point 40, ainsi que Parlement/Conseil, C-540/13, EU:C:2015:224, point 39.

sens de l'article 291 TFUE. Il est reproché à cet égard au législateur de l'Union, d'une part, de ne pas avoir défini avec suffisamment de clarté les conditions d'adoption des actes d'exécution et, d'autre part, d'avoir également prévu l'édiction de tels actes dans des domaines où des conditions uniformes d'exécution ne sont «ni requises ni justifiées».

265. En premier lieu, s'agissant de la nécessité de mesures d'exécution, le législateur de l'Union dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour décider si et dans quels domaines d'un acte législatif de l'Union il est nécessaire, aux fins de sa mise en œuvre uniforme, d'habiliter la Commission à adopter des actes d'exécution au sens de l'article 291 TFUE. Le contrôle effectué par le juge de l'Union sur l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est limité aux erreurs manifestes d'appréciation [165].

266. Dans la présente affaire, ni la juridiction de renvoi ni les entreprises comparantes n'ont présenté le moindre élément objectif révélant les raisons pour lesquelles les domaines litigieux de la Directive n'appelleraient pas l'adoption de mesures d'exécution. En toute hypothèse, leur analyse purement subjective selon laquelle des actes d'exécution ne seraient «ni requis ni justifiés» ne suffit pas à invalider les dispositions sous examen de la Directive [166].

267. En deuxième lieu, en ce qui concerne les conditions juridiques présidant concrètement à l'adoption des actes d'exécution sous examen, la jurisprudence a déjà précisé que l'acte législatif de base, en l'espèce la Directive, adopté par le Parlement et le Conseil en leur qualité de colégislateurs, doit établir un cadre juridique complet qui n'appelle, en vue de sa mise en œuvre, qu'à être précisé [167]. Pour sa part, la Commission est habilitée à adopter, dans le cadre des pouvoirs d'exécution qui lui sont conférés, toutes les mesures d'application nécessaires ou utiles à la mise en œuvre dudit acte, dans la mesure où elles ne sont pas contraires à celui-ci [168]. En outre, la Commission, en exerçant un pouvoir d'exécution, ne peut modifier ni compléter l'acte législatif [169].

268. Il n'apparaît pas dans quelle mesure les dispositions litigieuses de la Directive devraient contrevenir aux principes précités. S'agissant aussi bien de la liste prioritaire des additifs (article 6 de la Directive) que de la réglementation relative aux ingrédients (article 7 de la Directive), ainsi que des avertissements (articles 9 et 10 de la Directive), le législateur de l'Union a lui-même établi, dans chaque cas, le principe directeur et adopté toutes les décisions essentielles à ces fins ou effectué les choix politiques [170]. En particulier, il a lui-même institué l'interdiction des arômes caractérisants et l'obligation d'apposer sur les emballages des produits des avertissements sanitaires (combinés) d'un type et d'une taille déterminés. Conformément à l'article 291 TFUE, la Commission s'est vu confier en la matière la seule tâche d'adopter des dispositions apportant des précisions sur certains détails techniques de la mise en œuvre.

4. Conclusion intermédiaire

269. En définitive, les points évoqués dans les quatrième, cinquième et sixième questions ne livrent aucun motif de douter de la validité de la Directive ni de certaines de ses dispositions.

165 — Arrêts Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, point 40, ainsi que Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, EU:C:2015:499, point 28.

166 — Voir également, sur la nécessité d'une appréciation objective, arrêt Parlement/Conseil, C-355/10, EU:C:2012:516, point 67.

167 — Arrêt Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, points 40 et 48; voir également arrêt Parlement/Commission, C-65/13, EU:C:2014:2289, point 46.

168 — Arrêt Parlement/Commission, C-65/13, EU:C:2014:2289, points 43 et 44.

169 — Arrêt Parlement/Commission, C-65/13, EU:C:2014:2289, point 45.

170 — Voir, à propos de ces critères, arrêt Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, notamment points 38 et 43, ainsi que, à titre de complément, arrêt Parlement/Conseil, C-355/10, EU:C:2012:516, point 65.

D – *Le principe de subsidiarité*

270. Enfin, par sa septième question, la juridiction de renvoi désire savoir si la Directive dans son ensemble et, en particulier, l'article 7, l'article 8, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 3, et l'article 10, paragraphe 1, sous g), ainsi que les articles 13 et 14 de ce texte sont invalides en ce qu'ils méconnaissent le principe de subsidiarité.

