Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 23 janvier 2025 [1]

Affaire C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
en présence de
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
M M

[demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche)]

« Renvoi préjudiciel – Directive 2014/40/UE – Mise sur le marché de produits du tabac dont l'emballage comprenait des éléments illicites – Notion de "mise sur le marché" – Fourniture des produits du tabac par un grossiste à un point de vente – Amende imposée au grossiste »

I. Introduction

1. La présente affaire offre à la Cour l'opportunité de se prononcer sur l'interprétation qu'il convient de donner à la notion de « mise sur le marché », au sens de l'article 2, point 40, et de l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40/UE [2].

2. La jurisprudence antérieure de la Cour semble donner certaines indications quant à la portée de la définition que cette notion devrait recevoir. Je proposerais toutefois d'affiner cette jurisprudence en me fondant sur une interprétation plus complète selon les termes, le contexte et l'objectif poursuivi par les dispositions de la directive 2014/40.

[1] Langue originale : le français.

[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 2014, L 127, p. 1).

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La directive 2014/40

3. Le considérant 8 de la directive 2014/40 énonce que, « [c]onformément à l'article 114, paragraphe 3, [TFUE], il y a lieu de prendre pour base un niveau de protection élevé en matière de santé pour les propositions législatives, et, en particulier, toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques devrait être prise en compte. Les produits du tabac ne sont pas des denrées ordinaires et, au vu des effets particulièrement nocifs du tabac sur la santé humaine, il convient de mettre l'accent sur la protection de la santé afin de réduire notamment la prévalence du tabagisme chez les jeunes ».

4. L'article 1er de cette directive, intitulé « Objet », prévoit :

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

[...]

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

[...]

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

5. L'article 2 de ladite directive, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

40) "mise sur le marché", le fait de mettre des produits, quel que soit leur lieu de fabrication, à la disposition des consommateurs de l'Union, à titre onéreux ou non, y compris par vente à distance ; dans le cas de la vente à distance transfrontalière, le produit est réputé mis sur le marché dans l'État membre où se trouve le consommateur ;

41) "détaillant", tout point de vente dans lequel sont mis sur le marché des produits du tabac, y compris par une personne physique. »

6. L'article 8 de la même directive, intitulé « Dispositions générales », qui relève du chapitre II de celle-ci, lui-même intitulé « Étiquetage et conditionnement », dispose, à son paragraphe 3 :

« Les États membres veillent à ce que les avertissements sanitaires présents sur une unité de conditionnement ou tout emballage extérieur soient imprimés de façon inamovible, indélébile et pleinement visible et ne soient pas dissimulés ou interrompus, partiellement ou en totalité, par des timbres fiscaux, des étiquettes de prix, des dispositifs de sécurité, des suremballages, des enveloppes, des boîtes ou tout autre élément lors de la mise sur le marché des produits du tabac. Sur les unités de conditionnement des produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler en pochettes, les avertissements sanitaires peuvent être apposés au moyen d'adhésifs, à condition que ces derniers soient inamovibles. Les avertissements sanitaires restent intacts lors de l'ouverture de l'unité de conditionnement, sauf pour les paquets comportant un couvercle supérieur rabattable pour lesquels les avertissements sanitaires peuvent être interrompus par l'ouverture du paquet, mais uniquement d'une façon qui garantisse l'intégrité graphique et la visibilité du texte, des photos et des informations concernant le sevrage. »

7. L'article 13 de la directive 2014/40, intitulé « Présentation du produit », est ainsi libellé :

« 1. L'étiquetage des unités de conditionnement, tout emballage extérieur ainsi que le produit du tabac proprement dit ne peuvent comprendre aucun élément ou dispositif qui :

[...]

c) évoque un goût, une odeur, tout arôme ou tout autre additif, ou l'absence de ceux-ci ;

[...] »

8. L'article 19 de cette directive, intitulé « Notification des nouveaux produits du tabac », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les États membres font obligation aux fabricants et aux importateurs de nouveaux produits du tabac de soumettre une notification aux autorités compétentes des États membres concernant tout nouveau produit du tabac qu'ils ont l'intention de mettre sur le[s] marché[s] nationaux concernés. Cette notification est soumise sous forme électronique six mois avant la date prévue de mise sur le marché. [...]

