

**Affaire C-759/23**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

7 décembre 2023

**Jurisdiction de renvoi :**

High Court (Irlande)

**Date de la décision de renvoi :**

29 novembre 2023

**Parties requérantes :**

PJ Carroll & Company Ltd

Nicoventures Trading Ltd

**Parties défenderesses :**

The Minister for Health

Irlande

Attorney General

**Parties intervenantes :**

Philip Morris Limited

Philip Morris Products SA

Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA

---

[OMISSIS] [Références nationales et parties]

[OMISSIS] Les prétentions des requérantes [OMISSIS] tendent [OMISSIS] à l'obtention des éléments suivants :

1. Une déclaration selon laquelle la directive déléguée (UE) 2022/2100 de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de

certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés (ci-après la « directive déléguée 2022/2100 ») est dépourvue de validité et, par conséquent, ne lie pas la deuxième défenderesse conformément à l'article 288 et/ou l'article 291, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

2. Une déclaration selon laquelle le règlement permettant à la directive déléguée 2022/2100 d'avoir un plein effet en droit national conformément à l'article 2 de l'European Communities Act 1972 (loi de 1972 sur les Communautés européennes) (telle que modifiée) (ci-après la « loi de 1972 ») outrepasserait les pouvoirs conférés par l'article 3, paragraphe 1, de la loi de 1972 et serait contraire à l'article 15.2.1 de la Constitution (pouvoir législatif au sein de l'État).
3. Une déclaration selon laquelle les mesures de droit national prises ou adoptées dans le but de se conformer à la directive déléguée portent atteinte à 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 (ci-après la « directive 2014/40/UE ») en l'absence d'une modification valable de la directive 2014/40/UE permettant aux États membres d'interdire les produits du tabac contenant un arôme caractérisant ou des arômes dans leurs composants, autres que les cigarettes et le tabac à rouler.
4. Une ordonnance de certiorari annulant la décision de la première et/ou de la deuxième partie défenderesse d'adopter, de publier et d'appliquer les dispositions de la loi irlandaise nécessaires permettant de, ou visant à, se conformer à la directive déléguée 2022/2100.
5. Une ordonnance renvoyant les questions énoncées à l'annexe 1 de la présente décision à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour que celle-ci statue à titre préjudiciel conformément à l'article 267 TFUE.
6. [OMISSIS]
7. [OMISSIS] [Autres mesures demandées au niveau national]

[OMISSIS] [Étapes de la procédure devant la juridiction de renvoi]

La High Court (Haute Cour, Irlande) a rendu une décision de sursis à statuer

[OMISSIS] [qui a] été transmise par voie électronique le [OMISSIS] 15 [OMISSIS] septembre 2023 [OMISSIS]

et, conformément à cette décision,

la High Court (Haute Cour) **A ORDONNÉ** [OMISSIS] qu'une demande de décision préjudicielle soit présentée à la Cour de justice de l'Union européenne au titre de l'article 267 TFUE [OMISSIS].

[OMISSIS] [Étapes de la procédure devant la juridiction de renvoi]

[OMISSIS] ainsi que cela est exposé dans l'ordonnance de renvoi [OMISSIS] jointe en annexe à la présente décision [OMISSIS]

[OMISSIS] **GREFFIER**

**Établi le : 29 novembre 2023**

[OMISSIS] [Renseignements concernant les mandataires ad litem des parties]

**ANNEXE**

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Réitération des références nationales et des parties]

**ORDONNANCE DE RENVOI**

**DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

La juridiction de renvoi

La High Court (Haute Cour) ([OMISSIS] [Nom du juge de la High Court (Haute Cour)]) soumet la présente demande de décision préjudicielle en vertu de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). [OMISSIS] [Coordonnées]

Les parties à la procédure irlandaise et leurs mandataires ad litem

[OMISSIS] [Liste des mandataires ad litem de chacune des parties]

Objet de la procédure

Il est nécessaire que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) se prononce sur la validité de la directive déléguée (UE) 2022/2100 de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés (ci-après la « **directive déléguée 2022/2100** »).

