

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

14 décembre 2004<sup>\*</sup>

Dans l'affaire C-434/02,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Verwaltungsgericht Minden (Allemagne), par décision du 14 novembre 2002, parvenue à la Cour le 29 novembre 2002, dans la procédure

**Arnold André GmbH & Co. KG**

contre

**Landrat des Kreises Herford,**

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans et K. Lenaerts, présidents de chambre, MM. C. Gulmann et J.-P. Puissochet, M<sup>me</sup> N. Colneric, MM. S. von Bahr et J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), juges,

\* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. L. A. Geelhoed,  
greffier: M. H. von Holstein, greffier-adjoint, puis M<sup>me</sup> M.-F. Contet, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 juin 2004,

considérant les observations présentées:

- pour Arnold André GmbH & Co. KG, par M<sup>es</sup> J. Sedemund et M. Graf von Merveldt, Rechtsanwälte,
- pour le Landrat des Kreises Herford, par M. P. Bischof, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement belge, par M<sup>me</sup> A. Snoecx, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et M<sup>me</sup> R. Loosli-Surrans, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement irlandais, par M<sup>me</sup> K. Mooney et M. J. Buttimore, BL,
- pour le gouvernement finlandais, par M<sup>me</sup> T. Pynnä, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement suédois, par M. A. Kruse, en qualité d'agent,
  
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M<sup>mes</sup> P. Ormond et C. Jackson, en qualité d'agents, assistées de MM. N. Paines, QC, et T. Ward, barrister,
  
- pour le Parlement européen, par M<sup>me</sup> E. Waldherr, MM. M. Moore et U. Rösslein, en qualité d'agents,
  
- pour le Conseil de l'Union européenne, par M<sup>me</sup> E. Karlsson et M. J.-P. Hix, en qualité d'agents,
  
- pour la Commission des communautés européennes, par M<sup>me</sup> I. Martínez del Peral, MM. F. Hoffmeister et B. Martenczuk, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 septembre 2004,

rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité de l'article 8 de la directive 2001/37/CE 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).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Arnold André GmbH & Co. KG (ci-après «Arnold André») au Landrat des Kreises Herford au sujet de l'interdiction de commercialisation, en Allemagne, des produits du tabac à usage oral de l'importateur Swedish Match.

### **Le cadre juridique**

- 3 L'article 8 bis de la directive 89/622/CEE du Conseil, du 13 novembre 1989, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière d'étiquetage des produits de tabac (JO L 359, p. 1), telle que modifiée par la directive 92/41/CEE du Conseil, du 15 mai 1992 (JO L 158, p. 30, ci-après la «directive 89/622»), prévoit que les États membres interdisent la mise sur le marché des tabacs à usage oral définis, selon l'article 2, paragraphe 4, de cette directive comme étant «tous les produits destinés à un usage oral, à l'exception de ceux destinés à être fumés ou mâchés, constitués totalement ou partiellement de tabac, sous forme de poudre, de particules fines ou toute combinaison de ces formes — notamment ceux présentés en sachets-portions ou sachets poreux — ou sous une forme évoquant une denrée comestible».
- 4 Le onzième considérant de la directive 92/41 indique «qu'il est prouvé que les produits du tabac sans combustion constituent un facteur de risque majeur de cancer et qu'ils doivent donc porter un avertissement spécifique concernant ce risque». Selon le douzième considérant de la même directive, «les experts scientifiques estiment que la dépendance entraînée par la consommation de tabac constitue un danger justifiant qu'il fasse l'objet d'un avertissement spécifique sur tout produit du tabac».

5 Aux termes du treizième considérant de la directive 92/41:

«[...] de nouveaux produits du tabac à usage oral apparaissant sur le marché de certains États membres exercent un attrait particulier sur les jeunes et [...] les États membres les plus exposés à ce problème ont déjà interdit totalement ces nouveaux produits ou ont l'intention de les interdire».