[...] »

9. L'article 20 de ladite directive, intitulé « Cigarettes électroniques », prévoit, à son paragraphe 2, premier alinéa :

« Les fabricants et les importateurs de cigarettes électroniques et de flacons de recharge soumettent une notification aux autorités compétentes des États membres concernant tout produit de ce type qu'ils ont l'intention de mettre sur le marché. Cette notification est soumise sous forme électronique six mois avant la date prévue de mise sur le marché. [...] »

10. L'article 23 de la même directive, intitulé « Coopération et contrôle de la mise en œuvre », énonce, à ses paragraphes 2 et 3 :

« 2. Les États membres veillent à ce que les produits du tabac et les produits connexes non conformes à la présente directive, y compris aux actes d'exécution et aux actes délégués qui y sont prévus, ne soient pas mis sur le marché. Les États membres veillent à ce que les produits du tabac et les produits connexes ne soient pas mis sur le marché si les obligations de déclaration prévues dans la présente directive ne sont pas respectées.

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

2. Le règlement (UE) 2019/1020

11. Les considérants 1, 14 et 43 du règlement (UE) 2019/1020[3] sont ainsi libellés :

« (1) Afin de garantir la libre circulation des produits au sein de l'Union, il est nécessaire de veiller à ce qu'ils soient conformes à la législation d'harmonisation de l'Union et répondent donc aux exigences qui assurent un niveau élevé de protection des intérêts publics tels que la santé et la sécurité en général, la santé et la sécurité sur le lieu de travail, la protection des consommateurs, la protection de l'environnement, la sécurité publique et tout autre intérêt public protégé par ladite législation. Un contrôle strict du respect de ces exigences est primordial pour assurer une véritable protection de ces intérêts et créer les conditions indispensables à une concurrence loyale sur le marché des biens de l'Union. Des règles sont donc nécessaires pour garantir ce contrôle, que les produits soient commercialisés hors ligne ou en ligne et qu'il s'agisse de produits manufacturés dans l'Union ou non.

[...]

(14) Des chaînes d'approvisionnement modernes englobent une grande variété d'opérateurs économiques qu'il convient de soumettre tous au contrôle de l'application de la législation d'harmonisation de l'Union, tout en tenant dûment compte de leur rôle respectif dans la chaîne d'approvisionnement et de la mesure dans laquelle ils contribuent à la mise à disposition de produits sur le marché de l'Union. Par conséquent, il est nécessaire d'appliquer le présent règlement aux opérateurs économiques qui sont directement concernés par la législation d'harmonisation de l'Union énumérée à l'annexe I du présent règlement [...]

[...]

[3] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) nº 765/2008 et (UE) nº 305/2011 (JO 2019, L 169, p. 1).

(43) Les autorités de surveillance du marché agissent dans l'intérêt des opérateurs économiques, des utilisateurs finals et du public, afin de faire en sorte que les intérêts publics couverts par les dispositions pertinentes de la législation d'harmonisation de l'Union relatives aux produits soient systématiquement préservés et protégés au moyen de mesures exécutoires adéquates, et que le respect de cette législation soit garanti tout au long de la chaîne d'approvisionnement au moyen de contrôles appropriés, en tenant compte du fait que, dans de nombreux cas, les contrôles administratifs ne peuvent remplacer les contrôles physiques et les contrôles en laboratoire afin de vérifier la conformité des produits à la législation d'harmonisation de l'Union en la matière. Par conséquent, les autorités de surveillance du marché devraient mener leurs activités en toute transparence et mettre à la disposition du public toute information qu'elles jugent pertinente pour protéger les intérêts des utilisateurs finals dans l'Union. »

12. L'article 1er de ce règlement, intitulé « Objet » énonce, à son paragraphe 1 :

« L'objectif du présent règlement est d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur en renforçant la surveillance sur le marché des produits couverts par la législation d'harmonisation de l'Union visée à l'article 2, afin de veiller à ce que seuls les produits conformes qui répondent aux exigences garantissant un haut niveau de protection des intérêts publics tels que la santé et la sécurité en général, la santé et la sécurité sur le lieu de travail, la protection des consommateurs, la protection de l'environnement et de la sécurité publique et de tout autre intérêt public protégé par ladite législation, soient mis sur le marché de l'Union. »

13. L'article 2 dudit règlement, intitulé « Champ d'application », dispose, à son paragraphe 1 :

« Le présent règlement s'applique aux produits qui sont soumis à la législation d'harmonisation de l'Union dont la liste figure à l'annexe I (ci-après dénommée "législation d'harmonisation de l'Union"), pour autant qu'il n'existe pas, dans la législation d'harmonisation de l'Union, de dispositions spécifiques visant le même objectif et régissant plus spécifiquement des aspects particuliers de la surveillance du marché et de l'application effective de la législation. »