Le litige porte sur la validité de la directive déléguée 2022/2100. Les requérantes sollicitent notamment une déclaration selon laquelle le règlement « European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023 » (ci-après le « **règlement de 2023** »)

qui transpose la directive déléguée 2022/2100 en droit irlandais est dépourvu de validité.

Pour trancher les questions dont elle est saisie, la High Court (Haute Cour) a besoin d'une décision de la CJUE, car elle n'est pas compétente pour constater l'absence de validité d'un acte de l'Union.

## 1. Les questions préjudicielles

1.1. **Question 1** : La directive déléguée 2022/2100 est-elle dépourvue de validité au motif qu'elle outrepassse les pouvoirs conférés par l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40/UE, lus à la lumière de l'article 290 TFUE et en considération de l'article 2, paragraphe 14, et des articles 19 et 28 de la directive 2014/40/UE ?

1.2. **Question 2** : La directive déléguée 2022/2100 est-elle dépourvue de validité au motif que la Commission n'était pas habilitée à conclure qu'il n'y avait pas d'évolution notable de la situation au sens de l'article 7, paragraphe 12, et/ou de l'article 11, paragraphe 6, et/ou de l'article 2, paragraphe 28, de la directive 2014/40/UE ?

## Les instruments du droit de l'Union en cause dans la procédure

### ***La directive sur les produits du tabac***

La procédure porte sur certaines règles et exemptions à ces règles prévues par 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 (ci-après la « **directive 2014/40/UE** ») en ce qui concerne les produits du tabac chauffés.

L'article 7, paragraphe 1, et l'article 7, paragraphe 7, de cette directive interdisent la mise sur le marché de produits du tabac contenant un arôme caractérisant et/ou des arômes dans leurs composants. L'article 7, paragraphe 12, supprime cette exemption pour tous les produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler et confère à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués conformément à l'article 27 pour retirer cette exemption pour une catégorie particulière de produits en cas d'évolution notable de la situation établie par un rapport de la Commission. L'article 2, paragraphe 28, définit la notion d'« *évolution notable de la situation* » à cet égard.

Certaines dispositions de la directive 2014/40/UE portent sur les produits du tabac à fumer, tandis que d'autres concernent les produits du tabac en général. L'article 2, paragraphe 5, définit les « *produits du tabac sans combustion* » et l'article 2, paragraphe 9, les « *produits du tabac à fumer* ».

L'article 9, paragraphe 2, et l'article 10 exigent que les produits du tabac à fumer portent un message d'information et des avertissements sanitaires combinés qui sont détaillés dans la directive 2014/40/UE. L'article 11, paragraphe 1, permet aux États membres d'exempter de ces exigences les produits du tabac à fumer autres que les cigarettes et le tabac à rouler. L'article 11, paragraphe 6, prévoit la possibilité de supprimer cette exemption si la Commission établit dans un rapport qu'il y a eu une « *évolution notable de la situation* » au sens de l'article 2, paragraphe 28.

Les produits du tabac sont définis à l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2014/40/UE. Les différentes catégories de produits du tabac sont énumérées à l'article 2, paragraphe 14, sous a), et chacune de ces catégories possède sa propre définition à l'article 2. L'article 2, paragraphe 14, définit l'expression « *nouveau produit du tabac* » et, en vertu de l'article 19, paragraphe 4, les dispositions pertinentes de la directive dépendent de la question de savoir si ces produits sont des « *produits du tabac sans combustion* » ou des « *produits du tabac à fumer* ».

L'article 28, paragraphe 1, impose à la Commission (avec l'assistance d'« *experts scientifiques et techniques* ») de soumettre un rapport de contrôle (relatif à la mise en œuvre et à l'impact de la directive 2014/40/UE) dans un délai spécifié. L'article 28, paragraphe 2, prévoit que la Commission doit indiquer dans ce rapport, notamment, « *les éléments de la directive qui devraient être revus ou adaptés à la lumière des avancées scientifiques et techniques, [...]* », la Commission étant tenue d'attacher une attention particulière à « *(b) l'évolution du marché des nouveaux produits du tabac, [OMISSIS] [...] et (c) l'évolution du marché qui constitue une évolution notable de la situation* ».