6 Le quatorzième considérant de la même directive expose:

«[...] pour ce qui concerne ces produits, il existe des divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres et [...], de ce fait, il y a lieu de les soumettre à des règles communes».

7 Aux termes du quinzième considérant de la directive 92/41:

«[...] il existe un risque réel que ces nouveaux produits à usage oral soient utilisés surtout par les jeunes, entraînant ainsi une dépendance à l'égard de la nicotine, si des mesures restrictives ne sont pas prises en temps utile».

8 Selon le seizième considérant de ladite directive:

«[...] conformément aux conclusions des études du Centre international de recherche sur le cancer, les tabacs à usage oral sont caractérisés par la présence de quantités particulièrement élevées de substances cancérigènes; [...] ces nouveaux produits provoquent notamment des cancers de la bouche».

- 9 Aux termes du dix-septième considérant de la même directive:

«[...] les interdictions de mise sur le marché déjà introduites par trois États membres en ce qui concerne ces tabacs ont une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur; [...] il est donc nécessaire de procéder au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres dans ce domaine, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé; [...] la seule mesure appropriée est l'interdiction totale; [...] toutefois, cette interdiction ne concerne pas les produits du tabac à usage oral de longue tradition qui restent soumis aux dispositions de la directive 89/622/CEE, telle que modifiée par la présente directive, applicables aux produits du tabac sans combustion».

- 10 L'article 151, paragraphe 1, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 1994, C 241, p. 21, et JO 1995, L 1, p. 1, ci-après l'«acte d'adhésion»), prévoit:

«Les actes figurant dans la liste de l'annexe XV du présent acte s'appliquent à l'égard des nouveaux États membres dans les conditions prévues dans cette annexe.»

11 Le chapitre X, intitulé «Divers», de ladite annexe, fixant la liste prévue à l'article 151 de l'acte d'adhésion, dispose:

«a) L'interdiction prévue à l'article 8 bis de la directive 89/622/CEE, modifiée [...] concernant la mise sur le marché du produit défini à l'article 2 paragraphe 4 de la directive [...] ne s'applique pas [au Royaume] de Suède [...], à l'exception de l'interdiction de mettre ce produit sur le marché sous une forme ressemblant à un produit alimentaire,

b) [Le Royaume] de Suède [prend] toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que le produit visé au point a) n'est pas placé sur le marché dans les autres États membres auxquels les directives 89/622/CEE et 92/41/CEE sont entièrement applicables.

[...]»

12 La directive 2001/37 a été adoptée sur le fondement des articles 95 CE et 133 CE et a pour objet la refonte de la directive 89/622 et de la directive 90/239/CEE du Conseil, du 17 mai 1990, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant la teneur maximale en goudron des cigarettes (JO L 137, p. 36).

13 Selon le vingt-huitième considérant de la directive 2001/37:

«La directive 89/622/CEE a interdit la vente dans les États membres de certains types de tabac à usage oral. L'article 151 de l'acte d'adhésion [...] accorde à la Suède une dérogation aux dispositions de cette directive à cet égard.»

14 L'article 2 de la directive 2001/37, intitulé «Définitions», dispose:

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

1) 'produits du tabac': les produits destinés à être fumés, prisés, sucés ou mâchés, dès lors qu'ils sont, même partiellement, constitués de tabac génétiquement modifié ou non;

[...]

4) 'tabacs à usage oral': tous les produits destinés à un usage oral, à l'exception de ceux destinés à être fumés ou mâchés, constitués totalement ou partiellement de tabac, sous forme de poudre, de particules fines ou de toute combinaison de ces formes — notamment ceux présentés en sachets-portions ou sachets poreux — ou sous une forme évoquant une denrée comestible;

[...]»

15 Selon l'article 5, paragraphe 4, de la même directive:

«Les produits du tabac à usage oral dont la commercialisation est autorisée en vertu de l'article 8 et les produits du tabac sans combustion portent l'avertissement suivant:

'Ce produit du tabac peut nuire à votre santé et créer une dépendance'

[...]