14. L'article 3 du même règlement, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

1) "mise à disposition sur le marché" : toute fourniture d'un produit destiné à être distribué, consommé ou utilisé sur le marché de l'Union dans le cadre d'une activité commerciale, à titre onéreux ou gratuit ;

2) "mise sur le marché" : la première mise à disposition d'un produit sur le marché de l'Union ;

[...] »

15. L'article 16 du règlement 2019/1020, intitulé « Mesures de surveillance du marché », dispose, à son paragraphe 3 :

« Les mesures correctives qui peuvent être imposées à l'opérateur économique aux fins du paragraphe 2 sont notamment les suivantes :

[...]

c) retirer ou rappeler immédiatement le produit et mettre en garde le public contre le risque encouru ;

[...] »

B. Le droit autrichien

16. Aux termes de l'article 1er du Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (loi sur le tabac et la protection des non-fumeurs), du 1er juillet 1995[4] (ci-après la « loi sur le tabac »), on entend par « mise sur le marché », aux fins de la présente loi, « le fait de mettre des produits, quel que soit leur lieu de fabrication, à la disposition des consommatrices ou consommateurs, à titre onéreux ou non ».

17. Aux termes de l'article 2(1) de cette loi, la mise sur le marché de « produits du tabac et produits connexes qui ne respectent pas les articles 4 à 10e ou les réglementations édictées » en vertu de celle-ci est interdite.

18. L'article 5d de ladite loi est ainsi libellé :

« (1) L'étiquetage des unités de conditionnement, tout emballage extérieur ainsi que le produit du tabac proprement dit ne peuvent comprendre aucun élément ou dispositif qui :

[...]

3. évoque un goût, une odeur, tout arôme ou tout autre additif, ou l'absence de ceux-ci,

[...]

(3) Les éléments et dispositifs qui sont interdits en vertu des paragraphes 1 et 2 sont en particulier les messages, symboles, noms, marques commerciales, signes figuratifs ou autres. »

19. L'article 14(1) de la même loi énonce :

« Toute personne qui

1. met sur le marché des produits du tabac ou des produits connexes en violation de l'article 2,

[...]

commet une infraction administrative, à moins que les faits ne soient passibles d'une sanction plus sévère en vertu d'autres dispositions administratives, et doit être condamné à une amende administrative pouvant atteindre 7 500 euros, 15 000 euros en cas de récidive.

[...] »

[4] BGBl., 431/1995, dans la version du BGBl. I, 66/2019.

III. Le litige au principal, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

20. Le 30 mai 2022, la Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Autorité administrative du district de Grieskirchen, Autriche, ci-après l'« autorité administrative ») a infligé à M M, un grossiste en tabac, une amende administrative de 1 000 euros au motif que la société dont il est le gérant avait livré à un buraliste (détaillant) des cigarettes dans une unité de conditionnement comportant une étiquette interdite. En effet, les informations « parfaitement arrondies » et « avec *slow curing* » figurant sur cette unité de conditionnement seraient des éléments qui évoquent un goût. L'autorité administrative a estimé que, ce faisant, le grossiste avait violé l'article 14, paragraphe 1, point 1, de la loi sur le tabac, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, point 1, et l'article 5d, paragraphe 1, point 3, de celle-ci.

21. M M a introduit un recours contre cette décision devant le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional du Land de Haute-Autriche, Autriche), qui a, par décision du 1er septembre 2022, accueilli ce recours, annulé la décision de l'autorité administrative du 30 mai 2022 et mis fin à la procédure de sanction administrative.

22. Selon ce tribunal administratif régional, l'autorité administrative avait estimé à tort que la livraison des produits en cause au détaillant avait entraîné leur mise sur le marché. En effet, l'article 1er, point 2, de la loi sur le tabac reprend la définition des termes « mise sur le marché » figurant à l'article 2, point 40, de la directive 2014/40, de sorte que cette notion devrait être comprise comme le fait de mettre des produits, quel que soit leur lieu de fabrication, à la disposition des consommateurs, à titre onéreux ou non. Ainsi, un produit devrait être considéré comme étant « mis sur le marché » pour les consommateurs lorsqu'il est disponible chez les détaillants ou par vente à distance et que la « mise à disposition » des consommateurs correspondrait à la détention d'un stock de produits du tabac en vue d'une fourniture directe aux consommateurs, c'est-à-dire à la dernière étape avant la vente aux consommateurs, qui a généralement lieu chez un buraliste. Le tribunal administratif régional du Land de Haute-Autriche a donc conclu que M M n'avait pas « mis sur le marché » les produits en cause dans la mesure où il les avait livrés à un détaillant, qui est lui aussi un entrepreneur et non pas un consommateur.