Le 20 mai 2021, la Commission a soumis un rapport conformément à ses obligations (ci-après le « **rapport de contrôle** ») dans lequel elle a fait état de la difficulté de classer les produits du tabac chauffés selon les définitions figurant dans la directive 2014/40/UE.

### ***Décision d'exécution de la Commission***

L'article 5, paragraphes 1 et 6, de la directive 2014/40/UE prévoit que les États membres font obligation aux fabricants et aux importateurs de produits du tabac de soumettre à leurs autorités compétentes diverses informations spécifiées par marque et par type, incluant des informations sur le poids par ingrédient dans chaque produit du tabac, y compris de déclarer « *annuellement le volume de leurs ventes par marque et par type, exprimé en nombre de cigarettes/cigares/cigarillos ou en kilogrammes, et par État membre* ».

L'article 5, paragraphe 5, prévoit que la Commission définit au moyen d'actes d'exécution le modèle applicable à la mise à disposition de ces informations. Une telle décision d'exécution a été édictée par l'adoption par la Commission de la « *décision d'exécution [...] établissant un modèle pour la transmission et la mise*

à disposition d'informations relatives aux produits du tabac », du 25 novembre 2015 [(UE) 2015/2186] (ci-après la « **décision d'exécution 2015/2186** »). La décision d'exécution 2015/2186 définit (à son article 2) un modèle pour la transmission de données concernant, notamment, les volumes de vente, conformément à un modèle fourni dans une annexe à cette décision. Le modèle prévoit la fourniture d'informations par type de produit, incluant le poids unitaire du produit, le poids unitaire du tabac du produit et le « *volume des ventes du produit* ».

### ***La directive déléguée 2022/2100***

Le 15 juin 2022, la Commission a publié un rapport sur la question d'une évolution notable de la situation aux fins de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de la directive 2014/40/UE en ce qui concerne les produits du tabac chauffés aromatisés (ci-après le « **rapport de la Commission** »). Le rapport de la Commission indique que l'analyse présentée était fondée sur des données transmises conformément à l'article 5, paragraphe 6, via le point d'entrée électronique commun de l'Union Européenne, et conclut notamment que (i) le volume des ventes de produits du tabac chauffés au niveau du commerce de détail a augmenté d'un pourcentage supérieur à 10 % dans plus de cinq États membres entre 2018 et 2020 ; et que (ii) le volume des ventes de produits du tabac chauffés au niveau du commerce de détail correspondait à 3.3[3]% du volume total des ventes de tous les produits du tabac au niveau de l'Union pour l'année 2020, excédant ainsi le seuil de part de marché de 2,5 % figurant à l'article 2, paragraphe 28, de la directive 2014/40/UE. Le rapport de la Commission a également évalué s'il y avait une augmentation importante de l'utilisation des produits du tabac chauffés par le groupe de consommateurs de moins de 25 ans et a conclu que cela n'était pas le cas.

Le 29 juin 2022, la Commission a adopté la directive déléguée 2022/2100, ce qui a déclenché un délai de deux mois d'examen par le Parlement européen et le Conseil (délai qui a été prorogé de deux mois supplémentaires le 18 juillet 2022). Aucune objection n'a été soulevée par le Conseil ou le Parlement, alors même que la Bulgarie, Chypre, la Grèce et l'Italie ont soumis une déclaration commune transcrivant officiellement leurs objections selon lesquelles la nouvelle réglementation « *va [...] au-delà du pouvoir délégué au titre de la directive 2014/40/UE et comporte des éléments essentiels réservés aux législateurs européens* ».

Le 3 novembre 2022, la directive déléguée 2022/2100 a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne et est entrée en vigueur le 23 novembre 2022.

La directive déléguée 2022/2100 a apporté des modifications textuelles à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2014/40/UE, retirant le bénéfice des exemptions aux produits du tabac chauffés. L'article 7, paragraphe 12, nouvellement remplacé, contient une définition des produits du tabac chauffés qui ne figurait pas auparavant dans la



directive 2014/40/UE et qui prévoit que, « *selon ses caractéristiques* », un produit du tabac chauffé peut être un « *produit du tabac sans combustion* » ou un « *produit du tabac à fumer* ». Cette catégorie nouvellement définie de produits est ensuite intégrée à l'article 11, paragraphe 1.

