

ARRÊT DE LA COUR

10 décembre 2002 *

Dans l'affaire C-491/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Royaume-Uni), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

The Queen

et

Secretary of State for Health,

ex parte:

British American Tobacco (Investments) Ltd

et

Imperial Tobacco Ltd,

* Langue de procédure: l'anglais.

en présence de:

Japan Tobacco Inc.

et

JT International SA,

une décision à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation 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),

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, MM. J.-P. Puissechot, M. Wathelet, R. Schintgen et C. W. A. Timmermans, présidents de chambre, MM. D. A. O. Edward, A. La Pergola (rapporteur), P. Jann et V. Skouris, M^{mes} F. Macken et N. Colneric, MM. S. von Bahr et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,

greffier: M^{mes} L. Hewlett, administrateur principal, et M.-F. Contet, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

- pour British American Tobacco (Investments) Ltd et Imperial Tobacco Ltd, par MM. D. Wyatt et D. Anderson, QC, ainsi que par M^{me} J. Stratford, barrister, mandatés par le cabinet Lovells, solicitors,
- pour Japan Tobacco Inc. et JT International SA, par M^c O. W. Brouwer, advocaat, et M. N. P. Lomas, solicitor, mandatés par le cabinet Freshfields Bruckhaus Deringer, solicitors,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{me} P. Ormond, en qualité d'agent, assistée de MM. N. Paine, QC, et T. Ward, barrister,
- pour le gouvernement belge, par M^{me} A. Snoecx, en qualité d'agent, assistée de M^{es} E. Gillet et G. Vandersanden, avocats,
- pour le gouvernement allemand, par M. W.-D. Plessing, en qualité d'agent, assisté de M^c J. Sedemund, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement hellénique, par MM. V. Kontolaimos et S. Charitakis, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et M^{me} R. Loosli-Surrans, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement italien, par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. O. Fiumara, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement luxembourgeois, par M. J. Faltz, en qualité d'agent, assisté de M^e P. Kinsch, avocat,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} H. G. Sevenster, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement finlandais, par M^{me} E. Bygglin, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement suédois, par M. A. Kruse, en qualité d'agent,
- pour le Parlement européen, par MM. C. Pennera et M. Moore, en qualité d'agents,
- pour le Conseil de l'Union européenne, par M^{me} E. Karlsson et M. J.-P. Hix, en qualité d'agents,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{me} I. Martinez del Peral et M. K. Fitch, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de British American Tobacco (Investments) Ltd et d'Imperial Tobacco Ltd, représentées par MM. D. Wyatt et D. Anderson,

ainsi que par M^{me} J. Stratford, de Japan Tobacco Inc. et de JT International SA, représentées par M^e O. W. Brouwer et M. N. P. Lomas, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. J. E. Collins, en qualité d'agent, assisté de MM. N. Paine et T. Ward, du gouvernement belge, représenté par M^e G. Vandersanden, du gouvernement allemand, représenté par M. M. Lumma, en qualité d'agent, assisté de M^e J. Sedemund, du gouvernement hellénique, représenté par MM. V. Kontolaimos et S. Charitakis, du gouvernement français, représenté par M^{me} R. Loosli-Surrans, du gouvernement irlandais, représenté par M. J. Buttimore, BL, du gouvernement italien, représenté par M. O. Fiumara, du gouvernement luxembourgeois, représenté par M. N. Mackel, en qualité d'agent, assisté de M^e P. Kinsch, du gouvernement néerlandais, représenté par M^{me} J. van Bakel, en qualité d'agent, du gouvernement finlandais, représenté par M^{me} E. Bygglin, du Parlement, représenté par MM. C. Pennera et M. Moore, du Conseil, représenté par M^{me} E. Karlsson et M. J.-P. Hix, et de la Commission, représentée par M^{me} I. Martinez del Peral et M. K. Fitch, à l'audience du 2 juillet 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 septembre 2002,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 6 décembre 2001, parvenue à la Cour le 19 décembre suivant, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), a posé, en application de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles sur la validité et l'interprétation 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, ci-après la «directive»).

- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de la demande introduite le 3 septembre 2001 par British American Tobacco (Investments) Ltd et Imperial Tobacco Ltd en vue d'être autorisées à exercer un recours en contrôle de légalité («judicial review») de «l'intention et/ou l'obligation» du gouvernement du Royaume-Uni de transposer la directive.

Le cadre juridique

La directive 89/622/CEE

- 3 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 ainsi que l'interdiction de certains tabacs à usage oral (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»), adoptée sur le fondement de l'article 100 A du traité CE (devenu, après modification, article 95 CE), a notamment établi un avertissement général qui doit figurer sur les unités de conditionnement de tout produit du tabac, ainsi que des avertissements supplémentaires réservés exclusivement aux cigarettes et, à partir de 1992, elle a étendu l'obligation d'apposer de tels avertissements supplémentaires aux autres produits du tabac.

La directive 90/239/CEE

- 4 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), adoptée sur le fondement de l'article 100 A du traité, a fixé les limites maximales de la teneur en goudron des cigarettes commercialisées dans les États membres à 15 mg par cigarette au 31 décembre 1992 et à 12 mg par cigarette au 31 décembre 1997.

La directive

- 5 La directive a été adoptée sur le fondement des articles 95 CE et 133 CE et elle a pour objet de refondre les directives 89/622 et 90/239 en adaptant et en complétant leurs dispositions.
- 6 Selon les deuxième et troisième considérants de la directive, il existe encore d'importantes divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac qui font obstacle au fonctionnement du marché intérieur et il y a lieu d'éliminer ces entraves en rapprochant les règles applicables en la matière.
- 7 Aux termes du quatrième considérant de la directive:

«Conformément à l'article 95, paragraphe 3, du traité, il y a lieu de prendre pour base un niveau de protection élevé en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution fondée sur des faits scientifiques. Compte tenu des effets particulièrement nocifs du tabac, la protection de la santé devrait bénéficier d'une attention prioritaire dans ce contexte.»

8 Le cinquième considérant de la directive précise:

«La directive 90/239/CEE a fixé les limites maximales de la teneur en goudron des cigarettes commercialisées dans les États membres avec effet au 31 décembre 1992. En raison de la cancérogénicité du goudron, il est nécessaire de réduire encore davantage les niveaux de goudron autorisés dans les cigarettes.»

9 Le septième considérant de la directive est libellé comme suit:

«Plusieurs États membres ont fait savoir que, si des mesures fixant les teneurs maximales des cigarettes en monoxyde de carbone n'étaient pas adoptées sur le plan communautaire, ils arrêteraient des mesures en ce sens au niveau national. Les différences existant entre les règles concernant le monoxyde de carbone sont susceptibles de créer des entraves aux échanges et de faire obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur. [...]»

10 Selon le neuvième considérant de la directive:

«Il existe des divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de limitation de la teneur maximale en nicotine des cigarettes. De telles disparités sont de nature à créer des entraves aux échanges et à faire obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur. [...]»

11 Aux termes du onzième considérant de la directive:

«La présente directive aura également des incidences sur les produits du tabac exportés de la Communauté européenne. Le régime d'exportation fait partie de la politique commerciale commune. En vertu de l'article 152, paragraphe 1, du traité et selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les exigences en matière de santé doivent faire partie intégrante des autres politiques communautaires. Des règles devraient être adoptées afin de veiller à ce que les dispositions relatives au marché intérieur ne soient pas affectées.»

12 Le dix-neuvième considérant de la directive énonce:

«La diversité dans la présentation des avertissements et l'indication des teneurs s'est maintenue dans les différents États membres. Par conséquent, les consommateurs peuvent être mieux informés quant aux risques liés aux produits du tabac dans un État membre que dans un autre. De telles disparités sont inacceptables et sont de nature à créer des entraves aux échanges et à faire obstacle au fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac, et devraient par conséquent être éliminées. Il y a lieu, à cette fin, de renforcer et de clarifier la législation existante, en garantissant un niveau élevé de protection de la santé.»

13 Aux termes du vingt-septième considérant de la directive:

«L'utilisation sur les conditionnements des produits du tabac de certains termes tels que 'à faible teneur en goudron', 'léger', 'ultraléger', 'mild', de certaines dénominations ou images ou de certains signes figuratifs ou autres risque

d'induire le consommateur en erreur en lui donnant à tort l'impression que ces produits sont moins nocifs et de provoquer des modifications dans la consommation. Les quantités de substances inhalées dépendent non seulement des quantités de certaines substances présentes dans le produit avant sa consommation, mais également du comportement tabagique et de l'accoutumance. Cet aspect n'est pas pris en considération dans l'utilisation de ces termes, ce qui peut vider de leur substance les exigences de la présente directive en matière d'étiquetage. Afin de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et compte tenu de l'évolution des règles internationales proposées, il conviendrait de prévoir une interdiction de cette utilisation au niveau communautaire, tout en accordant un délai suffisant pour la mise en œuvre de cette règle.»

- 14 Aux termes de l'article 1^{er} de la directive, intitulé «Objet»:

«La présente directive a pour objet le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant la teneur maximale en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone des cigarettes, les avertissements relatifs à la santé et autres indications à faire figurer sur les unités de conditionnement des produits du tabac ainsi que certaines mesures relatives aux ingrédients et aux dénominations des produits du tabac, par référence à un niveau élevé de protection de la santé.»