271. En vertu du principe de subsidiarité, tel qu'il est consacré à l'article 5, paragraphe 1, deuxième phrase, TUE, lu conjointement avec l'article 5, paragraphe 3, TUE, l'Union n'intervient dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union (article 5, paragraphe 3, TUE).

272. Comme l'Union ne dispose pas d'une compétence générale pour réglementer le marché intérieur [171] et que celui-ci relève d'un domaine de compétences partagées entre l'Union et ses États membres [article 4, paragraphe 2, sous a), TFUE], le principe de subsidiarité est applicable aux mesures d'harmonisation adoptées en vertu de l'article 114 TFUE, ainsi que, par voie de conséquence, à la Directive [172].

273. Le respect du principe de subsidiarité est soumis au contrôle juridictionnel du juge de l'Union [173]. Ce contrôle s'exerce notamment à deux égards: d'une part, la compatibilité matérielle des actes de l'Union avec le principe de subsidiarité et, d'autre part, leur motivation à la lumière de ce principe. La décision de renvoi n'effleure que brièvement ces deux aspects en se fondant avant tout sur les griefs soulevés par les requérantes au litige national et par deux des parties intervenant à leur soutien, Benkert et Mane. Nous orienterons donc en l'espèce notre analyse du principe de subsidiarité sur les arguments qui ont été exposés à la Cour à propos de la septième question. Nous renvoyons pour le surplus à nos deux autres conclusions de ce jour, qui comportent certains développements plus détaillés sur le problème de la subsidiarité ainsi que sur le rôle du juge de l'Union et sur les critères de son contrôle juridictionnel [174].

1. Compatibilité matérielle de la Directive avec le principe de subsidiarité

274. En premier lieu, la décision de renvoi reproduit différents griefs soulevés par les parties au litige principal contestant la compatibilité matérielle de la Directive et, en particulier, de l'«interdiction du menthol» édictée à son article 7 avec le principe de subsidiarité.

275. La mise en œuvre concrète du principe de subsidiarité est déterminée par un critère à double détente, conformément à l'article 5, paragraphe 3, TUE:

— d'une part, les institutions de l'Union doivent s'assurer qu'elles n'interviennent que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres (*composante négative* du critère);

171 — Arrêt Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, point 83.

172 — Voir également jurisprudence intervenue à ce jour et se rapportant à l'époque antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne: arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 179, ainsi que Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 75.

173 — Voir, en particulier, arrêts Allemagne/Parlement et Conseil, C-233/94, EU:C:1997:231, points 23 à 29; British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 177 à 185; Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, points 72 à 79, ainsi qu'Estonie/Parlement et Conseil, C-508/13, EU:C:2015:403, points 44 à 55.

174 — Voir conclusions de ce jour que nous avons présentées dans les affaires Pologne/Parlement et Conseil, C-358/14, points 137 à 188, ainsi que Pillbox 38, C-477/14, points 156 à 180.

— d'autre part, une intervention de l'Union n'est légale que si et dans la mesure où les objectifs des mesures envisagées peuvent, en raison de leurs dimensions ou de leurs effets, être mieux réalisés au niveau de l'Union (*composante positive* du critère).

Ces deux composantes du critère de subsidiarité se rapportent en définitive, sous deux angles différents, à la seule et unique question de savoir s'il y a lieu d'agir à l'échelon de l'Union ou à celui des États membres pour réaliser les objectifs envisagés.

276. Ni la juridiction de renvoi dans son renvoi préjudiciel ni les requérantes au litige national et les parties intervenant à leur soutien n'abordent véritablement ces deux composantes du critère de la subsidiarité [175]. Qui plus est, de longs passages de leurs développements conservent un caractère tellement général qu'ils manquent, même sous le bénéfice d'une lecture indulgente, de la précision nécessaire à l'exercice du contrôle juridictionnel [176]. C'est pourquoi, nous n'examinerons ci-dessous que les trois arguments principalement développés, qui sont tous dirigés contre l'interdiction d'utiliser le menthol à titre d'arôme caractérisant dans les produits du tabac.

277. Le premier et le plus important de ces arguments consiste à soutenir que le législateur de l'Union aurait dû apprécier la question de la subsidiarité sous l'aspect spécifique de l'utilisation du menthol dans les produits du tabac.