#### Les dispositions pertinentes du droit national

Le règlement de 2023 transpose la directive déléguée 2022/2100 en modifiant la règle 8 des European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) Regulations 2016 pour refléter les dispositions de la directive déléguée 2022/2100.

Le 26 juin 2023, le ministre de la santé a signé le règlement de 2023 qui a été déposé devant l'Oireachtas [Parlement irlandais] le 28 juin 2023. L'avis relatif à l'adoption du règlement de 2023 a été publié dans l'« Iris Oifigiúil » [Journal officiel irlandais] du 30 juin 2023. Le règlement de 2023 [OMISSIS] [est entré] en vigueur le 23 octobre 2023.

#### Les faits et le déroulement de la procédure

Les parties requérantes et intervenantes commercialisent ou prévoient de commercialiser des produits du tabac chauffés, y compris des produits contenant des arômes caractérisants et/ou des arômes dans leurs composants, dans l'ensemble de l'Union européenne.

Le 11 janvier 2023, la High Court (Haute Cour) a autorisé les requérantes à engager la procédure.

Les 11 et 12 juillet 2023, une audience s'est tenue au titre de cette procédure devant la High Court (Haute Cour) ([OMISSIS] [Nom du juge]). Le 15 septembre 2023, un arrêt a été rendu, ordonnant de saisir la CJUE d'une demande de décision préjudicielle concernant la validité de la directive déléguée 2022/2100.

#### Les principaux arguments des parties à la procédure

Les parties requérantes et intervenantes considèrent que la directive déléguée 2022/2100 est dépourvue de validité et que, par conséquent, le règlement de 2023 est illégal. Leurs arguments sont les suivants :

#### **L'exercice des pouvoirs délégués/Article 290 TFUE**

Pour autant que l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11, paragraphe 6, imposent une obligation à la Commission de retirer les exceptions pour « *une catégorie particulière de produits* », les catégories de produits en question sont celles qui sont spécifiquement énumérées à l'article 2, paragraphe 14, sous a), de la directive 2014/40/UE (à savoir celles qui existaient à la date d'adoption de la directive 2014/40/UE et qui y sont définies). Ces dispositions n'habilitent pas la Commission à retirer l'exemption pour un « *nouveau produit du tabac* » tel que

défini à l'article 2, paragraphe 14, sous a). Cette interprétation est étayée par l'arrêt du 30 janvier 2019, *Planta Tabak* (C-220/17, EU:C:2019:76), qui concernait l'interprétation correcte de l'expression « catégorie de produits » figurant à l'article 7, paragraphe 14.

Les pouvoirs délégués conférés à la Commission par l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11, paragraphe 6, ne sauraient être utilisés pour définir, puis réglementer (jusqu'à l'interdiction totale) des nouveaux produits du tabac qui n'ont jamais fait l'objet d'un examen spécifique ni de choix politiques de la part du législateur de l'Union.

Le fait de procéder de la sorte implique d'opérer un choix politique ou d'orientation générale qui constitue un élément essentiel de la directive 2014/40/UE, lequel est réservé à l'acte législatif et ne peut faire l'objet d'un exercice valable de la délégation de pouvoir.

Aucun pouvoir pour définir une nouvelle catégorie de produits du tabac, puis pour réglementer celle-ci par le retrait d'une exemption, n'a été explicitement conféré par la directive 2014/40/UE.

Partant, la directive déléguée 2022/2100 n'est pas conforme aux deux membres du second alinéa de l'article 290, paragraphe 1, TFUE et outrepassé les pouvoirs délégués ayant été conférés.

Il ressort de la structure générale de la directive 2014/40/UE que le législateur de l'Union a mis en place un système dans lequel les produits du tabac connus à la date d'adoption de cette directive étaient susceptibles d'être soumis à certaines obligations supplémentaires par le biais d'actes délégués de la Commission. Ce système prévoyait en outre que des produits nouveaux ou peu connus devaient faire l'objet d'un suivi afin de permettre au législateur de l'Union d'adopter de nouvelles restrictions à l'avenir lorsque la nature et les effets de ces produits auraient été établis et que des réponses législatives appropriées auraient été décidées au niveau primaire. Cela se reflète dans le texte de la directive 2014/40/UE avec la création de catégories de produits du tabac spécifiquement définies à l'article 2 et la réglementation de ces catégories en fonction du produit spécifiquement défini.