23. L'autorité administrative a introduit un recours en *Revision* contre la décision du 1er septembre 2022 devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), la juridiction de renvoi. Le Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (ministre fédéral de la Santé, des Affaires sociales, des Soins et de la Protection des consommateurs, Autriche) est ensuite intervenu en lieu et place de l'autorité administrative dans la procédure.

24. Pour statuer sur le litige au principal, la juridiction de renvoi estime qu'il convient de déterminer si l'interdiction prévue par le droit de l'Union – dont le contenu concorde avec le droit autrichien – de mettre sur le marché un produit du tabac dont l'unité de conditionnement viole les prescriptions relatives à la présentation, s'applique dès le stade de la fourniture de ce produit par un grossiste à un détaillant, ou seulement au stade de sa fourniture par le détaillant à un consommateur. L'interprétation de la notion de « mise sur le marché », utilisée à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40, serait, à cet égard, déterminante. Or, cette directive ne définirait pas la notion de « mise à disposition des produits », laquelle serait pourtant un élément central de la notion de « mise sur le marché », telle que définie à l'article 2, point 40, de celle-ci.

25. En premier lieu, la juridiction de renvoi relève que la version en langue allemande [5] de l'article 2, point 40, de la directive 2014/40 n'exclut pas une interprétation de la notion de « mise sur le marché » qui comprendrait la mise à disposition du produit à un détaillant. Les versions en langues anglaise [6] et française [7] ne permettraient toutefois pas d'éclairer ce point.

26. En deuxième lieu, cette juridiction constate que, s'agissant de l'article 2, point 40, de la directive 2014/40, la Cour a jugé, dans l'arrêt Pro Rauchfrei II [8], conformément au sens usuel des termes « mettre à la disposition » employés à cette disposition, qu'un produit du tabac devrait être considéré comme ayant fait l'objet d'une « mise sur le marché » lorsque les consommateurs peuvent se le procurer. Tel ne serait le cas que lorsque ce produit est disponible à la vente, même avant d'avoir été acheté et payé. Il en résulterait que, en l'espèce, la fourniture dudit produit par un grossiste à un détaillant ne constitue pas une « mise sur le marché ».

27. Cependant, en raison des différences factuelles entre l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Pro Rauchfrei II [9] et l'affaire au principal, la juridiction de renvoi se demande si l'interprétation retenue par la Cour dans cet arrêt doit être comprise en ce sens qu'une « mise sur le marché » de produits du tabac suppose toujours, indépendamment de la disposition en cause de la directive 2014/40, que le produit du tabac soit mis à la disposition d'un consommateur directement (par exemple par la vente) et que cette mise à disposition ne puisse pas se produire à un stade antérieur de la chaîne d'approvisionnement.

28. À cet égard, la juridiction de renvoi relève que la Cour n'a pas repris, dans son arrêt, les considérations développées par M. l'avocat général Tanchev dans ses conclusions dans l'affaire Pro Rauchfrei [10] selon lesquelles la vente en gros était explicitement exclue de la notion de « mise sur le marché ». Cela étant, selon cette juridiction, une lecture systématique de la directive 2014/40 suggère au contraire que la notion de « mise sur le marché », définie de manière générale à l'article 2, point 40, de celle-ci, peut s'appliquer à différents opérateurs économiques concernés par le commerce des produits du tabac, selon la disposition applicable de cette directive et la situation en cause. Ainsi, l'obligation faite aux États membres, à l'article 23, paragraphe 2, de ladite directive, de veiller à ce que les produits du tabac non conformes à celle-ci ne soient pas « mis sur le marché » pourrait s'imposer, dans certains cas, aux fabricants, aux importateurs ou aux grossistes et, dans d'autres cas, seulement aux détaillants.

29. En troisième lieu, la juridiction de renvoi se réfère à la législation allemande. En effet, le législateur allemand se serait fondé sur une interprétation de la notion de « mise sur le marché » qui, en fonction de la disposition en cause de la directive 2014/40, couvre tous les opérateurs économiques concernés par le commerce des produits du tabac ou seulement certains d'entre eux. Selon elle, si la législation allemande reprend, en substance, les définitions de l'article 2 de cette directive, elle a toutefois précisé, aux fins de la définition des termes « mise sur le marché », que la mise à disposition des produits du tabac comprend toute fourniture d'un produit destiné à être distribué, consommé ou utilisé sur le marché de l'Union dans le cadre d'une activité

5 « die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten [...] *für* Verbraucher ». Italique ajouté par mes soins.