- 15 L'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive prévoit:

«1. À compter du 1^{er} janvier 2004, les cigarettes mises en libre circulation, commercialisées ou fabriquées dans les États membres ne peuvent avoir des teneurs supérieures à:

— 10 mg par cigarette pour le goudron,

— 1 mg par cigarette pour la nicotine,

— 10 mg par cigarette pour le monoxyde de carbone.

2. Par dérogation à la date visée au paragraphe 1, en ce qui concerne les cigarettes fabriquées dans la Communauté européenne et exportées au départ de celle-ci, les États membres peuvent appliquer les teneurs maximales fixées au présent article à partir du 1^{er} janvier 2005, mais doivent, en tout état de cause, le faire au plus tard le 1^{er} janvier 2007.»

16 En vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, les teneurs en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone des cigarettes sont mesurées sur la base des normes ISO 4387 pour le goudron, ISO 10315 pour la nicotine et ISO 8454 pour le monoxyde de carbone. Le paragraphe 3 de la même disposition autorise les États membres à exiger des fabricants ou des importateurs de tabac qu'ils procèdent à tout autre test imposé par les autorités nationales compétentes en vue d'évaluer la teneur d'autres substances générées par leurs produits et d'évaluer les effets de ces autres substances sur la santé. Selon le paragraphe 4 de ladite disposition, les résultats des tests sont soumis aux autorités nationales compétentes, qui en assurent la diffusion en vue d'informer les consommateurs et, en vertu du paragraphe 5, ils sont communiqués à la Commission, qui doit en tenir compte dans l'établissement de son rapport visé à l'article 11 de la directive.

17 L'article 5 de la directive fixe des exigences en matière d'étiquetage, qui prévoient notamment l'obligation de faire figurer sur les emballages des produits, de manière à couvrir des pourcentages déterminés de certaines surfaces de ceux-ci, les teneurs en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone des cigarettes, ainsi que des avertissements relatifs aux risques pour la santé liés aux produits du

tabac, à l'exception des tabacs à usage oral et des autres produits du tabac sans combustion. En particulier, l'article 5, paragraphe 6, sous e), de la directive prévoit que le texte des avertissements et des indications de teneurs doit être imprimé dans la ou les langues officielles de l'État membre dans lequel le produit est commercialisé.

- 18 En vertu de l'article 6 de la directive, les États membres imposent aux fabricants et aux importateurs de produits du tabac de leur soumettre une liste de tous les ingrédients et de leurs quantités, utilisés dans la fabrication de tels produits par marque et type. Les États membres doivent assurer la diffusion par tout moyen approprié de ces informations, en vue d'informer les consommateurs, et doivent les communiquer annuellement à la Commission.
- 19 Aux termes de l'article 7 de la directive, intitulé «Désignations du produit»:

«À compter du 30 septembre 2003 et sans préjudice de l'article 5, paragraphe 1, il est interdit d'utiliser, sur l'emballage des produits du tabac, des textes, dénominations, marques et signes figuratifs ou autres indiquant qu'un produit du tabac particulier est moins nocif que les autres.»

- 20 En vertu de l'article 12 de la directive, la Commission est invitée à présenter, sur la base des informations visées à l'article 6, au plus tard le 31 décembre 2004 et en vue du bon fonctionnement du marché intérieur, une proposition prévoyant une liste commune des ingrédients autorisés dans les produits du tabac, en tenant compte notamment du danger de dépendance qu'ils comportent.

21 Aux termes de l'article 13 de la directive:

«1. 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.

2. La présente directive n'affecte pas la faculté des États membres de maintenir ou d'adopter, dans le respect du traité, des règles plus strictes concernant la fabrication, l'importation, la vente et la consommation des produits du tabac qu'ils estiment nécessaires pour assurer la protection de la santé publique, pour autant que ces règles ne portent pas atteinte aux règles établies par la présente directive.

3. En particulier, les États membres peuvent prévoir l'interdiction, dans l'attente de l'établissement de la liste commune des ingrédients visée à l'article 12, de l'utilisation des ingrédients qui ont pour effet d'accroître les propriétés d'accoutumance des produits du tabac.»

22 Selon l'article 14, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer au plus tard le 30 septembre 2002 et en informent immédiatement la Commission.

- 23 L'article 15, premier alinéa, de la directive abroge les directives 89/622 et 90/239.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 24 Les requérantes au principal sont des fabricants de produits du tabac établis au Royaume-Uni. Elles ont saisi la juridiction de renvoi d'une demande en vue d'être autorisées à exercer un recours en contrôle de légalité («judicial review») de «l'intention et/ou l'obligation» du gouvernement du Royaume-Uni de transposer la directive en soulevant sept moyens d'invalidité à l'encontre de celle-ci.
- 25 La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), a accordé cette autorisation et a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La directive 2001/37/CE est-elle en tout ou en partie invalide en raison:

- a) du caractère inapproprié des articles 95 CE et/ou 133 CE en tant que base juridique;
- b) de l'utilisation des articles 95 CE et 133 CE en tant que double base juridique;
- c) de la violation du principe de proportionnalité;

d) de la violation de l'article 295 CE, du droit fondamental de propriété et/ou de l'article 20 du TRIPs;

e) de la violation de l'article 253 CE et/ou de l'obligation de motivation;

f) de la violation du principe de subsidiarité;

g) d'un détournement de pouvoir?

2) En cas de réponse négative à la première question, l'article 7 de la directive 2001/37/CE du Parlement et du Conseil s'applique-t-il seulement aux produits du tabac commercialisés dans la Communauté européenne ou également aux produits du tabac emballés dans la Communauté européenne et destinés à être exportés vers des États tiers?»

26 Par ordonnance du 26 février 2002, la High Court a autorisé Japan Tobacco Inc. et JT International SA (ci-après, ensemble, «Japan Tobacco») à intervenir dans la procédure au principal, afin de leur permettre de présenter des observations écrites devant la Cour au sujet de la validité de l'article 7 de la directive.

27 Japan Tobacco Inc. est le propriétaire de la marque et JT International SA est le titulaire exclusif de la licence de la marque Mild Seven, qui est une marque de cigarettes. Selon Japan Tobacco, l'article 7 de la directive, dans la mesure où il serait interprété comme une disposition s'appliquant aux marques établies, est de

nature à l'empêcher de jouir ou de faire usage, dans la Communauté, de la propriété intellectuelle de la marque Mild Seven, circonstance qui, lorsque ladite disposition entrera en vigueur, portera un préjudice grave à la valeur de cette marque dans le monde entier.

Sur la recevabilité du renvoi préjudiciel

Observations soumises à la Cour

- 28 Le gouvernement français et la Commission soutiennent que la demande de décision préjudicielle est irrecevable.
- 29 Cette irrecevabilité découle, selon eux, du fait que, d'une part, la décision de renvoi a été adoptée avant le 30 septembre 2002, date qui constitue le terme fixé pour la transposition de la directive, et que, d'autre part, la législation nationale transposant ladite directive au Royaume-Uni n'avait pas encore été adoptée à la date du renvoi préjudiciel. Or, selon le gouvernement français et la Commission, dans une telle situation, la nature des directives et le système de contrôle juridictionnel de la légalité des actes communautaires s'opposent à ce que la Cour puisse être valablement saisie de questions portant sur la validité et l'interprétation d'une directive.
- 30 Le gouvernement français et la Commission font valoir à cet égard, d'une part, que la Cour a jugé qu'une directive ne saurait être invoquée par les particuliers devant les juridictions nationales qu'après l'expiration du délai fixé pour sa transposition en droit national et que ses dispositions ne sont donc pas susceptibles de créer pour les particuliers, avant cette date, des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder (arrêt du 3 mars 1994, Vaneetveld, C-316/93, Rec. p. I-763, points 16 et 19).

- 31 Ils font valoir, d'autre part, que permettre à un particulier de contester la validité d'une directive à l'occasion d'un litige devant une juridiction nationale avant l'expiration du délai prévu pour sa transposition et en l'absence de mesures transposant celle-ci en droit national pourrait constituer un moyen de contourner les dispositions de l'article 230 CE, en violation du système des voies de recours établi par le traité.

Appréciation de la Cour

- 32 Aux termes de l'article 234 CE, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté, indépendamment du fait qu'ils sont ou non directement applicables (voir, en ce sens, arrêts du 20 mai 1976, *Mazzalai*, 111/75, Rec. p. 657, point 7, et du 10 juillet 1997, *Maso e.a.*, C-373/95, Rec. p. I-4051, point 28).
- 33 Une directive dont le délai de transposition n'est pas encore expiré constitue donc un tel acte visé par l'article 234 CE et la Cour peut valablement être saisie d'un renvoi préjudiciel la concernant dès lors que ce renvoi répond par ailleurs aux conditions de recevabilité fixées par la jurisprudence de cette dernière.
- 34 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, lorsqu'une question sur la validité d'un acte pris par les institutions de la Communauté est soulevée devant une juridiction nationale, c'est à cette juridiction de juger si une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement et, partant, de demander à la Cour de statuer sur cette question. En conséquence, dès lors que les questions posées par le juge national portent sur la validité d'une disposition de droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt du 11 novembre 1997, *Eurotunnel e.a.*, C-408/95, Rec. p. I-6315, point 19).