L'article 28, paragraphe 2, de la directive 2014/40/UE prévoit que, dans son rapport de contrôle, la Commission doit attacher une « *attention particulière* » à « *l'évolution du marché des nouveaux produits du tabac* » et, de manière distincte, à « *l'évolution du marché qui constitue une évolution notable de la situation* », en soulignant ainsi que, dans le cadre de la directive 2014/40/UE, l'analyse de l'évolution notable de la situation s'applique aux produits du tabac préexistants et non aux nouveaux produits du tabac.

Le rapport de contrôle mentionnait que la Commission reconnaissait que les nouveaux produits du tabac, tels que les produits du tabac chauffés, posaient des défis réglementaires spécifiques qui ne pouvaient recevoir de réponse que par le



biais de la législation primaire. En outre, il serait illogique que la Commission puisse créer de nouvelles catégories de produits auxquelles elle pourrait ensuite appliquer rétroactivement des données historiques afin d'établir une « évolution notable de la situation » aux fins de l'article 2, paragraphe 28, de la directive 2014/40/UE.

La directive déléguée 2022/2100 a outrepassé le pouvoir délégué à la Commission et a tenté de manière illicite de légiférer sur des éléments essentiels de la directive 2014/40/UE en introduisant une nouvelle « *catégorie particulière de produits* » qui couvre simultanément les « *produits du tabac sans combustion* » et les « *produits du tabac à fumer* ». La directive 2014/40/UE établit une distinction claire entre les produits du tabac sans combustion et les produits du tabac à fumer et elle fixe des règles d'étiquetage et d'emballage très différentes et plus onéreuses pour ces derniers. L'article 19, paragraphe 4, de la directive 2014/40/UE prévoit explicitement que les nouveaux produits du tabac relèvent de l'une ou de l'autre catégorie, ces produits ne pouvant relever des deux catégories.

#### **Détermination de l'évolution notable de la situation**

La manière dont la Commission a traité la question d'[une] évolution notable de la situation a outrepassé le pouvoir délégué qui lui était conféré en vertu de la directive 2014/40/UE. La Commission a élaboré et eu recours à une méthodologie erronée pour déterminer si le dernier membre de l'article 2, paragraphe 28, – le seuil de part de marché de 2,5 % –, avait été respecté. En procédant de la sorte, la Commission a outrepassé la portée de la « tâche technique » lui incombant en vertu de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, de telle sorte que cela prive de validité la directive déléguée 2022/2100.

La Commission s'est référée à tort au volume de cigarettes et autres produits du tabac, y compris les produits du tabac chauffés, sur la base du « *nombre de cigarettes/cigares/cigarillos* », alors qu'elle aurait dû se fonder sur le « *poids* », dès lors que les produits du tabac chauffés contiennent environ 50 % du poids du tabac des cigarettes ordinaires et que les informations liées à l'examen en fonction du « *poids* » étaient disponibles pour permettre une analyse plus fiable des volumes de ventes, fondée sur des « *éléments comparables* ». En adoptant une méthodologie aussi fondamentalement erronée, la Commission a outrepassé la portée de la tâche technique qui lui est conférée par l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11, paragraphe 6.

La quantité de tabac dans chacune des différentes catégories de produits, y compris les produits du tabac chauffés, était le seul critère correct pour les calculs de la Commission, étant donné que la directive 2014/40/UE vise principalement à réglementer les effets du tabac sur la santé. La décision de la Commission d'utiliser un calcul basé sur le nombre de cigarettes/cigares/cigarillos, sans prendre en considération les différences au niveau de la quantité de tabac contenue dans les cigarettes/cigares/cigarillos des différents produits, est erronée et dénuée de fiabilité.