6 « to make products [...] available to consumers ».

7 « le fait de mettre des produits [...] à la disposition des consommateurs ».

8 Arrêt du 9 mars 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174, point 20).

9 Arrêt du 9 mars 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

10 C-370/20, EU:C:2021:627.

commerciale. Le législateur allemand aurait ainsi repris la définition des termes « mise sur le marché », figurant à l'article 2, point 2, du règlement (CE) nº 765/2008[11], afin d'assurer une cohérence entre les dispositions de fond et les mesures de surveillance du marché.

30. Par conséquent, la juridiction de renvoi fait valoir que l'article 1er, paragraphe 1, point 1, de la loi allemande sur le tabac garantit que la notion de « mise sur le marché » couvre non pas seulement la fourniture directe des produits du tabac à un consommateur, mais toute fourniture, à quelque niveau que ce soit de la chaîne d'approvisionnement, de ces produits. Dans le prolongement de cette disposition, l'article 3, paragraphe 1, de cette loi dispose que les opérateurs économiques et les propriétaires des premiers points de vente sont tenus de la même manière, dans le cadre de leur activité commerciale, de veiller à ce que seuls des produits qui satisfont aux exigences de ladite loi soient mis sur le marché.

31. Or il n'existerait pas de règles comparables dans le droit autrichien, celui-ci se limitant à une transposition reprenant quasiment mot pour mot la définition donnée à l'article 2, point 40, de la directive 2014/40 dans l'article 1er, point 2, de la loi sur le tabac, et l'interdiction de mise sur le marché édictée à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 dans l'article 2, paragraphe 1, point 1, de cette loi.

32. C'est dans ces conditions que le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Les dispositions combinées de l'article 23, paragraphe 2, et de l'article 2, point 40, ainsi que de l'article 13, paragraphe 1, sous c), de la [directive 2014/40] doivent-elles être interprétées en ce sens que l'interdiction de mettre sur le marché un produit du tabac dont l'unité de conditionnement comprend des éléments ou dispositifs qui évoquent un goût s'applique dès le stade de la fourniture dudit produit du tabac par un grossiste à un détaillant, ou seulement à la vente aux consommateurs chez un détaillant ? »

33. M M, les gouvernements autrichien, belge et néerlandais, ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Ces mêmes parties, à l'exception du gouvernement belge, ont présentés leurs observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 23 octobre 2024.

IV. Analyse

34. Par sa question unique, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40, lu en combinaison avec l'article 2, point 40, de celle-ci, doit être interprété en ce sens que l'obligation faite aux États membres de veiller à ce que des produits du tabac dont l'unité de conditionnement viole les prescriptions de cette directive relatives à la présentation de ces produits ne soient pas mis sur le marché s'applique également au stade de la fourniture de ces produits par un grossiste à un détaillant ou seulement au stade de leur fourniture par un détaillant aux consommateurs.

35. J'estime nécessaire, avant de débuter l'analyse de cette question préjudicielle, de présenter quelques remarques liminaires quant à son objet.

[11] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits (JO 2008, L 218, p. 30). L'article 2, point 2, de ce règlement a été repris à l'article 3, point 2, du règlement 2019/1020.

36. En effet, je relève que les parties au litige se sont, pour l'essentiel, concentrées sur l'interprétation de l'article 2, point 40, de la directive 2014/40, qui définit de manière abstraite la notion de « mise sur le marché », au sens de cette directive. Cependant, je suis d'avis que la présente affaire ne concerne pas l'interprétation de la définition de la notion de « mise sur le marché » in abstracto, mais celle d'une disposition matérielle de ladite directive qui met en œuvre cette notion.

37. À mon sens, l'objet de la présente affaire porte davantage sur la portée de l'obligation des États membres de ne pas permettre la mise sur le marché de produits du tabac non conformes à la directive 2014/40, la Cour devant, à cet effet, trancher le point de savoir si une telle obligation implique de contrôler seulement le stade de la vente de ces produits par le détaillant au consommateur ou suppose de surveiller également les stades antérieurs de la chaîne d'approvisionnement tels que, comme c'est le cas en l'espèce, la vente en gros.