35 Néanmoins, la Cour a estimé ne pas pouvoir statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale lorsque, notamment, il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle communautaire, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou lorsque le problème est de nature hypothétique (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 13 juin 2002, *Sea-Land Service et Nedlloyd Lijnen*, C-430/99 et C-431/99, Rec. p. I-5235, point 46).

36 S'agissant, tout d'abord, de la réalité du litige au principal, il convient de relever qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi que, en vertu de l'autorisation qui leur a été accordée à cet effet par la High Court, les requérantes au principal peuvent exercer un recours en contrôle de légalité de «l'intention et/ou l'obligation» du gouvernement du Royaume-Uni de transposer la directive, alors même que, à la date d'introduction de ce recours, le délai prévu pour la transposition de celle-ci n'est pas encore expiré et que ce gouvernement n'a adopté aucune mesure nationale de transposition de ladite directive. Par ailleurs, il existe un désaccord entre lesdites requérantes et le Secretary of State for Health sur le point de savoir si le recours susmentionné est fondé.

37 S'agissant, ensuite, de la pertinence des questions posées pour la solution du litige au principal, il convient de relever, en premier lieu, que l'éventuelle invalidité de la directive est bien de nature à influencer sur cette solution. Les requérantes au principal soutiennent en effet que la transposition d'une directive par le gouvernement du Royaume-Uni au moyen de «regulations» adoptés sur le fondement de l'article 2, paragraphe 2, de la European Communities Act 1972 est subordonnée à la condition que cette directive soit valide, de sorte que l'invalidité de celle-ci empêcherait de la transposer par voie de «regulations» au titre de ladite législation. Il importe de constater, en second lieu, que l'interprétation des dispositions de la directive est également susceptible d'avoir une influence sur la solution du litige au principal.

- 38 Dès lors, il n'apparaît pas de manière manifeste que l'appréciation de la validité de la directive ou l'interprétation de celle-ci, demandées par la juridiction de renvoi, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou concernent un problème de nature hypothétique.
- 39 S'agissant de l'argument selon lequel admettre la recevabilité du renvoi préjudiciel en appréciation de validité dans une situation telle que celle au principal pourrait constituer un moyen de contourner les dispositions de l'article 230 CE, il convient de relever que, dans le système complet de voies de recours et de procédures établi par le traité CE en vue d'assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, des personnes physiques ou morales ne pouvant pas, en raison des conditions de recevabilité visées au quatrième alinéa de ladite disposition, attaquer directement des actes communautaires de portée générale, ont la possibilité, selon les cas, de faire valoir l'invalidité de tels actes soit, de manière incidente en vertu de l'article 241 CE, devant le juge communautaire, soit devant les juridictions nationales et d'amener celles-ci, qui ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité desdits actes, à interroger à cet égard la Cour par la voie de questions préjudicielles (arrêt du 25 juillet 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, point 40).
- 40 Il y a lieu de préciser que la possibilité pour les particuliers de faire valoir devant les juridictions nationales l'invalidité d'un acte communautaire de portée générale n'est pas subordonnée à la condition que ledit acte ait effectivement déjà fait l'objet de mesures d'application adoptées en vertu du droit national. Il suffit à cet égard que la juridiction nationale soit saisie d'un litige réel dans lequel se pose, à titre incident, la question de la validité d'un tel acte. Or, cette condition est bien remplie dans le cas du litige au principal, ainsi que cela ressort des points 36 et 37 du présent arrêt.
- 41 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les questions posées par la juridiction de renvoi sont recevables.

Sur la première question

Sur la première question, sous a)

- 42 Par sa première question, sous a), la juridiction de renvoi demande si la directive est en tout ou en partie invalide en raison du fait que les articles 95 CE et/ou 133 CE ne lui fournissent pas une base juridique appropriée.

Observations soumises à la Cour

- 43 Les requérantes au principal soutiennent que, en vertu de l'article 152, paragraphe 4, sous c), CE, la Communauté n'est pas compétente pour harmoniser les règles nationales en matière de santé publique en tant que telles et qu'elle n'est compétente pour adopter une mesure d'harmonisation sur la base de l'article 95 CE qu'à la condition que cette mesure ait effectivement pour objet l'amélioration des conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur et contribue effectivement à l'élimination d'entraves à la libre circulation des marchandises ou à la libre prestation des services ou encore à la suppression de distorsions de concurrence (voir, en ce sens, arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, Rec. p. I-8419, en particulier points 84 et 95, ci-après l'«arrêt sur la publicité en faveur du tabac»). Or, en l'espèce, contrairement aux indications qui figurent dans ses considérants, la directive n'aurait pas pour objectif d'assurer la libre circulation des produits du tabac, mais elle viserait en réalité à garantir la protection de la santé publique.
- 44 Les requérantes au principal font également valoir que, puisque la directive 90/239 a établi un régime entièrement harmonisé applicable aux teneurs en goudron des cigarettes, il n'est pas possible de légiférer davantage pour atteindre

des objectifs concernant la réalisation du marché intérieur afin de réduire les teneurs en goudron déjà spécifiées. Même s'il était admis que le législateur communautaire a le pouvoir de légiférer de nouveau dans un domaine qui a déjà été harmonisé pour des raisons tenant au marché intérieur en se fondant sur des considérations de santé, une telle législation devrait à tout le moins être fondée sur une nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques.

45 Par ailleurs, selon les requérantes au principal, l'article 133 CE ne pourrait pas non plus constituer une base juridique appropriée pour la directive, dès lors que les dispositions de l'article 3 de celle-ci, en tant qu'elles fixent des exigences relatives à la fabrication des cigarettes dans la Communauté, n'ont pas pour objet l'établissement d'une politique commerciale commune en ce qui concerne le régime d'exportation de ces produits, puisque de telles exigences de fabrication ne concernent pas spécifiquement le commerce international, mais affectent tout autant le commerce intracommunautaire.

46 Selon Japan Tobacco, l'article 7 de la directive ne saurait trouver une base juridique dans les articles 95 CE ou 133 CE, notamment en raison du fait que rien ne prouve que des obstacles au commerce ou des distorsions de concurrence auraient pu survenir en l'absence d'adoption dudit article 7.

47 Le gouvernement allemand souligne que l'article 3, paragraphe 1, de la directive énonce non seulement une interdiction de commercialisation des cigarettes qui ne respectent pas les teneurs maximales que fixe cette disposition, mais également une interdiction de fabrication. Le paragraphe 2 de cette disposition prévoit un régime différent selon que la fabrication intervient aux fins de commercialisation à l'intérieur de la Communauté ou d'exportation vers des pays tiers. Selon ce gouvernement, l'interdiction de fabrication prévue à l'article 3 de la directive revêt, dans les relations avec ces derniers, la nature d'une interdiction d'exportation.

- 48 Par ailleurs, selon le gouvernement allemand, il ressort notamment de la dernière phrase du onzième considérant de la directive que cette interdiction d'exporter vers des pays tiers des cigarettes dont les teneurs en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone ne respectent pas les exigences de la directive vise à éviter que ces produits ne puissent être commercialisés dans la Communauté à la suite de réimportations illégales, ce qui affecterait les dispositions relatives au marché intérieur.
- 49 Or, selon ledit gouvernement, l'interdiction d'exportation en cause ne pourrait pas contribuer effectivement au bon fonctionnement du marché intérieur dès lors que, à sa connaissance, les cigarettes illégalement importées dans la Communauté sont en tout état de cause presque exclusivement fabriquées dans des pays tiers et non dans la Communauté.
- 50 En outre, le gouvernement allemand soutient que l'importation illégale de cigarettes est avant tout une fraude aux droits de douane et aux taxes applicables aux produits du tabac et devrait être combattue par un contrôle plus efficace aux frontières de la Communauté.
- 51 S'agissant de l'article 133 CE, il ne peut pas non plus, selon le gouvernement allemand, constituer une base juridique appropriée pour l'interdiction d'exportation en cause, puisque le domaine d'application de cette disposition est limité aux mesures qui ont pour objet principal d'influencer le volume des échanges ou les flux commerciaux avec les pays tiers, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce, puisque l'interdiction d'exportation ne vise que les réimportations illégales dans la Communauté afin de protéger la santé des ressortissants communautaires.
- 52 Le gouvernement hellénique soutient que les articles 3 et 7 de la directive, en tant qu'ils s'appliquent aux produits fabriqués ou conditionnés à l'intérieur de la

Communauté, mais destinés à être consommés à l'extérieur de celle-ci, n'ont pas pour objectif de favoriser la circulation des produits du tabac au sein du marché intérieur ni d'éviter le contournement des règles applicables en la matière dans la Communauté et, partant, ils ne peuvent donc pas se fonder sur l'article 95 CE.