278. Cet argument n'est pas fondé. La vérification du respect du principe de subsidiarité doit en effet porter en principe sur la Directive dans son ensemble et non sur chacune de ses dispositions en particulier [177]. À cet égard, les *mesures* introduites dans la Directive doivent être appréciées, ainsi qu'il ressort du libellé même de l'article 5, paragraphe 3, TUE, en considération des *objectifs* qu'elles poursuivent. Il s'ensuit que la question de la subsidiarité ne doit pas être examinée en l'espèce au seul vu des *cigarettes mentholées*, car, comme nous l'avons déjà exposé en détail ci-dessus [178], l'interdiction de cette variété spécifique de cigarettes ne peut pas être tenue pour une mesure autonome et isolée par rapport à l'interdiction de tous les produits du tabac contenant des arômes caractérisants.

279. Le deuxième argument est pris de ce que l'objectif de politique sanitaire censé être poursuivi par l'interdiction du menthol aurait été mieux atteint au niveau national.

280. Cet argument n'emporte déjà pas l'adhésion pour cette seule raison que ni la Directive dans son ensemble ni l'interdiction litigieuse des cigarettes mentholées en particulier n'ont une finalité purement sanitaire. L'objectif consiste plutôt à éliminer les obstacles aux échanges de produits du tabac en assurant parallèlement un niveau élevé de protection de la santé.

281. Comme nous l'avons déjà exposé [179], l'interdiction de tous les arômes caractérisants représente la contrepartie de l'aptitude des produits du tabac à circuler sur le marché intérieur de l'Union, tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé. Contrairement à la conception défendue par Benkert et Mane, les deux objectifs présentent donc des liens et des rapports réciproques étroits. Or, lorsque, comme en l'espèce, une directive poursuit en même temps deux objectifs, interdépendants de surcroît, ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'un examen séparé au regard du critère de subsidiarité, mais doivent être au contraire appréciés conjointement [180].

175 — Tann est le seul et unique participant à la procédure à relever que le critère de la subsidiarité comporte deux composantes, sans en examiner toutefois l'une ni l'autre de façon circonstanciée.

176 — Voir, à cet égard, arrêt Luxembourg/Parlement et Conseil, C-176/09, EU:C:2011:290, point 80.

177 — Voir également, en ce sens, arrêt Estonie/Parlement et Conseil, C-508/13, EU:C:2015:403, point 51.

178 — Voir points 62 à 66 des présentes conclusions.

179 — Voir point 83 des présentes conclusions.

180 — Voir, en ce sens, arrêt Estonie/Parlement et Conseil, C-508/13, EU:C:2015:403, points 46 à 48.

282. Enfin, il est soutenu dans le cadre du troisième argument que les conditions du marché des cigarettes mentholées, en particulier les parts de marché, varient d'un État membre à l'autre. Il n'existerait donc aucun problème transfrontalier et il appartiendrait aux États membres d'adopter eux-mêmes les éventuelles mesures nécessaires.

283. Cet argument n'est pas plus pertinent que les précédents, puisque l'existence de conditions de marché différentes d'un État membre à l'autre n'est pas à elle seule de nature à exclure l'existence de difficultés d'ampleur transnationale. Le point décisif consiste au contraire à déterminer si des échanges transfrontaliers significatifs sont constatés ou escomptés dans le secteur considéré et si les obstacles existants ou prévus à ces échanges peuvent être efficacement résolus par la seule action des États membres.

284. Il apparaît en l'espèce que le marché des produits du tabac est caractérisé par d'intenses échanges transnationaux [181], que les réglementations applicables à l'utilisation des arômes caractérisants dans les États membres divergent sensiblement et que de nouvelles disparités sont à escompter [182]. Dans ces conditions, le législateur de l'Union ne peut encourir le reproche d'avoir commis une erreur manifeste d'appréciation [183] en retenant l'existence de difficultés d'ampleur transnationale non susceptibles d'être résolues uniquement par des mesures nationales, mais requérant, au contraire, une intervention à l'échelon de l'Union [184].

285. En synthèse, aucune méconnaissance matérielle du principe de subsidiarité ne ressort donc des considérations développées par la juridiction de renvoi et par les sociétés parties à la procédure. Par conséquent, la Cour devrait, en définitive, apporter à la question de la subsidiarité soulevée à propos de la Directive la réponse qu'elle a déjà donnée relativement au texte précédent [185].