16 L'article 8 de la directive 2001/37, intitulé «Tabac à usage oral» prévoit:

«Les États membres interdisent la mise sur le marché des tabacs à usage oral sans préjudice des dispositions de l'article 151 de l'acte d'adhésion [...]

17 Aux termes de l'article 13, paragraphe 1, de ladite directive:

«Les États membres ne peuvent, pour des considérations relatives à la limitation de la teneur des cigarettes en goudron, nicotine ou monoxyde de carbone, aux avertissements relatifs à la santé et autres indications ou à d'autres exigences de la présente directive, interdire ou restreindre l'importation, la vente et la consommation des produits du tabac qui sont conformes à la présente directive, à l'exception des mesures prises aux fins de vérification des éléments fournis dans le cadre de l'article 4.»

- 18 L'article 15 de la même directive dispose, notamment, que la directive 89/622 est abrogée et que les références qui y sont faites doivent s'entendre comme faites à la directive 2001/37.

### **Le litige au principal et la question préjudicielle**

- 19 Arnold André est une société dont le siège est en Allemagne et qui commercialise des cigares, des tabacs à pipe, ainsi que du tabac suédois traditionnel à usage oral dénommé «snus». Le «snus» est un tabac finement broyé ou coupé, vendu en vrac ou sous forme de petits sachets-portions et destiné à être consommé en le plaçant entre la gencive et la lèvre.
- 20 En se fondant essentiellement sur le paragraphe 5 a de la Verordnung über Tabakerzeugnisse (Tabakverordnung) (BGBl 1996 I, p. 460, ci après le «règlement sur les tabacs»), qui a transposé en droit allemand l'article 8 bis de la directive 89/622, le Landrat des Kreises Herford a, par une décision du 12 septembre 2002, interdit à Arnold André ses activités de commercialisation des produits du tabac des marques Röda Lacket-Snus, Ljunglöfs Ettan-Snus et General Snus de l'importateur Swedish Match. Il a été enjoint à Arnold André de procéder au rappel des produits concernés et de la documentation s'y rapportant, sous peine d'astreinte. L'exécution immédiate de la décision du 12 septembre 2002 a été ordonnée.
- 21 Le 27 septembre 2002, Arnold André a formé un recours contre cette décision devant l'administration, puis a demandé, le 30 septembre 2002 au Verwaltungsgericht Minden, la suspension de l'exécution immédiate de ladite décision.

- 22 La juridiction de renvoi s'interroge sur la compatibilité, avec des dispositions du droit communautaire, de l'article 8 de la directive 2001/37, dont la transposition est assurée par le paragraphe 5 a du règlement sur les tabacs. Il se demande si cet article 8 n'est pas contraire aux dispositions des articles 28 CE et 95, paragraphe 1, CE, ainsi qu'aux principes d'égalité et de proportionnalité.
- 23 Le Verwaltungsgericht Minden a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 8 de la directive 2001/37 [...], en vertu duquel la mise sur le marché des tabacs à usage oral est interdite sans préjudice des dispositions de l'article 151 de l'acte d'adhésion [...], est-il contraire à des dispositions communautaires de rang supérieur?»

**Sur les demandes tendant, à titre principal, au dépôt d'observations en réponse aux conclusions de l'avocat général et, à titre subsidiaire, à la réouverture de la procédure orale**

- 24 Par acte déposé au greffe de la Cour le 6 octobre 2004, Arnold André a demandé à la Cour:
- à titre principal, qu'elle l'autorise à déposer des observations écrites à la suite des conclusions de M. l'avocat général;
  - à titre subsidiaire, qu'elle ordonne la réouverture de la procédure orale, en application de l'article 61 du règlement de procédure.