- 53 Par ailleurs, selon le gouvernement hellénique, l'article 133 CE ne peut pas non plus fournir une base juridique appropriée aux dispositions en cause de la directive, dès lors que celles-ci ont un effet défavorable sur les exportations des produits communautaires vers les pays tiers.
- 54 Le gouvernement luxembourgeois soutient, d'une part, que la directive, en tant qu'elle vise des produits commercialisés sur des marchés extérieurs à la Communauté, ne peut se fonder ni sur l'article 95 CE ni sur l'article 133 CE et, d'autre part, plus généralement, qu'elle a pour objet réel la seule protection de la santé publique, matière pour laquelle l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres est exclue par l'article 152 CE.
- 55 Le gouvernement luxembourgeois fait valoir en particulier que l'application de l'article 3 de la directive aux produits du tabac destinés à être exportés vers des pays tiers repose sur l'idée que des produits non conformes aux dispositions de la directive pourraient être frauduleusement réimportés dans la Communauté. Or, selon ce gouvernement, il s'agit là d'une pure hypothèse, contredite par les faits. En effet, la plupart des cigarettes importées illégalement dans la Communauté seraient fabriquées dans des pays tiers. Par ailleurs, une mesure qui ne porte pas spécifiquement sur les échanges internationaux et qui concerne tout autant, sinon plus, le commerce interne ne pourrait pas être fondée sur l'article 133 CE.
- 56 Les gouvernements du Royaume-Uni, belge, français, irlandais, italien, néerlandais et suédois, ainsi que le Parlement, le Conseil et la Commission, soutiennent que les articles 95 CE et 133 CE constituent la base juridique appropriée de la

directive. S'agissant du recours à l'article 95 CE, ils font notamment valoir que celle-ci a effectivement pour objet d'améliorer les conditions de fonctionnement du marché intérieur dans le domaine des produits du tabac et que, conformément à l'article 95, paragraphe 3, CE, elle vise à atteindre, dans le cadre de l'harmonisation qu'elle réalise, l'objectif d'un haut niveau de protection de la santé publique. S'agissant du recours à l'article 133 CE comme seconde base juridique de la directive, le Parlement et le Conseil, en particulier, considèrent qu'il est justifié par le fait que l'article 3 de la directive, dont il ressort que ne peuvent pas être fabriquées dans la Communauté en vue de leur exportation vers des pays tiers des cigarettes qui ne répondent pas aux exigences de cette disposition, poursuit simultanément un objectif de protection du marché intérieur contre les réimportations dans la Communauté de cigarettes non conformes à ces exigences et un objectif de réglementation des exportations vers lesdits pays, qui se rattache à la mise en œuvre de la politique commerciale commune.

- 57 Le gouvernement finlandais soutient que l'article 95 CE constitue la base juridique appropriée de la directive, tandis que le recours à l'article 133 CE comme seconde base juridique de celle-ci n'est pas nécessaire. Il fait valoir à cet égard que l'objectif essentiel de la directive est de rapprocher les législations nationales afin de réaliser le marché intérieur dans le domaine des produits du tabac. La protection de la santé publique ainsi que la réglementation des échanges avec les pays tiers constitueraient seulement des objectifs accessoires par rapport à cet objectif essentiel.

Appréciation de la Cour

- 58 Il convient en l'espèce d'examiner si l'article 95 CE constitue une base juridique appropriée pour la directive et, dans l'affirmative, de déterminer si le recours à l'article 133 CE comme seconde base juridique de celle-ci est nécessaire ou possible en l'espèce.

- 59 À cet égard, il convient à titre liminaire de rappeler la jurisprudence relative à l'article 100 A, paragraphe 1, du traité CE (devenu article 95, paragraphe 1, CE).
- 60 Il y a lieu de constater tout d'abord qu'il résulte des points 83, 84 et 95 de l'arrêt sur la publicité en faveur du tabac que les mesures visées par ladite disposition sont destinées à améliorer les conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur et doivent effectivement avoir cet objet, en contribuant à l'élimination d'entraves à la libre circulation des marchandises ou à la libre prestation des services ou encore à la suppression de distorsions de concurrence.
- 61 Il convient ensuite de rappeler également qu'il résulte de ladite jurisprudence que, si le recours à l'article 95 CE comme base juridique est possible en vue de prévenir l'apparition d'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, arrêt du 13 juillet 1995, Espagne/Conseil, C-350/92, Rec. p. I-1985, point 35, ainsi que arrêts sur la publicité en faveur du tabac, point 86, et du 9 octobre 2001, Pays-Bas/Parlement et Conseil, C-377/98, Rec. p. I-7079, point 15).
- 62 Enfin, 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 (voir, en ce sens, point 88 de l'arrêt sur la publicité en faveur du tabac). En outre, 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.

- 63 Il convient de vérifier, à la lumière de ces principes, si les conditions de recours à l'article 95 CE comme base juridique se trouvent remplies dans le cas de la directive.
- 64 À titre liminaire, il y a lieu de faire état des considérations suivantes. D'une part, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 61 de ses conclusions, dans la Communauté, le marché des produits du tabac, et en particulier celui des cigarettes, est un marché dans lequel les échanges entre États membres représentent une part relativement importante. D'autre part, les règles nationales relatives aux conditions auxquelles doivent répondre des produits, notamment celles qui concernent leur dénomination, leur composition et leur étiquetage, sont par nature susceptibles, en l'absence d'harmonisation au niveau communautaire, de constituer des obstacles à la libre circulation des marchandises (voir, en ce sens, arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 15).
- 65 Or, il convient de constater que, nonobstant les mesures communautaires d'harmonisation déjà adoptées, à savoir la directive 89/622, en ce qui concerne l'étiquetage des produits du tabac, et la directive 90/239, en ce qui concerne la teneur maximale en goudron des cigarettes, des divergences entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac, entraînant des obstacles aux échanges, étaient déjà apparues à la date d'adoption de la directive ou allaient vraisemblablement apparaître.
- 66 En effet, d'une part, certaines dispositions des mesures communautaires d'harmonisation déjà adoptées ne contenaient que des prescriptions minimales, laissant aux États membres un certain pouvoir d'appréciation leur permettant de les adapter (voir, à cet égard, arrêts du 22 juin 1993, Philip Morris Belgium e.a., C-222/91, Rec. p. I-3469, points 11 et 17, ainsi que Gallaher e.a., C-11/92,

Rec. p. I-3545, points 14 et 20). D'autre part, les directives 89/622 et 90/239 ne visaient que certains aspects des conditions de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac, les États membres étant libres d'adopter des normes nationales pour les aspects non couverts par ces directives.

- 67 Dans ce contexte, compte tenu de la prise de conscience croissante par le public du caractère nocif pour la santé de la consommation des produits du tabac, il est 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, au moyen d'indications ou d'avertissements figurant sur leur emballage, ou à réduire les effets nocifs des produits du tabac par l'introduction de nouvelles normes relatives à leur composition.
- 68 Cette analyse est confortée par les indications qui ressortent des considérants de la directive et les observations présentées au cours de la procédure.
- 69 Ainsi, il résulte du septième considérant de la directive que plusieurs États membres envisageaient d'adopter des mesures fixant les teneurs maximales des cigarettes en monoxyde de carbone si de telles mesures n'étaient pas prises au niveau communautaire.
- 70 De même, il ressort du neuvième considérant de la directive que des divergences étaient apparues dans les législations des États membres en matière de limitation de la teneur maximale en nicotine des cigarettes. Les observations produites au cours de la procédure ont révélé que trois États membres avaient déjà introduit de telles limitations et que plusieurs autres envisageaient de le faire. En admettant que, compte tenu des niveaux auxquels elles étaient fixées et du lien biochimique existant entre le goudron et la nicotine, ces limitations ne représentaient pas, en

pratique, un obstacle à la commercialisation de cigarettes conformes aux exigences relatives à la teneur en goudron maximale permise par le droit communautaire, il n'en demeure pas moins que la fixation par certains États membres de teneurs maximales spécifiques pour la nicotine faisait naître le risque que l'abaissement ultérieur de celles-ci entraîne la création d'entraves aux échanges.

- 71 Par ailleurs, le treizième considérant de la directive mentionne l'existence de négociations visant à l'élaboration d'une convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé sur la lutte anti-tabac, comportant la définition de normes internationales applicables aux produits du tabac.
- 72 En outre, les dix-neuvième et vingt-deuxième considérants de la directive relèvent l'existence dans les États membres de législations divergentes en ce qui concerne, d'une part, la présentation des avertissements et l'indication des teneurs en substances nocives et, d'autre part, les ingrédients et additifs utilisés dans la fabrication des produits du tabac.
- 73 Enfin, il ressort de la procédure écrite qu'un État membre avait adopté des dispositions réglementant l'usage de certains des termes descriptifs mentionnés au vingt-septième considérant de la directive et visés à l'article 7 de celle-ci.
- 74 Il convient d'ajouter que, à la différence de la directive en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt sur la publicité en faveur du tabac, la directive comporte, à son article 13, paragraphe 1, une disposition qui assure la libre circulation des produits conformes à ses exigences. Cette disposition, en interdisant aux États membres de s'opposer, pour des considérations relatives aux aspects qu'elle harmonise, à l'importation, à la vente et à la consommation

des produits du tabac qui sont conformes à la directive, donne à celle-ci son plein effet au regard de son objectif d'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur.