Les fabricants et les distributeurs de produits du tabac sont tenus, en vertu de la décision d'exécution 2015/2186, de fournir des données sur le poids du tabac par produit, ce qui signifie que la Commission disposait des données nécessaires pour procéder à une évaluation équitable et valable de la part de marché en se référant à l'unité de mesure plus appropriée qu'est le poids du tabac. Si la part de marché des produits du tabac chauffés avait été mesurée en poids de tabac et non sur la base du nombre de cigarettes/cigares/cigarillos, le seuil de 2,5 % n'aurait pas été atteint, dès lors que les produits du tabac chauffés représentent environ 50 % du poids du tabac dans les cigarettes ordinaires. La Commission a outrepassé les pouvoirs qui lui ont été délégués en élaborant une méthodologie fondamentalement incorrecte qui a abouti à un résultat totalement inexact, avec pour conséquence erronée que les produits du tabac chauffés aromatisés ont été interdits par la directive déléguée 2022/2100 alors qu'ils n'auraient pas dû l'être.

Les parties défenderesses font valoir ce qui suit :

**L'exercice des pouvoirs délégués/Article 290 TFUE**

La directive 2014/40/UE vise à instaurer un cadre réglementaire large et dynamique conformément aux objectifs pour lesquels elle a été introduite, à savoir harmoniser le marché commun des produits du tabac, prendre comme base un niveau élevé de protection de la santé et être en mesure de réagir à l'évolution du marché, y compris à l'introduction de nouveaux produits du tabac.

La directive 2014/40/UE couvre explicitement tous les « *produits du tabac* » au sens de la définition large de cette notion figurant à l'article 2, qui inclut nécessairement les produits du tabac existant à la date d'adoption de la directive 2014/40/UE et les nouveaux produits du tabac au sens de la définition large de l'article 2, paragraphe 14, c'est-à-dire les produits du tabac qui sont apparus depuis avril 2014, tels que les produits du tabac chauffés.

Étant donné que l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11, paragraphe 6, ne contiennent aucune définition des « *autres catégories de produits* » ou des « *catégories particulières de produits* », ces expressions doivent donc se voir attribuer leur sens ordinaire par le recours à une interprétation téléologique de la directive 2014/40/UE, à savoir que ces catégories comprennent toute catégorie de produits du tabac, y compris les produits du tabac chauffés, qui relève de la définition générique large de « *produit du tabac* ». L'arrêt du 30 janvier 2019, *Planta Tabak* (C-220/17, EU:C:2019:76) se limitait à la question spécifique de l'interprétation correcte de l'expression « *autre catégorie de produits* » figurant à l'article 7, paragraphe 14, de la directive 2014/40/UE et ne fournit aucune aide aux fins du litige relativement différent en cause dans la présente procédure.

Les parties requérantes et intervenantes reconnaissent que les produits du tabac chauffés relèvent des interdictions prévues à l'article 7, paragraphe 1, et à l'article 11, paragraphe 1, ainsi que des exemptions à ces interdictions prévues à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6. Ces parties tentent

ensuite d'une manière artificielle et non conforme aux objectifs et au cadre réglementaire large de la directive 2014/40/UE de se soustraire aux parties de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, qui imposent à la Commission de ne pas appliquer les exemptions dès lors que les critères de l'évolution notable de la situation sont remplis. Cela donnerait effectivement *carte blanche* à l'introduction non réglementée de nouveaux produits du tabac aromatisés, tels que les produits du tabac chauffés aromatisés, d'une manière qui ne serait pas conforme aux objectifs réglementaires exprès de la directive 2014/40/UE. Il ressort clairement de l'article 19, paragraphe 4, que les dispositions de la directive 2014/40/UE s'appliquent aux nouveaux produits du tabac, ce qui doit signifier que l'article 7, paragraphe 12, et l'article 11, paragraphe 6, s'appliquent aux produits du tabac chauffés.