- 25 Arnold André souhaite se prononcer sur les propositions de M. l'avocat général relatives à l'éventuel maintien des effets de la directive 2001/37 après que la Cour en aura reconnu l'invalidité.
- 26 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le statut de la Cour de justice et le règlement de procédure de celle-ci ne prévoient pas la possibilité pour les parties de déposer des observations en réponse aux conclusions présentées par l'avocat général (voir ordonnance du 4 février 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Rec. p. I-665, point 2). Dès lors, la demande tendant à déposer des observations écrites en réponse aux conclusions de M. l'avocat général est rejetée.
- 27 En outre, la Cour peut d'office ou sur proposition de l'avocat général, ou encore à la demande des parties, ordonner la réouverture de la procédure orale, conformément à l'article 61 de son règlement de procédure, si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou que l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties (voir arrêts du 19 février 2002, *Wouters e.a.*, C-309/99, Rec. p. I-1577, point 42, et du 29 avril 2004, *Parlement/Ripa di Meana e.a.*, C-470/00 P, Rec. p. I-4167, point 33). Cependant, en l'espèce, la Cour, l'avocat général entendu, considère qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires pour répondre aux questions posées. Par conséquent, il convient de rejeter la demande de réouverture de la procédure orale.

### **Sur la question préjudicielle**

- 28 La question préjudicielle concerne la validité de l'article 8 de la directive 2001/37. Pour l'examiner, il convient de vérifier si cet article pouvait être pris sur la base juridique de l'article 95 CE ou s'il a été pris en violation des articles 28 CE et 253 CE ainsi que des principes de proportionnalité et de non-discrimination.

*En ce qui concerne le choix de l'article 95 CE comme base juridique*

- 29 L'article 95, paragraphe 1, CE établit que le Conseil arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.
- 30 À cet égard, il convient de rappeler que, si la simple constatation de disparités entre les réglementations nationales ne suffit pas pour justifier le recours à l'article 95 CE (voir, en ce sens, arrêt du 5 octobre 2000, *Allemagne/Parlement et Conseil*, C-376/98, Rec. p. I-8419, point 84), il en va différemment en cas de divergences entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui sont de nature à entraver les libertés fondamentales et à avoir ainsi une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur [voir, en ce sens, arrêts *Allemagne/Parlement et Conseil*, précité, point 95, et du 10 décembre 2002, *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, C-491/01, Rec. p. I-11453, point 60].
- 31 Il résulte également de la jurisprudence de la Cour que, si le recours à l'article 95 CE comme base juridique est possible en vue de prévenir des obstacles futurs aux échanges résultant de l'évolution hétérogène des législations nationales, l'apparition de tels obstacles doit être vraisemblable et la mesure en cause doit avoir pour objet leur prévention [voir, en ce sens, arrêts du 13 juillet 1995, *Espagne/Conseil*, C-350/92, Rec. p. I-1985, point 35; *Allemagne/Parlement et Conseil*, précité, point 86; du 9 octobre 2001, *Pays-Bas/Parlement et Conseil*, C-377/98, Rec. p. I-7079, point 15, ainsi que *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, précité, point 61].

- 32 La Cour a par ailleurs jugé que, dès lors que les conditions du recours à l'article 95 CE comme base juridique se trouvent remplies, le législateur communautaire 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 [arrêt *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, précité, point 62].
- 33 Il y a lieu de relever, en outre, que l'article 152, paragraphe 1, premier alinéa, CE prévoit qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté et l'article 95, paragraphe 3, CE exige de façon expresse que, dans l'harmonisation réalisée, un niveau élevé de protection de la santé des personnes soit garanti [arrêt *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, précité, point 62].
- 34 Il découle de ce qui précède que, lorsqu'il existe des obstacles aux échanges, ou qu'il est vraisemblable que de tels obstacles vont surgir dans le futur, en raison du fait que les États membres ont pris ou sont en train de prendre à l'égard d'un produit ou d'une catégorie de produits des mesures divergentes, de nature à assurer un niveau de protection différent et à empêcher de ce fait le ou les produits concernés de circuler librement dans la Communauté, l'article 95 CE habilite le législateur communautaire à intervenir en arrêtant les mesures appropriées dans le respect, d'une part, du paragraphe 3 dudit article et, d'autre part, des principes juridiques mentionnés dans le traité ou dégagés par la jurisprudence, notamment du principe de proportionnalité.
- 35 En fonction des circonstances, ces mesures appropriées peuvent consister à obliger l'ensemble des États membres à autoriser la commercialisation du ou des produits concernés, à assortir une telle obligation d'autorisation de certaines conditions, voire interdire, provisoirement ou définitivement, la commercialisation d'un ou de certains produits [voir, dans le contexte de la directive 92/59/CEE du Conseil, du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits (JO L 228, p. 24), arrêt du 9 août 1994, *Allemagne/Conseil*, C-359/92, Rec. p. I-3681, points 4 et 33].