- 75 Il résulte de ce qui précède que la directive a effectivement pour objet l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur et que, partant, elle pouvait être adoptée sur le fondement de l'article 95 CE, sans que puisse y faire obstacle le fait que la protection de la santé publique a été déterminante dans les choix que comportent les mesures d'harmonisation qu'elle définit.
- 76 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument tiré du fait que, la directive 90/239 ayant établi un régime entièrement harmonisé applicable aux teneurs en goudron, le législateur ne pouvait intervenir de nouveau sur le fondement de l'article 95 CE pour régler cette question ou, en tout état de cause, ne pouvait le faire qu'en se fondant sur de nouveaux faits scientifiques.
- 77 En effet, la question de la fixation de la teneur maximale en goudron des cigarettes ayant été réglée de manière exhaustive par le législateur communautaire dans la directive 90/239, les États membres n'étaient plus compétents pour édicter individuellement des règles relatives à cette question. Or, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 124 de ses conclusions, le législateur communautaire ne peut dans une telle situation s'acquitter correctement de la tâche qui lui incombe de veiller à la protection des intérêts généraux reconnus par le traité, tels que la santé publique, que s'il lui est loisible d'adapter la législation communautaire pertinente à toute modification des circonstances ou à toute évolution des connaissances.
- 78 Il s'ensuit que, même lorsqu'une disposition communautaire garantit l'élimination de tout obstacle aux échanges dans le domaine qu'elle harmonise, cette circonstance ne saurait priver le législateur communautaire de la possibilité d'adapter cette disposition en fonction d'autres considérations.

- 79 S'agissant, en particulier, de la protection de la santé publique, il résulte de l'article 95, paragraphe 3, CE que le législateur communautaire doit garantir un niveau élevé de protection dans l'harmonisation réalisée, en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques.
- 80 Au demeurant, l'évolution des connaissances scientifiques n'est pas le seul motif pour lequel le législateur communautaire peut décider d'adapter la législation communautaire puisqu'il lui appartient, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont il dispose en la matière, de tenir compte également d'autres considérations, telles que l'importance accrue accordée au plan politique et social à la lutte contre le tabagisme.
- 81 La conclusion selon laquelle l'article 95 CE constitue une base juridique appropriée pour l'adoption de la directive n'est pas non plus remise en cause par l'argument tiré de ce que l'interdiction de fabriquer dans la Communauté, en vue de leur exportation vers des pays tiers, des cigarettes non conformes aux exigences de l'article 3, paragraphe 1, de la directive ne contribue pas effectivement à l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur.
- 82 En effet, s'il est vrai que l'interdiction de fabrication en cause n'est pas une disposition ayant directement pour objet l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur, il n'en demeure pas moins qu'un acte adopté sur le fondement de l'article 95 CE peut incorporer une telle disposition, dès lors qu'elle vise à éviter le contournement de certaines interdictions ayant un tel objet édictées pour le marché intérieur (voir, en ce sens, arrêt sur la publicité en faveur du tabac, point 100).
- 83 Il convient de relever à cet égard que la Cour a admis que des risques de réimportation illicite ou de détournement de trafic, de nature à compromettre l'efficacité d'une mesure communautaire adoptée dans le domaine de la politique

agricole commune, justifiaient une interdiction d'exportation à destination de pays tiers (arrêt du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission, C-180/96, Rec. p. I-2265, points 62 et 109).

- 84 En l'occurrence, il ressort du onzième considérant de la directive, relatif aux incidences de celle-ci sur les produits du tabac exportés à partir de la Communauté, que les règles qu'elle comporte à cet égard ont été adoptées afin de veiller à ce que les dispositions relatives au marché intérieur qu'elle édicte ne soient pas affectées.
- 85 Il ressort des observations présentées au cours de la procédure que le législateur communautaire entendait en l'espèce éviter l'affectation des dispositions relatives au marché intérieur dans le domaine des produits du tabac qui pourrait résulter de réimportations illicites dans la Communauté ou de détournement de trafic à l'intérieur de celle-ci, portant sur des produits non conformes aux exigences de l'article 3, paragraphe 1, de la directive en ce qui concerne les teneurs maximales en certaines substances applicables aux cigarettes.
- 86 Il est vrai que les données fournies par les parties au principal, les États membres et les institutions ayant présenté des observations au cours de la présente procédure, mentionnées au point 64 des conclusions de M. l'avocat général, ne permettent pas d'évaluer précisément l'ampleur du commerce illégal portant sur des cigarettes produites dans la Communauté et écoulées illégalement sur le marché de celle-ci après avoir été réimportées de pays tiers ou mises directement sur ce marché alors qu'elles étaient destinées à être exportées vers ces derniers. Il est également vrai, ainsi que le soutient le gouvernement allemand, que l'origine du commerce illégal de cigarettes repose essentiellement sur les gains que procure le fait de faire échapper ces marchandises aux prélèvements fiscaux et douaniers auxquels elles seraient normalement assujetties, le contournement des dispositions relatives à la composition des cigarettes n'étant pas déterminant en la matière.

- 87 Toutefois, il est incontestable que le marché des cigarettes est particulièrement propice au développement d'un commerce illégal et que, si la fabrication dans la Communauté même de cigarettes qui ne pourraient pas y être légalement mises en circulation ou commercialisées était autorisée, cela serait de nature à accroître les risques de fraude.
- 88 En outre, les risques que l'efficacité des mesures définies par la directive soit affectée ne doivent pas seulement être appréciés par rapport à la situation antérieure à l'adoption de celle-ci, mais aussi en tenant compte des effets prévisibles de ses dispositions sur la nature et l'ampleur du commerce illégal de cigarettes.
- 89 À cet égard, il est raisonnable de penser que l'abaissement de la teneur maximale admissible en goudron par cigarette et l'introduction de teneurs maximales en nicotine et en monoxyde de carbone, en privant les consommateurs de la possibilité de se procurer légalement les produits ne respectant pas ces teneurs maximales qu'ils étaient habitués à consommer avant l'introduction de ces nouvelles exigences, est de nature à les inciter à se procurer illégalement de tels produits.
- 90 Dans ces conditions, l'interdiction de fabrication prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la directive peut être considérée comme une mesure destinée à éviter le contournement des interdictions, également prévues par cette disposition, de mettre en libre circulation et de commercialiser dans les États membres des cigarettes non conformes aux exigences de ladite disposition.
- 91 Il découle de ce qui précède que la directive pouvait être adoptée sur le fondement de l'article 95 CE, y compris en ce qu'elle prévoit l'interdiction de fabriquer dans la Communauté, en vue de leur exportation vers des pays tiers, des cigarettes non conformes aux exigences de l'article 3, paragraphe 1, de la directive.

- 92 S'agissant de la question de savoir si le recours à l'article 133 CE comme seconde base juridique de la directive était nécessaire ou possible en l'espèce, il convient d'indiquer ce qui suit.
- 93 Il y a lieu de rappeler à titre liminaire que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre du système de compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir, en particulier, arrêts du 4 avril 2000, *Commission/Conseil*, C-269/97, Rec. p. I-2257, point 43, et du 30 janvier 2001, *Espagne/Conseil*, C-36/98, Rec. p. I-779, point 58).
- 94 Si l'examen d'un acte communautaire démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante (voir, notamment, arrêts du 23 février 1999, *Parlement/Conseil*, C-42/97, Rec. p. I-869, points 39 et 40, ainsi que du 30 janvier 2001, *Espagne/Conseil*, précité, point 59). À titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte pourra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes (avis 2/00, du 6 décembre 2001, Rec. p. I-9713, point 23).
- 95 À la lumière des principes rappelés aux deux points précédents et compte tenu de la conclusion qui figure au point 91 du présent arrêt, il y a lieu de constater que la directive ne pouvait pas avoir concomitamment pour base juridique les articles 95 CE et 133 CE.
- 96 En effet, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si, dans ses dispositions ayant des incidences sur les produits du tabac exportés vers des pays tiers, la directive poursuivait également un objectif se rattachant à la mise en œuvre de la politique

commerciale commune prévue à l'article 133 CE, force est de constater que, en tout état de cause, cet objectif ne présenterait, au regard du but et du contenu de la directive dans son ensemble, qu'un caractère second par rapport à l'objectif principal poursuivi par celle-ci, qui est l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur.

- 97 Il résulte de ce qui précède que l'article 95 CE constitue la seule base juridique appropriée de la directive et que c'est à tort que celle-ci mentionne également l'article 133 CE comme base juridique.
- 98 Toutefois, cette référence erronée à l'article 133 CE comme seconde base juridique de la directive n'entraîne pas par elle-même l'invalidité de celle-ci. Une telle erreur dans les visas d'un acte communautaire ne constitue en effet qu'un vice purement formel, sauf si elle a entaché d'irrégularité la procédure applicable pour l'adoption de cet acte (voir, en ce sens, arrêt du 27 septembre 1988, Commission/Conseil, 165/87, Rec. p. 5545, point 19), question qui, dans le cas de la directive, fait l'objet de la première question, sous b), examinée aux points 100 à 111 du présent arrêt.
- 99 Il découle des considérations qui précèdent relatives à la première question, sous a), que la directive n'est pas invalide en raison d'un défaut de base juridique appropriée.