38. Je concentrerai donc mon analyse sur l'interprétation de l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40, en tant qu'il impose aux États membres de veiller à ce que les produits du tabac non conformes à cette directive ne soient pas mis sur le marché.

39. Conformément à une jurisprudence constante, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition de droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [12].

40. Je procéderai donc à l'interprétation littérale (A), systématique (B) et téléologique (C) de l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 afin de déterminer si la fourniture de produits du tabac par un grossiste à un détaillant relève de l'obligation qui pèse sur les États membres d'assurer qu'aucun produit non conforme à cette directive ne soit mis sur le marché.

A. Interprétation littérale

41. L'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 prévoit, à la charge des États membres, une obligation générale de surveillance visant à assurer qu'aucun produit non conforme à celle-ci soit mis sur le marché.

42. Les parties s'accordent pour se référer à l'article 2, point 40, de la directive 2014/40 afin de déterminer la signification de la notion de « mise sur le marché » dans le contexte d'une telle obligation de surveillance.

43. Ainsi, la Commission fait valoir que le libellé de l'article 2, point 40, de la directive 2014/40 est clair et prévoit que la mise sur le marché n'a lieu que lorsque les consommateurs ont directement accès aux produits en cause. Toute interprétation de cette notion incluant la fourniture de produits par un grossiste à un détaillant serait contraire au libellé de cette disposition.

44. Je souscris à cette interprétation. L'article 2, point 40, de la directive 2014/40 fournit une définition générale de la notion de « mise sur le marché » qui suppose que les consommateurs aient accès aux produits en cause.

[12] Arrêts du 26 septembre 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, point 23), et du 30 janvier 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, point 60).

45. Toutefois, je suis d'avis, à l'instar des gouvernements belge et néerlandais, que la seule référence à la définition de la notion de « mise sur le marché », au sens de l'article 2, point 40, de la directive 2014/40, ne permet pas de déterminer avec précision si l'obligation de surveillance à la charge des États membres, prévue à l'article 23, paragraphe 2, de cette directive, suppose un contrôle également au stade de la fourniture des produits en cause par un grossiste à un détaillant.

46. En effet, comme le souligne d'ailleurs la Commission elle-même, l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 met à la charge des États membres une obligation de résultat, à savoir que des produits non conformes à cette directive ne soient pas mis à la disposition des consommateurs. Ainsi, la notion de « mise sur le marché », telle que définie à l'article 2, point 40, de ladite directive, permet seulement d'identifier le résultat à atteindre en vertu de l'article 23, paragraphe 2, de celle-ci. Elle ne permet pas, en revanche, de déterminer si un tel résultat implique que l'État membre exerce son obligation de surveillance également au stade de la vente en gros ou que celui-ci l'exerce seulement au stade de la fourniture des produits en cause par le détaillant au consommateur.

47. La référence à la définition de « mise sur le marché » par la Cour dans l'arrêt Pro Rauchfrei II [13] n'est pas davantage susceptible d'éclairer la portée de l'obligation contenue à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40. Ainsi, dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, il s'agissait pour la Cour de déterminer si la vente de produits du tabac par le biais d'un distributeur automatique où les produits ne sont pas visibles constituait une « mise sur le marché » au sens de l'article 8, paragraphe 3, de cette directive, qui prévoit que, lors de la mise sur le marché, les avertissements sanitaires présents sur les produits en cause ne peuvent être dissimulés. À cet égard, la Cour a jugé que, conformément au sens usuel des termes « mettre [...] à la disposition », un produit du tabac doit être considéré comme ayant fait l'objet d'une « mise sur le marché » lorsque les consommateurs peuvent se le procurer. Dès lors qu'un tel produit est disponible à la vente, il y a lieu de considérer qu'il a été mis sur le marché, même avant d'avoir été acheté et payé.

48. Dans ces conditions, l'arrêt Pro Rauchfrei II [14] éclaire la notion de « mise sur le marché », conformément à l'article 2, point 40, de la directive 2014/40, dans un sens conforme à l'interprétation littérale selon laquelle la mise sur le marché suppose que les consommateurs aient directement accès aux produits en cause.

49. Toutefois, là encore, une telle solution met seulement en lumière le résultat auquel les États sont tenus de parvenir en vertu de l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40, à savoir que les consommateurs ne puissent pas se procurer des produits non conformes à cette directive. Elle ne permet pas, en revanche, de déterminer si, afin d'atteindre ce résultat, les États membres sont tenus d'exercer un contrôle seulement au stade de la vente par le détaillant au consommateur ou également en amont de la chaîne d'approvisionnement.