L'exemption de l'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants en vertu de l'article 7, paragraphe 12, et de l'article 11, paragraphe 6, est une tâche technique qui intervient une fois que certains critères objectifs sont remplis conformément à l'article 2, paragraphe 28, de la directive 2014/40/UE. Les questions de politique ou d'orientation générale sur ces sujets sont toutes résolues dans le cadre de la directive 2014/40/UE. Les dispositions litigieuses exposent simplement l'étendue de la tâche technique que la Commission a correctement entreprise en ce qui concerne les produits du tabac chauffés dans le cadre des pouvoirs délégués qui lui ont été conférés pour mettre en œuvre les questions politiques déjà décidées dans les dispositions de la directive 2014/40/UE et la Commission n'a pas modifié les éléments essentiels de l'acte législatif de base.

Il ressortait clairement de l'exposé des motifs de la directive déléguée 2022/2100 que le choix politique d'interdire la mise sur le marché de produits du tabac contenant des arômes caractérisants avait déjà été fait par le législateur de l'Union dans la directive 2014/40/UE elle-même (comme le confirment les considérants 19 et 26). Le pouvoir délégué s'étend clairement à la définition d'une nouvelle catégorie de produits du tabac, aux fins de ne pas appliquer l'exemption de l'interdiction, prévue à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6, en tant que partie intégrante de la politique d'exécution de la tâche technique consistant à déterminer si un produit du tabac donné fait l'objet d'une évolution notable de la situation.

La directive 2014/40/UE elle-même respecte le contenu et les limites appropriées de l'article 290 TFUE, comme le confirment les considérants 51 et 52, ainsi que les dispositions des articles 27 et 28. La politique de réglementation intégrale par l'interdiction des produits du tabac aromatisés est confirmée par, notamment, le considérant 15.

Les produits du tabac chauffés sont incontestablement une catégorie de produits du tabac. Si une évolution notable de la situation s'est produite, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire et elle est tenue de ne pas appliquer l'exemption concernée.

Il n'y a rien d'incohérent dans l'article 28, paragraphe 2, entre l'obligation pour la Commission de surveiller l'évolution du marché en ce qui concerne les nouveaux produits du tabac et [OMISSIS] l'obligation supplémentaire [de surveiller] l'évolution du marché constituant une évolution notable de la situation. Il n'y a pas nécessairement d'incohérence entre ce[s] type[s] d'évolution du marché.

### **Détermination d'[une] évolution notable de la situation**

Il ressort clairement de l'article 5, paragraphe 6, que le volume des ventes déclaré pouvait être calculé soit sur la base du poids, soit en fonction du nombre de cigarettes/cigares/cigarillo, et qu'il n'y avait donc rien d'inapproprié dans l'approche adoptée par la Commission dans son rapport. La définition de l'« évolution notable de la situation » elle-même ne précise pas la méthode selon laquelle les volumes de vente doivent être évalués. Le recours à une méthode basée sur le nombre de cigarettes/cigares/cigarillo pour mesurer le volume des ventes est expressément envisagée et autorisée par les termes de la directive 2014/40/UE, y compris par l'article 5, paragraphe 6. La décision d'exécution 2015/2186 impose la fourniture de données, notamment, par nombre de cigarettes/cigares/cigarillos par produit. Ces données ont été fournies à la Commission conformément aux exigences de l'article 5, paragraphe 6, et à la décision d'exécution 2015/2186.

### **Motifs du renvoi préjudiciel**

#### ***Motif 1 : Les arguments tirés de la nullité et les violations alléguées de l'article 290 TFUE***

La High Court (Haute Cour) a estimé qu'il existait des arguments fondés en ce sens que, en adoptant la directive déléguée 2022/2100, la Commission a empiété de manière illicite sur la sphère de législation exclusive du législateur de l'Union, en violation de l'article 290 TFUE.

En particulier, il existe des arguments fondés quant à l'absence de validité de la directive déléguée 2022/2100 pour les motifs suivants :

En définissant une nouvelle catégorie de produits du tabac, à savoir les produits du tabac chauffés, et en décidant qu'il convenait de refuser à cette catégorie le bénéfice des exemptions prévues à l'article 7, paragraphe 12, et à l'article 11, paragraphe 6, la Commission a fait de manière illicite un choix politique en ce sens qu'une catégorie de produits du tabac qui était nouvelle sur le marché, qui n'existait pas à la date d'adoption de la directive 2014/40/UE et qui n'a pas fait l'objet d'une politique distincte ni d'évaluations de santé par le législateur de l'Union devrait néanmoins être interdite sur la base du volume de ventes. Il est, à tout le moins, défendable qu'il s'agit d'un choix politique qui n'est ouvert qu'au législateur de l'Union et non à la Commission.