Sur la première question, sous b)

- 100 Par sa première question, sous b), la juridiction de renvoi demande en substance si le recours à la double base juridique des articles 95 CE et 133 CE a entaché

d'irrégularité la procédure d'adoption de la directive, en raison de l'application de deux procédures législatives incompatibles entre elles, et si la directive est invalide de ce fait.

Observations soumises à la Cour

¹⁰¹ Les requérantes au principal soutiennent que les procédures législatives que la Communauté doit suivre lorsqu'elle adopte un acte sur le fondement des articles 95 CE et 133 CE respectivement sont différentes et incompatibles l'une avec l'autre, de sorte que le recours à cette double base juridique n'est pas autorisé (voir, notamment, arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil, dit «Dioxyde de titane», C-300/89, Rec. p. I-2867, points 17 à 21). En effet, l'article 95 CE oblige le Conseil à agir conjointement avec le Parlement selon la procédure de codécision visée à l'article 251 CE, tandis que l'article 133 CE instaure une procédure dans laquelle l'intervention du Parlement n'est pas prévue et le Conseil statue à la majorité qualifiée. L'application de la procédure de codécision lors de l'adoption d'une mesure concernant la politique commerciale commune, alors que l'article 133 CE ne prévoit pas même la consultation du Parlement, serait contraire à la répartition des compétences entre institutions voulue par le traité.

¹⁰² Les gouvernements du Royaume-Uni, français, italien, néerlandais, finlandais et suédois, ainsi que le Parlement, le Conseil et la Commission, soutiennent que les articles 95 CE et 133 CE ne constituent pas deux bases juridiques incompatibles entre elles. Ils font valoir en substance que, si ces deux articles du traité entraînent l'application de procédures législatives différentes, celles-ci, à la différence des procédures en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Dioxyde de titane, précité, ne sont pas incompatibles entre elles dès lors qu'elles peuvent être cumulées sans que soit altérée la portée de l'intervention du Parlement dans la procédure législative.

Appréciation de la Cour

- ¹⁰³ Il convient de rappeler à titre liminaire que, ainsi que cela a été constaté au point 97 du présent arrêt, l'article 95 CE constitue la seule base juridique appropriée de la directive. Dès lors, en vue de répondre à la première question, sous b), il convient de déterminer si la procédure législative qui a effectivement été suivie lors de l'adoption de la directive, sur la base des articles 95 CE et 133 CE, satisfait aux exigences de la procédure législative applicable lors de l'adoption d'un acte communautaire sur le fondement du seul article 95 CE.
- ¹⁰⁴ L'article 95, paragraphe 1, CE prévoit que les mesures arrêtées sur son fondement sont adoptées conformément à la procédure de codécision visée à l'article 251 CE et après consultation du Comité économique et social.
- ¹⁰⁵ Or, il est constant que cette procédure a été suivie en l'espèce lors de l'adoption de la directive.
- ¹⁰⁶ Par ailleurs, l'ajout de l'article 133 CE à l'article 95 CE comme seconde base juridique de la directive n'a pas porté atteinte à la substance de la procédure de codécision suivie en l'espèce.
- ¹⁰⁷ En effet, l'article 133, paragraphe 4, CE prévoit que, dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par cette disposition, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

- 108 Ainsi, le fait que la procédure prévue pour l'adoption d'actes fondés sur cette seconde base juridique a été suivie n'a pas entraîné l'obligation pour le Conseil de se prononcer en tout état de cause à l'unanimité, étant rappelé que, dans la procédure de codécision prévue à l'article 251 CE, il statue en principe à la majorité qualifiée, sauf lorsqu'il entend accueillir les amendements à sa position commune formulés par le Parlement et ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission, cas dans lequel il doit statuer à l'unanimité.
- 109 Dans ces conditions, à la différence de la situation en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Dioxyde de titane, précité, l'élément essentiel de la procédure législative que constitue la distinction entre les cas dans lesquels le Conseil se prononce à la majorité qualifiée et ceux dans lesquels il statue à l'unanimité n'est nullement compromis dans le cas d'espèce du fait de la référence simultanée aux deux bases juridiques mentionnées par la directive.
- 110 S'agissant de l'argument selon lequel l'application de la procédure de codécision lors de l'adoption d'une mesure concernant la politique commerciale commune serait contraire à la répartition des compétences entre institutions voulue par le traité, il est en tout état de cause sans pertinence en l'espèce dès lors que, ainsi que cela résulte du point 97 du présent arrêt, la directive ne constitue pas un acte qui devait être adopté sur le fondement de l'article 133 CE.
- 111 Il découle des considérations qui précèdent relatives à la première question, sous b), que le recours à la double base juridique des articles 95 CE et 133 CE n'a pas entaché d'irrégularité la procédure d'adoption de la directive et que celle-ci n'est pas invalide de ce fait.

Sur la première question, sous c)

- 112 Par sa première question, sous c), la juridiction de renvoi demande si la directive est en tout ou en partie invalide en raison de la violation du principe de proportionnalité.

Observations soumises à la Cour

- 113 Les requérantes au principal font valoir què, même s'il était admis que la directive puisse effectivement avoir pour objet la réalisation du marché intérieur ou l'établissement d'une politique commerciale commune, elle tente d'atteindre ces objectifs d'une manière disproportionnée, ce qui vaut plus particulièrement pour ses articles 5 et 7 ainsi que pour son application aux cigarettes destinées à l'exportation vers des pays tiers.
- 114 Elles soutiennent en particulier, en ce qui concerne l'article 7 de la directive, que l'interdiction des termes descriptifs qui se réfèrent à des teneurs en substances nocives plus faibles ne serait pas cohérente avec l'objectif déclaré de l'article 3, paragraphe 1, de la directive qui entend réduire davantage encore les teneurs en goudron pour des raisons de santé publique. Elles font valoir par ailleurs que ledit article 7 constituerait une atteinte à leurs droits qui va bien au-delà de ce qui est nécessaire pour poursuivre l'objectif légitime que cette disposition prétend avoir. À cet égard, la législation espagnole en la matière, qui prévoit simplement des dispositions réglementant l'utilisation des descriptifs, fournirait un bon exemple de législation conduisant à une atteinte moindre des droits des fabricants de produits du tabac tout en protégeant la santé publique.
- 115 Les requérantes au principal font également valoir que l'interdiction de fabriquer à des fins d'exportation vers des pays tiers des cigarettes non conformes aux

prescriptions de l'article 3, paragraphe 1, de la directive n'est pas une méthode appropriée pour éviter que ne soient contournées les nouvelles limites établies par cette disposition, étant donné notamment que l'écrasante majorité des cigarettes importées illégalement dans la Communauté serait fabriquée en dehors de la Communauté.

- 116 Selon Japan Tobacco, dans la mesure où il s'applique aux marques établies, l'article 7 de la directive viole le principe de proportionnalité. À cet égard, il est soutenu que cette disposition ne serait pas le moyen le moins restrictif pour atteindre les objectifs de la directive. En effet, ladite disposition, lue à la lumière du vingt-septième considérant de la directive, partirait de la prémisse selon laquelle les consommateurs ignorent que les teneurs en goudron et en nicotine qu'ils inhalent peuvent être influencées par leur comportement tabagique; dès lors, il aurait suffi de faire figurer sur l'emballage un message en ce sens plutôt que d'interdire l'utilisation de termes descriptifs. Par ailleurs, une clause relative aux droits acquis aurait pu être prévue par la directive, afin d'écarter l'application de son article 7 aux marques déjà déposées, telles que Mild Seven.
- 117 Les gouvernements allemand, hellénique et luxembourgeois font valoir que l'interdiction de fabrication à des fins d'exportation, prévue à l'article 3 de la directive, ainsi que l'interdiction d'utiliser certains termes descriptifs, édictée à l'article 7 de celle-ci, violent le principe de proportionnalité dans la mesure où elles sont inappropriées et portent une atteinte excessive aux intérêts économiques des fabricants de produits du tabac. S'agissant dudit article 3, ils soutiennent en particulier qu'il ne permet pas d'assurer une protection effective contre le risque d'importations illégales de cigarettes dans la Communauté, eu égard au volume négligeable des réimportations de cigarettes dans cette dernière, et qu'un tel risque pourrait plutôt être écarté grâce au renforcement des contrôles des importations. En ce qui concerne l'article 7 de la directive, lesdits gouvernements font notamment valoir que, contrairement à l'interdiction absolue d'utiliser des termes descriptifs prévue par cette disposition, une réglementation de l'usage de ceux-ci, telle que celle prévue par la législation espagnole, fondée sur une classification des produits selon leur teneur en goudron et en nicotine, aurait permis une information objective du consommateur sans affecter excessivement les intérêts économiques des fabricants de produits du tabac.