50. Les termes mêmes de l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 ne sont pas, à cet égard, univoques. Ainsi, comme le relève chacune des parties, cette disposition prescrit le résultat à atteindre. La question des moyens que les États membres sont tenus de mettre en œuvre pour y parvenir, à savoir un seul contrôle au stade ultime de la chaîne d'approvisionnement ou également en amont, n'est en revanche pas réglée par ladite disposition.

[13] Arrêt du 9 mars 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] Arrêt du 9 mars 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

51. Partant, dans la mesure où il ne ressort pas sans ambiguïté du libellé de l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 si l'obligation à la charge des États membres d'assurer qu'un produit du tabac non conforme à cette directive ne soit pas « mis sur le marché » implique un contrôle au stade de la fourniture de ces produits par un grossiste à un détaillant, il m'apparaît nécessaire d'analyser les termes de la définition de cette notion à la lumière du contexte de cette disposition et des objectifs poursuivis par ladite directive.

B. Interprétation systématique

52. D'une part, l'article 23 de la directive 2014/40, intitulé « Coopération et contrôle de la mise en œuvre », figure parmi les dispositions finales de celle-ci et son paragraphe 2 prévoit que les « États membres veillent à ce que les produits du tabac et les produits connexes non conformes à [cette] directive [...] ne soient pas mis sur le marché ».

53. L'article 23, paragraphe 3, de la directive 2014/40, quant à lui, prévoit une obligation pour les États membres de déterminer le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales de transposition.

54. Je comprends donc l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 comme mettant à la charge des États membres une obligation de surveillance générale, visant à assurer qu'aucun produit non conforme à celle-ci ne soit mis à la disposition des consommateurs, et le paragraphe 3 de cet article comme concrétisant cette obligation de surveillance générale au moyen de la mise en place d'un régime de sanctions en cas de violations des prescriptions de cette directive.

55. Or, rien ne limite la mise en place de ce régime de sanctions à la violation des dispositions de la directive 2014/40 au stade de la fourniture de produits du tabac non conformes par un détaillant aux consommateurs. Au contraire, ainsi que le relève la Commission, ces sanctions concernent toutes les dispositions de cette directive, quel que soit le stade de la chaîne d'approvisionnement auquel elles s'appliquent.

56. Dans ces conditions, je suis d'avis que l'obligation de surveillance imposée aux États membres à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 ne devrait pas davantage être soumise à une telle limitation.

57. D'autre part, dans un contexte plus large souligné par la Commission, il y a lieu de relever que la directive 2014/40 est complétée, dans une certaine mesure, par le règlement 2019/1020 qui prévoit des mesures de surveillance du marché visant à garantir que les produits concernés sont conformes aux dispositions matérielles de la législation d'harmonisation.

58. En effet, le règlement 2019/1020 s'applique aux produits soumis à la législation d'harmonisation de l'Union dont la liste figure à l'annexe I de celui-ci et dont fait partie la directive 2014/40. À ce titre, ce règlement vise à renforcer la surveillance sur le marché des produits couverts par cette directive afin que seuls les produits qui y sont conformes soient mis sur le marché.

59. Autrement dit, le règlement 2019/1020 vise à accroître l'efficacité des mécanismes prévus par la directive 2014/40 s'agissant de la conformité avec les dispositions de celle-ci des produits du tabac.

60. Pour ce faire, le règlement 2019/1020 impose notamment aux États membres une obligation de surveillance du marché et, en cas de non-conformité d'un produit, d'adopter un certain nombre de mesures parmi lesquelles celle consistant à enjoindre à l'opérateur économique concerné de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à la non-conformité. Ce règlement ne limite donc pas l'obligation de surveillance, venue renforcer l'obligation de surveillance déjà prévue par la directive 2014/40, au seul stade de la fourniture du produit par le détaillant au consommateur, mais vient compléter ce dispositif en prévoyant l'obligation pour les États membres d'adopter des mesures concrètes.

61. Ainsi que le souligne la Commission elle-même, il s'agit, par ce moyen, d'assurer une application complète de la directive 2014/40 dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac, le considérant 12 du règlement 2019/1020 indiquant que « les opérateurs économiques présents sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement devraient agir [...] en totale conformité avec les exigences légales en vigueur lorsqu'ils mettent des produits sur le marché ».