36 C'est à la lumière de ces principes qu'il convient de vérifier si les conditions de recours à l'article 95 CE comme base juridique se trouvent remplies dans le cas de l'article 8 de la directive 2001/37.

37 À titre liminaire, il importe de souligner que ledit article 8 ne fait que reprendre les dispositions de l'article 8 bis de la directive 89/622, selon lequel les États membres interdisent la mise sur le marché des tabacs à usage oral. Ceux-ci sont définis dans la directive 2001/37, ainsi que dans la directive 89/622, comme étant «tous les produits destinés à un usage oral à l'exception de ceux destinés à être fumés ou mâchés, constitués totalement ou partiellement de tabac, sous forme de poudre, de particules fines ou toute combinaison de ces formes — notamment ceux présentés en sachets-portions ou sachets poreux — ou sous une forme évoquant une denrée comestible».

38 Il est constant que, pour ces produits, comme il est indiqué au quatorzième considérant de la directive 92/41, il existait, au moment de l'adoption de cette dernière, des divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres. En effet, deux d'entre eux avaient déjà interdit la commercialisation de tels produits et un troisième avait adopté des dispositions qui, si elles n'étaient pas encore entrées en vigueur, avaient le même objet. Celles-ci étaient destinées, selon leurs auteurs, à arrêter l'expansion de la consommation de produits nocifs pour la santé, qui étaient nouveaux sur le marché des États membres et qui étaient réputés être particulièrement attractifs pour les jeunes.

39 Dès lors que le marché des produits du tabac est un marché sur lequel les échanges entre États membres sont relativement importants [voir arrêt *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, précité, point 64], ces mesures d'interdiction de commercialisation contribuaient à une évolution hétérogène de ce marché et étaient ainsi de nature à constituer des obstacles à la libre circulation des marchandises.

- 40 Compte tenu, en outre, de la prise de conscience croissante par le public du caractère nocif pour la santé de la consommation des produits du tabac, il était vraisemblable que des obstacles à la libre circulation de ces produits allaient surgir en raison de l'adoption par les États membres de nouvelles règles, reflétant cette évolution, destinées à décourager plus efficacement la consommation de ces produits [arrêt *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, précité, point 67].
- 41 L'article 8 de la directive 2001/37 a été adopté dans un contexte qui, au regard des obstacles à la libre circulation des marchandises existant sur le marché des produits du tabac à raison de l'évolution hétérogène des conditions de la commercialisation des produits du tabac à usage oral dans les divers États membres, n'était pas différent de celui qui existait lors de l'adoption de l'article 8 bis de la directive 89/622. Il importe d'ajouter que l'acte d'adhésion ne saurait avoir aucune incidence sur l'appréciation de ce contexte. En effet, cet acte a non seulement placé le royaume de Suède hors du champ d'application dudit article 8 bis, mais il a encore exigé que cet État membre prenne toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les produits du tabac à usage oral ne soient pas mis sur le marché des autres États membres.
- 42 Une intervention du législateur communautaire fondée sur l'article 95 CE se justifiait donc en ce qui concerne les produits du tabac à usage oral.
- 43 Il résulte de ce qui précède que la mesure d'interdiction contenue à l'article 8 de la directive 2001/37 pouvait être adoptée sur le fondement de l'article 95 CE. Il conviendra d'examiner plus loin si l'adoption de cette mesure s'est faite dans le respect de l'article 95, paragraphe 3, CE et des principes juridiques visés par la question posée par la juridiction de renvoi.