- 118 Les gouvernements belge, français et suédois, ainsi que le Conseil et la Commission, font valoir que la directive est conforme au principe de proportionnalité dans la mesure où ses dispositions ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur dans le secteur des produits du tabac et garantir, dans le même temps, un haut niveau de protection de la santé publique.
- 119 S'agissant plus particulièrement de l'article 7 de la directive, le gouvernement français relève que cette disposition n'interdit pas toutes les mentions ou présentations de cigarettes qui permettent d'attirer et de fidéliser les fumeurs, mais seulement celles indiquant qu'un produit du tabac particulier est moins nocif que les autres.
- 120 Selon le gouvernement suédois, puisque la consommation de produits du tabac est associée à des risques sérieux pour la santé, il est particulièrement important que les consommateurs ne soient pas induits en erreur en ce qui concerne les risques liés à cette consommation et il est difficile de trouver une alternative à l'interdiction prévue audit article 7 qui parviendrait au même résultat que celle-ci, mais comporterait des effets moindres pour les titulaires de marques.
- 121 La Commission fait valoir que ledit article 7 n'est pas incompatible avec l'objectif énoncé à l'article 3, paragraphe 1, de la directive, qui est de réduire les teneurs en goudron des cigarettes. En effet, comme les termes descriptifs n'étaient pas réglementés au niveau communautaire, ils pouvaient être utilisés par les fabricants de produits du tabac pour indiquer d'autres caractéristiques d'une cigarette, comme le goût, sans rapport avec sa teneur en goudron, ce qui pouvait induire le consommateur en erreur. La Commission ajoute que, même si les cigarettes «légères» ont effectivement une plus faible teneur en goudron, de nombreux fumeurs sont induits en erreur parce qu'il leur est donné à tort l'impression qu'il s'agit de produits sans danger, ce qui est faux, notamment parce que la fumée de cigarette contient également d'autres produits nocifs qui ne sont pas réglementés par la directive.

Appréciation de la Cour

- 122 Il convient de rappeler à titre liminaire 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).
- 123 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des conditions mentionnées au point précédent, il y a lieu de souligner qu'il convient 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. Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend 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, ainsi que du 5 mai 1998, *National Farmers' Union e.a.*, C-157/96, Rec. p. I-2211, point 61).
- 124 S'agissant de la directive, il résulte de ses premier, deuxième et troisième considérants qu'elle a pour objectif, en rapprochant les règles applicables en la matière, d'éliminer les entraves résultant des divergences qui, malgré les mesures d'harmonisation déjà adoptées, subsistent encore entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et qui font obstacle au fonctionnement du marché intérieur. Il ressort en outre de son quatrième considérant que, lors de la réalisation de cet objectif, la directive prend pour base un niveau de protection élevé en matière de santé, conformément à l'article 95, paragraphe 3, du traité.

- 125 Au cours de la procédure, différents arguments ont été invoqués pour contester la conformité de la directive au principe de proportionnalité, en ce qui concerne particulièrement ses articles 3, 5 et 7.
- 126 Il y a lieu de constater, en premier lieu, que l'interdiction, prévue à l'article 3 de la directive, de mettre en libre circulation et de commercialiser dans la Communauté des cigarettes ne respectant pas les teneurs maximales en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone, complétée par l'obligation qui pèse sur les États membres d'autoriser l'importation, la vente et la consommation des cigarettes qui respectent ces teneurs, conformément à l'article 13, paragraphe 1, de ladite directive, est une mesure apte à réaliser l'objectif visé par celle-ci et qui, compte tenu de l'obligation faite au législateur communautaire de garantir un niveau élevé de protection en matière de santé, ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- 127 S'agissant, en second lieu, de l'interdiction, également prévue à l'article 3 de la directive, de fabriquer des cigarettes ne respectant pas les teneurs maximales fixées par cette disposition, elle a pour objectif, comme cela a déjà été relevé au point 85 du présent arrêt, d'éviter l'affectation des dispositions relatives au marché intérieur dans le domaine des produits du tabac qui pourrait résulter de réimportations illicites dans la Communauté ou de détournements de trafic à l'intérieur de celle-ci portant sur des produits non conformes aux exigences du paragraphe 1 de ladite disposition.
- 128 La proportionnalité de cette interdiction de fabrication a été mise en cause, au motif qu'elle ne constituerait pas une mesure apte à atteindre son objectif et qu'elle irait au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre, dès lors notamment qu'une mesure alternative, telle que le renforcement des contrôles des importations en provenance des pays tiers, aurait été suffisante.
- 129 À cet égard, il y a lieu d'indiquer que, si l'interdiction en cause ne permet pas à elle seule d'éviter le développement du commerce illégal de cigarettes dans la

Communauté, compte tenu en particulier du fait que des cigarettes ne répondant pas aux exigences de l'article 3, paragraphe 1, de la directive peuvent aussi être mises illégalement sur le marché communautaire après avoir été fabriquées dans des pays tiers, le législateur communautaire n'a pas excédé les limites de son pouvoir d'appréciation en considérant qu'une telle interdiction constitue néanmoins une mesure de nature à contribuer efficacement à limiter le risque d'accroissement du commerce illégal de cigarettes et à prévenir l'affectation du marché intérieur qui en découlerait.

130 Il n'est en outre pas établi qu'un renforcement des contrôles serait suffisant en l'espèce pour atteindre l'objectif recherché par la disposition critiquée. À cet égard, il convient de relever que l'interdiction de fabrication en cause est particulièrement apte à prévenir à la source les détournements de trafic portant sur des cigarettes fabriquées à l'intérieur de la Communauté en vue de leur exportation vers des pays tiers, détournements qui constituent une forme de fraude qui, par définition, ne peut pas être combattue aussi efficacement par une mesure alternative telle que le renforcement des contrôles aux frontières de la Communauté.

131 S'agissant de l'article 5 de la directive, l'obligation de faire figurer sur les paquets de cigarettes des indications relatives aux teneurs en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone de celles-ci et celle de mentionner sur les unités de conditionnement des produits du tabac des avertissements relatifs aux risques pour la santé que comportent ces produits sont des mesures aptes à atteindre un niveau de protection élevé de la santé lors de l'élimination des entraves découlant des législations nationales en matière d'étiquetage. De telles obligations constituent en effet un moyen reconnu d'inciter les consommateurs à réduire leur consommation de produits du tabac ou de les orienter vers ceux de ces produits qui présentent moins de risques pour la santé.

132 Dès lors, en imposant dans l'article 5 de la directive l'augmentation des pourcentages des surfaces qui doivent être consacrées à ces indications et à ces avertissements sur certaines faces des unités de conditionnement des produits du

tabac, dans une proportion qui laisse subsister un espace suffisant pour que les fabricants de ces produits puissent y apposer d'autres éléments, en particulier ceux relatifs à leurs marques, le législateur communautaire n'a pas excédé les limites du pouvoir d'appréciation qui lui appartient en la matière.

- 133 S'agissant des dispositions de l'article 7 de la directive, il y a lieu de faire les observations suivantes.
- 134 L'objectif de ladite disposition est explicité au vingt-septième considérant de la directive, dont il ressort que l'interdiction d'utiliser sur les conditionnements des produits du tabac certains termes, tels que «à faible teneur en goudron», «léger», «ultraléger», «mild», de même que certaines dénominations ou images ou certains signes figuratifs ou autres, est motivée par la crainte que ces désignations induisent le consommateur en erreur, en lui donnant à tort l'impression que ces produits sont moins nocifs, et provoquent des modifications dans la consommation. Ledit considérant précise à cet égard que les quantités de substances nocives inhalées dépendent non seulement des quantités de celles-ci présentes dans le produit avant sa consommation, mais également du comportement tabagique et de l'accoutumance, de sorte que l'utilisation des termes descriptifs en cause, qui ne prend pas en considération cet aspect, pourrait vider de leur substance les exigences de la directive en matière d'étiquetage.
- 135 L'article 7 de la directive, lu à la lumière du vingt-septième considérant de celle-ci, vise donc à garantir que le consommateur soit informé de manière objective quant à la nocivité des produits du tabac.
- 136 Une telle exigence d'information est apte à atteindre un niveau de protection élevé en matière de santé lors de l'harmonisation des dispositions applicables à la désignation des produits du tabac.