Il ressort de l'économie de la directive 2014/40/UE que le législateur de l'Union maintiendrait un contrôle des nouveaux produits du tabac à la lumière des progrès scientifiques et techniques et que les questions d'interdiction totale, en particulier lorsque les produits ne peuvent pas être facilement classés en produits du tabac sans combustion ou en produits du tabac à fumer et que ces produits peuvent ne pas avoir la même teneur en tabac que les produits existants, seraient traitées par la législation primaire une fois que le législateur aurait fait des choix politiques quant à la meilleure façon de réglementer ces nouveaux produits. Il est possible de soutenir que le fait de définir une nouvelle catégorie de produits, qui relèvent à la fois des produits du tabac sans combustion et des produits du tabac à fumer, aux fins d'interdire immédiatement une version aromatisée de ce nouveau produit, porte atteinte aux deux membres du second alinéa de l'article 290, paragraphe 1, TFUE, en tentant de légiférer sur un élément essentiel et dès lors que la portée, le contenu et l'objectif d'un tel choix n'ont pas été explicitement définis dans la directive 2014/40/UE.

Les arguments tirés de la validité présupposent que la Commission aurait le pouvoir délégué de retirer l'exemption de l'interdiction à tous les nouveaux produits du tabac aromatisés si ces produits remplissent les conditions de volume des ventes prévues à l'article 2, paragraphe 28, indépendamment de la teneur en tabac ou de l'impact sur la santé de ces produits par rapport aux produits existants. Il est possible de soutenir que cela implique que la Commission fasse des choix politiques qu'elle n'est pas habilitée à faire.

***Motif 2 : Le vice fondamental allégué dans la détermination de l'évolution notable de la situation***

La High Court (Haute Cour) a estimé qu'il existait un argument fondé en ce qui concerne la validité de l'accomplissement par la Commission de la tâche consistant à déterminer s'il y avait eu une évolution notable de la situation, conformément à l'article 2, paragraphe 28. En particulier :

Dans son analyse quantitative du volume des ventes, la Commission n'a pas comparé des éléments comparables, alors qu'il apparaît qu'elle avait la possibilité de procéder, tant d'un point de vue juridique que sur le plan factuel, à une telle comparaison d'éléments comparables. Aucune tentative n'a été faite dans la méthodologie de la Commission pour harmoniser les critères de mesure entre les produits du tabac chauffés et les cigarettes (et autres produits du tabac) en ce qui concerne la teneur en tabac, aux fins de garantir que la comparaison ait porté sur des éléments comparables lors de l'examen du point de savoir si le niveau de pénétration des produits du tabac chauffés sur le marché était de nature à justifier l'interdiction des produits du tabac chauffés aromatisés en vue de réaliser l'objectif de protection de la santé.



L'un des principaux objectifs de la directive 2014/40/UE est la protection de la santé eu égard aux effets nocifs du tabac. Partant, la teneur en tabac des produits du tabac est une préoccupation majeure qui sous-tend les mesures réglementaires contenues dans la directive 2014/40/UE. Une approche qui aurait été axée sur la teneur globale en tabac des produits et aurait évalué le volume des ventes sur cette base aurait sans doute été plus conforme à ces objectifs.

On peut raisonnablement soutenir que le fait que la Commission puisse avoir eu, de prime abord, le pouvoir de réaliser l'analyse en se référant au volume des ventes sur la base du nombre de cigarettes/cigares/cigarillos ne la dispensait pas de l'obligation de veiller à ce que les objectifs sous-jacents de la directive 2014/40/UE en termes de protection de la santé soient mieux atteints par une autre option qui s'offrait à elle, à savoir par l'évaluation des volumes comparatifs de ventes en se fondant sur la teneur en tabac.

### **Annexe 1**

Arrêt de la High Court (Haute Cour) rendu le 15 septembre 2023