62. Un tel mécanisme me semble confirmer que l'obligation de surveillance prévue à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 devrait être interprétée de sorte à avoir la même portée que celle contenue dans le règlement 2019/1020.

63. Pour ces raisons, je suis d'avis qu'il ressort d'une interprétation systématique que l'obligation de surveillance des États membres, prévue à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40, implique que les États membres exercent leur obligation de surveillance non pas seulement au stade de la fourniture des produits en cause par le détaillant au consommateur, mais également au stade de la vente en gros.

64. Une telle interprétation me semble par ailleurs confirmée par l'interprétation téléologique de cette disposition.

C. Interprétation téléologique

65. Ainsi que l'a déjà jugé la Cour, la directive 2014/40 poursuit, selon son article 1er, un double objectif, consistant à faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes [15].

66. L'objectif d'assurer un niveau élevé de protection de la santé est affirmé aux considérants 8, 13, 18, 21, 36, 54 et 59 de la directive 2014/40.

67. Compte tenu de cet objectif, il m'apparaît nécessaire d'interpréter l'obligation générale de surveillance imposée aux États membres à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 en ce sens que ce contrôle s'exerce non seulement au stade de la vente du produit en cause par le détaillant au consommateur, mais également lors de chaque opération qui conduit nécessairement à ce que le produit soit in fine mis à la disposition des consommateurs.

[15] Arrêt du 4 mai 2016, Pologne/Parlement et Conseil (C-358/14, EU:C:2016:323, point 80).

68. En effet, limiter le contrôle, opéré par les États membres, du respect des prescriptions de la directive 2014/40 au dernier stade de la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac porterait, à mon sens, atteinte à l'efficacité de l'obligation de surveillance que cette directive impose aux États membres.

69. Une telle interprétation supposerait en effet que, aux termes de la directive 2014/40, seul le détaillant serait tenu responsable de la mise sur le marché de produits non conformes à celle-ci alors même que, pour un grand nombre d'exigences, prévues par cette directive, relatives à la composition ou au conditionnement de ces produits, il n'en a pas la maîtrise. Il en résulterait, à mon sens, un risque non négligeable que des produits non conformes et, donc, préjudiciables pour la santé des consommateurs puissent être mis à leur disposition.

70. À l'inverse, l'interprétation que je propose, selon laquelle l'obligation qui pèse sur les États membres d'assurer qu'aucun produit non conformes à la directive 2014/40 ne soient mis sur le marché suppose l'exercice d'un contrôle aux différents stades de la chaîne d'approvisionnement, permet d'atteindre l'objectif de garantir un niveau élevé de protection de la santé, en assurant que, pour chaque opération qui conduit nécessairement à ce que le produit soit in fine mis à la disposition des consommateurs, les États membres vérifient le respect des prescriptions de la directive 2014/40.

71. De même, l'objectif de bon fonctionnement du marché intérieur constitue, à mon sens, une raison de ne pas souscrire à la position de la Commission, selon laquelle l'obligation de surveillance prévue à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 impose seulement aux États membres de contrôler la vente par le détaillant au consommateur, à charge pour ces derniers d'adopter, s'ils le souhaitent, des mesures nationales en amont de la chaîne d'approvisionnement afin d'assurer que les produits non conformes ne soient pas mis à la disposition du consommateur.

72. En effet, il résulterait d'une telle interprétation un risque de disparités de législations entre les différents États membres et d'obligations différentes imposées aux opérateurs de la chaîne d'approvisionnement autres que les détaillants selon les mesures nationales adoptées par les États membres.

73. Partant, je suis d'avis que l'interprétation téléologique de l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2014/40 conduit à considérer que l'obligation faite aux États membres de veiller à ce que des produits du tabac dont l'unité de conditionnement viole les prescriptions de cette directive relatives à la présentation de ces produits ne soient pas mis sur le marché doit s'exercer non seulement au stade de la vente de ces produits par le détaillant au consommateur, mais également au stade de leur fourniture par un grossiste à un détaillant.

V. Conclusion

74. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle posée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche) :

L'article 23, paragraphe 2, 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, lu en combinaison avec l'article 2, point 40, de celle-ci,

doit être interprété en ce sens que :

l'obligation faite aux États membres de veiller à ce que des produits du tabac dont l'unité de conditionnement viole les prescriptions de cette directive relatives à la présentation de ces produits ne soient pas mis sur le marché s'applique non pas seulement au stade de leur fourniture par un détaillant aux consommateurs, mais également au stade de la fourniture desdits produits par un grossiste à un détaillant.