*En ce qui concerne l'article 95, paragraphe 3, CE et le principe de proportionnalité*

- 44 L'article 95, paragraphe 3, CE dispose que tant la Commission que le Parlement et le Conseil prennent pour base un niveau élevé de protection de la santé des personnes en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques.
- 45 Il convient, en outre, de rappeler que le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que les moyens mis en œuvre par une disposition communautaire soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, arrêts du 18 novembre 1987, *Maizena*, 137/85, Rec. p. 4587, point 15; du 7 décembre 1993, *ADM Ölmühlen*, C-339/92, Rec. p. I-6473, point 15, et du 11 juillet 2002, *Käserer Champignon Hofmeister*, C-210/00, Rec. p. I-6453, point 59).
- 46 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des conditions mentionnées au point précédent, il y a lieu de reconnaître au législateur communautaire un large pouvoir d'appréciation dans un domaine tel que celui de l'espèce, qui implique de sa part des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lequel il est appelé à effectuer des appréciations complexes. Seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure [voir, en ce sens, arrêts du 12 novembre 1996, *Royaume-Uni/Conseil*, C-84/94, Rec. p. I-5755, point 58; du 13 mai 1997, *Allemagne/Parlement et Conseil*, C-233/94, Rec. p. I-2405, points 55 et 56; du 5 mai 1998, *National Farmers' Union e.a.*, C-157/96, Rec. p. I-2211, point 61, ainsi que *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, précité, point 123].
- 47 S'agissant de l'article 8 bis inséré dans la directive 89/622 par la directive 92/41, il résulte des considérants de cette dernière que la mesure d'interdiction de

commercialisation des produits du tabac à usage oral était la seule à présenter un caractère approprié pour répondre au risque réel de voir ces nouveaux produits utilisés par les jeunes, entraînant ainsi une dépendance à la nicotine, et alors que lesdits produits provoquent notamment des cancers de la bouche.

- 48 Arnold André soutient en substance que, eu égard à l'état des données scientifiques dont disposait le législateur communautaire en 2001, lors de l'adoption de l'article 8 de la directive 2001/37, et sur lesquelles il s'est d'ailleurs fondé pour modifier les règles relatives à l'avertissement visées à l'article 5, paragraphe 4, de ladite directive, le maintien de l'interdiction de commercialisation des produits du tabac à usage oral était disproportionné par rapport à l'objectif recherché et il ne tenait pas compte de l'évolution desdites données scientifiques.
- 49 À cet égard, il convient de répondre que si certains experts ont pu, dès 1999, remettre en cause l'affirmation selon laquelle, comme il est dit au seizième considérant de la directive 92/41, «ces nouveaux produits provoquent notamment des cancers de la bouche», toute controverse n'était cependant pas éliminée sur ce point lors de l'adoption de la directive 2001/37. Par ailleurs, si une partie de la communauté scientifique admettait que des produits du tabac à usage oral pouvaient être utilisés comme produits de substitution à la cigarette, une autre partie contestait le bien-fondé d'une telle prise de position. De cette situation, il doit être inféré que les données scientifiques dont le législateur communautaire a pu disposer en 2001 ne permettaient pas de conclure que la consommation des produits en cause était sans danger pour la santé des personnes.
- 50 En outre, comme tous les autres produits du tabac, ceux à usage oral contiennent de la nicotine qui provoque une dépendance et dont la toxicité n'est pas contestée.