2. Caractère suffisant de la motivation de la directive au regard du principe de subsidiarité

286. En deuxième lieu, la décision de renvoi reproche au législateur de l'Union de ne pas avoir procédé dans la Directive à un examen suffisant des exigences inhérentes au critère de la subsidiarité et de s'être au contraire limité à la clause de style creuse selon laquelle le principe de subsidiarité aurait été respecté. Ce grief consiste en fin de compte à suggérer que la Directive est entachée d'un défaut de motivation.

287. Il résulte d'une jurisprudence constante que la motivation exigée à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution de l'Union, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle [186].

288. Lorsqu'est en cause le respect du principe de subsidiarité, la motivation de l'acte de l'Union doit permettre d'examiner si le législateur de l'Union a suffisamment traité les questions pertinentes aux fins de l'application de ce principe et, dans l'affirmative, de déterminer à quelles conclusions il est parvenu au sujet de la subsidiarité.

181 — Considérant 6 de la Directive; voir déjà, en ce sens, arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 64; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, point 39, ainsi que Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, point 38.

182 — Voir points 67, 68 et 74 à 80 des présentes conclusions.

183 — Voir, à titre complémentaire, sur le critère de l'erreur manifeste d'appréciation, points 146 à 148 des conclusions de ce jour que nous avons présentées dans l'affaire Pologne/Parlement et Conseil, C-358/14.

184 — Voir notamment, à ce sujet, considérant 60 de la Directive.

185 — Voir, à cet égard, arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 181 à 185.

186 — Arrêts Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (II), C-466/93, EU:C:1995:370, point 16; AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, point 58, ainsi que Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 70.

289. Le considérant 60 de la Directive en cause se borne à constater lapidairement 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», pour en conclure que «celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 [TUE]».

290. L'on ne saurait soutenir que cette formulation, cantonnée en définitive à une reproduction modulaire du libellé même des dispositions pertinentes du traité UE, soit vraiment un brillant spécimen de la technique si célébrée du «mieux légiférer», que les institutions de l'Union se sont fixée comme objectif depuis quelque temps.

291. Certes, la présence d'une telle formule standard dans le préambule d'un acte de l'Union ne devrait pas à elle seule conduire à des conclusions hâtives sur le respect de l'obligation de motivation. Une telle formule invite néanmoins à constater la carence de la motivation de l'acte en cause. Si l'on peut déduire après tout de cette motivation que le législateur était lui-même convaincu de respecter le principe de subsidiarité, elle ne fait cependant pas clairement apparaître les réflexions qu'il a exactement menées à propos de la problématique de la subsidiarité ni la profondeur de son analyse de cette question.

292. Une formulation aussi creuse que celle du considérant 60 litigieux de la Directive ne doit pas pour autant entraîner nécessairement la déclaration d'invalidité de l'acte litigieux. Des aspects pertinents sur la question de la subsidiarité peuvent également apparaître dans d'autres considérants du préambule, même s'il n'y est pas expressément question du principe de subsidiarité [187].

293. Tel est le cas en l'espèce: les insuffisances d'une action à l'échelon national ainsi que les avantages procurés par l'adoption au niveau de l'Union d'une mesure d'harmonisation du marché intérieur sont notamment exposés aux considérants 4 à 7, 15, 16 et 36 de la Directive. Même si leurs développements sont avant tout formulés pour conforter le recours à l'article 114 TFUE comme base juridique, ils peuvent néanmoins être exploités aux fins de l'application du principe de subsidiarité. En effet, les considérations que le législateur de l'Union doit mener au titre de l'article 114 TFUE et de l'article 5, paragraphe 3, TUE se recoupent largement.

294. Au-delà de ces considérations, il importe de ne pas perdre de vue que, selon une jurisprudence constante, il n'est pas exigé que la motivation d'un acte de l'Union spécifie tous les éléments de droit ou de fait pertinents. Le respect de l'obligation de motivation doit, par ailleurs, être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée [188]. Ces principes s'imposent d'autant plus que, comme en l'espèce, il est prévu de faire adopter des dispositions à portée générale, dont la motivation peut se limiter à livrer une description plutôt globale des grandes lignes de la réglementation considérée et des objectifs qu'elle poursuit [189].

187 — Voir, en ce sens, arrêts Allemagne/Parlement et Conseil, C-233/94, EU:C:1997:231, points 25 à 29, ainsi que Pays-Bas/Parlement et Conseil, C-377/98, EU:C:2001:523, point 33.