- 51 Or, d'une part, il n'avait pas été démontré lors de l'adoption de la directive 2001/37 que les effets nocifs desdits produits seraient à cet égard moindres que ceux d'autres produits du tabac. D'autre part, il était établi qu'ils présentaient des risques graves pour la santé, dont le législateur communautaire devait tenir compte.
- 52 Dans ces conditions, il ne saurait être soutenu que, contrairement aux dispositions de l'article 95, paragraphe 3, CE, l'interdiction qui résulte de l'article 8 de la directive 2001/37 aurait été édictée sans tenir compte de l'évolution des données scientifiques.
- 53 Par ailleurs, aucun des éléments d'appréciation soumis à la Cour ne permet de considérer que les produits du tabac à usage oral n'étaient pas des produits nouveaux sur le marché des États membres tel qu'il existait lors de l'adoption de la directive 92/41.
- 54 Pour satisfaire à l'obligation qui lui incombait de prendre pour base un niveau de protection élevé en matière de santé, conformément à l'article 95, paragraphe 3, CE, le législateur communautaire a pu ainsi considérer, sans excéder les limites du pouvoir d'appréciation qui lui appartient en la matière, qu'une mesure d'interdiction de commercialisation des produits du tabac à usage oral était nécessaire et que, en particulier, il n'existait pas de mesure alternative permettant d'atteindre cet objectif de manière aussi efficace.
- 55 En effet, comme le relève M. l'avocat général aux points 116 à 119 de ses conclusions, toutes les autres mesures visant à soumettre les fabricants à des normes techniques pour réduire la nocivité du produit, ou à réglementer l'étiquetage des emballages de ce produit et les conditions de sa vente, notamment aux mineurs, n'auraient pas le même effet préventif en termes de protection de la santé en ce sens qu'elles laisseraient s'installer sur le marché un produit demeurant en tout état de cause nocif.

- 56 Il découle des considérations qui précèdent que, au regard tant de l'objectif imparti au législateur communautaire par les dispositions de l'article 95, paragraphe 3, CE, d'assurer un niveau élevé de protection de la santé des personnes, que de son obligation de respecter le principe de proportionnalité, la mesure d'interdiction contestée ne peut être regardée comme manifestement inappropriée.

*En ce qui concerne l'article 28 CE*

- 57 Selon une jurisprudence constante, l'interdiction des restrictions quantitatives ainsi que des mesures d'effet équivalent, prévue par l'article 28 CE, vaut non seulement pour les mesures nationales, mais également pour les mesures émanant des institutions communautaires (voir notamment, en ce sens, arrêts du 17 mai 1984, *Denkavit Nederland*, 15/83, Rec. p. 2171, point 15; du 9 août 1994, *Meyhui*, C-51/93, Rec. p. I-3879, point 11, et du 25 juin 1997, *Kieffer et Thill*, C-114/96, Rec. p. I-3629, point 27).
- 58 Néanmoins, comme il est prévu à l'article 30 CE, les dispositions de l'article 28 CE ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées notamment par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes.
- 59 L'interdiction de commercialisation des produits du tabac à usage oral prévue à l'article 8 de la directive 2001/37 constituant l'une des restrictions visées à l'article 28 CE, elle est toutefois justifiée, comme il est indiqué au point 56 du présent arrêt, par des raisons de protection de la santé des personnes. Elle ne saurait, dès lors, en tout état de cause, être regardée comme étant intervenue en violation des dispositions de l'article 28 CE.

- 60 Par ailleurs, l'interdiction impartie au royaume de Suède de mise sur le marché des autres États membres des produits du tabac à usage oral résulte des dispositions de l'annexe XV, chapitre X, sous b), de l'acte d'adhésion, et non de celles de la directive 2001/37.

*En ce qui concerne l'article 253 CE*

- 61 Il convient de rappeler que, si la motivation exigée par l'article 253 CE doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte en cause, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle, il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de droit ou de fait pertinents (voir, notamment, arrêt du 29 février 1996, Commission/Conseil, C-122/94, Rec. p. I-881, point 29).
- 62 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. Si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution, il serait inutile d'exiger une motivation spécifique pour chacun des choix techniques qu'elle a opérés (voir, notamment, arrêts du 5 juillet 2001, Italie/Conseil et Commission, C-100/99, Rec. p. I-5217, point 64, ainsi que, en ce sens, Espagne et Finlande/Parlement et Conseil, affaires jointes C-184/02 et C-223/02, arrêt du 9 septembre 2004, Rec. p. I-7789, point 79).
- 63 Les considérants de la directive 92/41 exposent clairement les motifs pour lesquels une mesure d'interdiction de commercialisation des produits du tabac à usage oral devait être introduite dans la directive 89/622. En particulier, après avoir rappelé que