188 — Voir, à nouveau, arrêts Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (II), C-466/93, EU:C:1995:370, point 16; AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, point 58, ainsi que Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 70; voir encore arrêt Estonie/Parlement et Conseil, C-508/13, EU:C:2015:403, points 58, 59 et 61.

189 — Voir, en ce sens, arrêts Royaume-Uni/Conseil, C-150/94, EU:C:1998:547, points 25 et 26; AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, point 59, ainsi qu'Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission, C-398/13 P, EU:C:2015:535, point 29.

295. Il importe de noter en l'espèce que le législateur de l'Union a pu se fonder à la fois sur la motivation de la proposition de directive présentée par la Commission [190] et sur une analyse exhaustive élaborée par ses services dans le cadre de l'analyse d'impact [191] de la Directive. Les inconvénients résultant de réglementations nationales divergentes ainsi que les avantages d'une action à l'échelon de l'Union font l'objet d'un examen approfondi non seulement dans les développements consacrés spécifiquement au principe de subsidiarité, mais également dans de nombreuses autres sections de ces deux textes.

296. Il est ainsi établi à suffisance de droit que les institutions législatives de l'Union ont disposé d'une documentation complète à même d'étayer l'appréciation qu'elles ont portée sur le respect du principe de subsidiarité.

297. L'article 5 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité [192] ne permet d'ailleurs pas non plus d'inférer que les «éléments circonstanciés» auxquels le traité de Lisbonne a nouvellement subordonné les interventions législatives de l'Union dans les domaines relevant de la subsidiarité doivent nécessairement être exposés dans le préambule même de l'acte arrêté en définitive par le Parlement et le Conseil. Vu la complexité des réflexions à mener à cet égard, une telle solution ne serait d'ailleurs guère réalisable et pourrait aisément sortir du cadre d'un tel préambule.

298. Ce qui est déterminant, c'est, au contraire, que les institutions compétentes de l'Union, de même que les parlements nationaux, puissent se déterminer sur le fondement des «éléments circonstanciés» exigés à l'article 5 du protocole nº 2 *pendant* la procédure législative, ainsi qu'il est indiscutablement advenu en l'espèce. Il s'avère à l'examen que cette considération ressort même du libellé de l'article 5 du protocole nº 2, qui se réfère effectivement aux seuls *projets* d'actes législatifs, mais non aux actes finals adoptés par le Parlement et le Conseil dans l'exercice de leur activité législative.

299. Dans ces conditions, le grief tiré d'un défaut de motivation de la Directive au regard de l'application du principe de subsidiarité est infondé dans son intégralité.

3. Conclusion intermédiaire

300. En définitive, aucune violation matérielle ou formelle du principe de subsidiarité ne peut donc être retenue.

301. Il convient toutefois de recommander vivement au législateur de l'Union de ne plus recourir à l'avenir à des formules aussi creuses que celle du considérant 60 de la Directive et d'étayer au contraire l'exposé des motifs de ses actes de développements sur le principe de subsidiarité suffisamment circonstanciés et plus étroitement ciblés sur chacune des mesures considérées.

190 — COM(2012) 788 final, présentée par la Commission le 19 décembre 2012.

191 — «Impact Assessment», document présenté par les services de la Commission le 19 décembre 2012 [Doc. SWD (2012) 452 final].

192 — Protocole nº 2 annexé au traité UE et au traité FUE (ci-après le «protocole nº 2»).

V – Conclusion

302. À la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer sur la demande de décision préjudicielle déférée par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Banc de la Reine (chambre administrative)], dans le sens suivant:

1) La première question, sous a), b) et c, iii) et iv), ainsi que les quatrième, cinquième et sixième questions sont irrecevables. La septième question est irrecevable dans la mesure où elle se rapporte à d'autres 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, que son article 7.

2) Pour le surplus, il y a lieu de répondre aux questions préjudicielles de la façon suivante:

   a) l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2014/40 doit être interprété en ce sens qu'il interdit également l'apposition de mentions vraies sur les emballages des produits, dans la mesure où elles sont objectivement de nature à produire un ou plusieurs des effets énoncés dans cette disposition;

   b) l'examen des questions préjudicielles n'a pas révélé d'élément de nature à affecter la validité de la directive 2014/40.