les experts scientifiques étaient d'avis que tous les produits du tabac entraînent des risques pour la santé et qu'il était prouvé que les produits du tabac sans combustion constituent un facteur de risque majeur de cancer; ces auteurs ont constaté, en outre, que de nouveaux produits du tabac à usage oral apparaissant sur le marché de certains États membres exerçaient un attrait particulier sur les jeunes, avec le risque d'entraîner, pour ceux-ci, une dépendance à l'égard de la nicotine si des mesures restrictives n'étaient pas prises en temps utile. Il a été encore relevé que les États membres les plus exposés à ce problème avaient déjà interdit totalement ces nouveaux produits ou avaient l'intention de les interdire.

64 Il importe en outre de constater que l'interdiction prévue à l'article 8 de la directive 2001/37 de commercialiser les produits du tabac à usage oral se borne, dans le cadre de la refonte de textes antérieurs, qui constitue l'un des objets de ladite directive, à confirmer la mesure identique adoptée en 1992. Le traitement différent réservé en 1992 à ces produits par rapport aux autres produits du tabac sans combustion résultait des circonstances tenant à la fois au caractère nouveau, sur le marché intérieur de l'époque, des produits visés par l'interdiction, à leur caractère attractif pour les jeunes et à l'existence de mesures nationales d'interdiction dans certains États membres.

65 Or, ces circonstances demeuraient les mêmes en 2001. Certes, il est constant que la commercialisation des produits du tabac à usage oral est de longue tradition en Suède et que ces produits ne peuvent pas être considérés comme étant nouveaux sur le marché correspondant au territoire de cet État membre lors de son adhésion en 1995. Toutefois, l'article 151 de l'acte d'adhésion ayant précisément exclu le royaume de Suède du champ d'application de l'interdiction adoptée en 1992, le territoire de cet État ne peut pas être pris en compte pour la détermination du marché visé à l'article 8 de la directive 2001/37 et, par suite, pour l'appréciation, concernant ce marché, du caractère nouveau des produits dont la commercialisation y est interdite en application dudit article.

- 66 Dès lors que la directive 2001/37 précise, à son vingt-huitième considérant, que la directive 89/622 a interdit la vente dans les États membres de certains types de tabac à usage oral et que l'article 151 de l'acte d'adhésion a accordé au royaume de Suède une dérogation aux dispositions de cette dernière directive, il n'apparaît pas que la confirmation de ladite interdiction à l'article 8 de la directive 2001/37 aurait exigé que celle-ci spécifie d'autres éléments de droit et de fait pertinents pour satisfaire à l'obligation de motivation résultant de l'article 253 CE.
- 67 Il résulte de ces considérations que l'article 8 de la directive 2001/37 satisfait à l'obligation de motivation prévue à l'article 253 CE.

*En ce qui concerne le principe de non-discrimination*

- 68 Selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifiée (voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 2004, Espagne/Commission, C-304/01, Rec. p. I-7655, point 31).
- 69 Or, les produits du tabac à usage oral tels que définis à l'article 2 de la directive 2001/37, alors même qu'ils ne seraient pas fondamentalement différents, dans leur composition ou même leur destination, des produits du tabac destinés à être mâchés, ne se trouvaient pas dans la même situation que ces derniers produits. En effet, les produits du tabac à usage oral faisant l'objet de l'interdiction prévue à l'article 8 bis de la directive 89/622 et reprise à l'article 8 de la directive 2001/37

étaient nouveaux sur le marché des États membres visés par cette mesure. Cette situation particulière autorisait dès lors un traitement différent sans que puisse être utilement invoquée une violation du principe de non-discrimination.

- 70 De l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 8 de la directive 2001/37.

### **Sur les dépens**

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

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

**L'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 8 de la directive 2001/37/CE 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.**

Signatures.