- 137 Or, le législateur communautaire a pu considérer, sans excéder les limites de son pouvoir d'appréciation, que l'indication de ces teneurs en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive, assurait de manière objective l'information du consommateur quant à la nocivité des produits du tabac liée à ces substances, tandis que l'utilisation d'éléments descriptifs tels que ceux visés par l'article 7 de la directive ne garantissait pas que le consommateur est informé de manière objective.
- 138 En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 241 à 248 de ses conclusions, ces éléments descriptifs sont susceptibles d'induire le consommateur en erreur. En premier lieu, ils peuvent désigner, comme le terme «mild», une sensation gustative, sans lien avec la teneur du produit en substances nocives. En deuxième lieu, des termes tels que «à faible teneur en goudron», «léger», «ultraléger» ne se réfèrent pas, en l'absence de réglementation de l'usage de ces termes, à des seuils quantitatifs précis. En troisième lieu, même si le produit en cause présente une moindre teneur en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone par rapport à d'autres produits, il n'en demeure pas moins, d'une part, que la quantité de ces substances inhalée effectivement par le consommateur dépend également de sa manière de fumer et, d'autre part, que ce produit peut contenir d'autres substances nocives. En quatrième lieu, l'utilisation d'éléments descriptifs suggérant que la consommation d'un produit du tabac particulier présente un bénéfice pour la santé par rapport à d'autres produits du tabac risque d'encourager le tabagisme.
- 139 Par ailleurs, le législateur communautaire a pu considérer, sans excéder les limites du pouvoir d'appréciation qui lui appartient en la matière, que, pour assurer l'information objective des consommateurs au sujet de la nocivité des produits du tabac, l'interdiction édictée à l'article 7 de la directive était nécessaire et que, en particulier, il n'existait pas de mesure alternative permettant d'atteindre cet objectif de manière aussi efficace tout en restreignant dans une moindre mesure les droits des fabricants de produits du tabac.
- 140 En effet, il n'est pas manifeste que la simple réglementation de l'utilisation des éléments descriptifs visés audit article 7, telle que suggérée par les requérantes au

principal ainsi que par les gouvernements allemand, hellénique et luxembourgeois, ou le fait de mentionner sur l'emballage des produits du tabac, comme le suggère Japan Tobacco, que les quantités de substances nocives inhalées dépendent également du comportement tabagique du fumeur auraient assuré une information objective des consommateurs, eu égard au fait que ces éléments descriptifs sont en tout état de cause, par nature, susceptibles d'encourager le tabagisme.

- 141 Il résulte des considérations qui précèdent relatives à la première question, sous c), que la directive n'est pas invalide en raison de la violation du principe de proportionnalité.

Sur la première question, sous d)

- 142 Par sa première question, sous d), la juridiction de renvoi demande si la directive est en tout ou en partie invalide en raison de la violation de l'article 295 CE, du droit fondamental de propriété et/ou de l'article 20 de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ci-après l'«accord ADPIC» — en langue anglaise «TRIPs» —), qui figure à l'annexe I C de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (ci-après l'«accord OMC»), approuvé au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994 (JO L 336, p. 1).

Observations soumises à la Cour

- 143 Les requérantes au principal soutiennent que les articles 5 et 7 de la directive violent l'article 295 CE, ainsi que le droit fondamental de propriété et/ou

l'article 20 de l'accord ADPIC, cette dernière disposition prescrivant que l'usage d'une marque ne doit pas être gêné de manière injustifiée par des exigences spéciales telles qu'une utilisation susceptible de la priver de son aptitude à distinguer les biens ou les services d'une entreprise de ceux d'autres entreprises. Elles font valoir à cet égard que la dimension très importante des nouveaux avertissements en matière de santé prévus à l'article 5 de la directive entraîne une entrave importante à leurs droits de propriété intellectuelle. En effet, ces avertissements vont dominer l'apparence générale des emballages des produits du tabac et, de ce fait, limiter, voire empêcher, l'utilisation de leurs marques par les fabricants de ces produits. Elles font également valoir que l'interdiction totale d'utiliser les termes descriptifs visés à l'article 7 de la directive les privera d'un certain nombre de leurs marques déposées, du fait qu'elles ne seront plus autorisées à les utiliser.

- 144 Selon Japan Tobacco, l'article 7 de la directive lui interdit d'exercer ses droits de propriété intellectuelle en l'empêchant d'utiliser sa marque Mild Seven dans la Communauté et en la privant du bénéfice économique de ses licences exclusives sur cette marque. Un tel effet entraînerait notamment une violation du droit de propriété, lequel est reconnu en tant que droit fondamental dans l'ordre juridique communautaire, protégé par l'article 1^{er}, premier alinéa, du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et consacré également par l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- 145 Les gouvernements hellénique et luxembourgeois font valoir que l'article 7 de la directive entraîne une violation des droits de propriété intellectuelle des fabricants de produits du tabac et porte préjudice aux résultats économiques de ces derniers dès lors qu'il a pour effet, en interdisant totalement d'utiliser certains termes descriptifs, d'interdire purement et simplement certaines marques régulièrement déposées par ces fabricants.
- 146 Les gouvernements du Royaume-Uni, belge, français, néerlandais et suédois, ainsi que le Parlement, le Conseil et la Commission, font tout d'abord valoir que les dispositions de la directive n'ont aucune incidence sur le régime de la propriété

dans les États membres, au sens de l'article 295 CE. Ils soutiennent ensuite que le droit fondamental de propriété ne constitue pas un droit absolu, mais qu'il peut être limité pour des motifs d'intérêt général tels que, comme dans l'affaire au principal, la protection de la santé publique. Enfin, selon eux, l'accord ADPIC n'a pas d'effet direct et, en tout état de cause, les dispositions de la directive ne sont pas contraires à l'article 20 de cet accord, puisque celle-ci n'interdit pas à chaque fabricant de cigarettes de continuer à utiliser sa marque en la distinguant des autres grâce aux termes, symboles, couleurs et dessins qui lui sont propres et que le fabricant peut faire figurer sur les surfaces disponibles de l'emballage des produits du tabac.

Appréciation de la Cour

- ¹⁴⁷ S'agissant tout d'abord de la validité de la directive au regard de l'article 295 CE, il convient de rappeler que, selon cette disposition, le traité «ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres». Ladite disposition se borne à reconnaître aux États membres le pouvoir de définir le régime du droit de propriété et ne saurait interdire toute intervention communautaire ayant une incidence sur l'exercice d'un droit de propriété (voir, en ce sens, arrêt du 13 juillet 1966, *Consten et Grundig/Commission*, 56/64 et 58/64, Rec. p. 429, 499 et 500).
- ¹⁴⁸ Or, force est de constater que, en l'espèce, la directive n'affecte en rien le régime de la propriété dans les États membres, au sens de l'article 295 CE, et que celui-ci est dépourvu de pertinence en ce qui concerne l'incidence éventuelle de la directive sur l'exercice par les fabricants de produits du tabac de leur droit de marque sur ces produits.
- ¹⁴⁹ S'agissant ensuite de la validité de la directive au regard du droit de propriété, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, ce droit fait partie des principes généraux du droit communautaire, mais n'apparaît toutefois pas

comme une prérogative absolue dès lors qu'il doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1989, *Schräder*, 265/87, Rec. p. 2237, point 15; du 5 octobre 1994, *Allemagne/Conseil*, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 78, et du 29 avril 1999, *Standley e.a.*, C-293/97, Rec. p. I-2603, point 54).

- 150 Or, ainsi qu'il résulte des points 131 et 132 du présent arrêt, l'article 5 de la directive a seulement pour effet de limiter le droit pour les fabricants de produits du tabac d'utiliser l'espace figurant sur certaines faces des paquets de cigarettes ou des unités de conditionnement des produits du tabac pour y faire figurer leurs marques, sans porter atteinte à la substance de leur droit de marque, ceci afin de garantir un niveau de protection élevé de la santé lors de l'élimination des entraves découlant des législations nationales en matière d'étiquetage. L'article 5 de la directive constitue, à la lumière de cette analyse, une restriction proportionnée à l'usage du droit de propriété, compatible avec la protection reconnue à celui-ci par le droit communautaire.
- 151 Concernant l'article 7 de la directive, il convient de rappeler qu'il résulte des points 134 à 141 du présent arrêt qu'il vise à garantir, de manière conforme au principe de proportionnalité, un niveau de protection élevé en matière de santé lors de l'harmonisation des dispositions applicables à la désignation des produits du tabac.
- 152 S'il est vrai que ledit article entraîne l'interdiction, limitée à l'emballage des produits du tabac, d'utiliser une marque incorporant l'un des éléments descriptifs visés par cette disposition, il n'en demeure pas moins qu'un fabricant de produits du tabac peut continuer, malgré la suppression de cet élément descriptif sur l'emballage, à individualiser son produit par d'autres signes distinctifs. En outre, la directive prévoit un délai suffisant entre son adoption et la mise en application de l'interdiction prévue audit article 7.

- 153 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de considérer que les restrictions au droit de marque qui peuvent découler de l'article 7 de la directive répondent effectivement à un objectif d'intérêt général poursuivi par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même de ce droit.
- 154 S'agissant enfin de la validité de la directive au regard de l'article 20 de l'accord ADPIC, il y a lieu de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que la légalité d'un acte communautaire ne saurait être appréciée au regard d'instruments de droit international qui, comme l'accord OMC et l'accord ADPIC qui en fait partie, ne figurent pas en principe, compte tenu de leur nature et de leur économie, parmi les normes au regard desquelles la Cour contrôle la légalité des actes des institutions communautaires (arrêts du 23 novembre 1999, Portugal/Conseil, C-149/96, Rec. p. I-8395, point 47; Pays-Bas/Parlement et Conseil, précité, point 52; du 22 novembre 2001, Pays-Bas/Conseil, C-301/97, Rec. p. I-8853, point 53, et du 12 mars 2002, Omega Air e.a., C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569, point 93).
- 155 Il ressort également de cette jurisprudence que ce n'est que dans l'hypothèse où la Communauté a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre de l'OMC, ou dans l'occurrence où l'acte communautaire renvoie expressément à des dispositions précises des accords OMC, qu'il appartient à la Cour de contrôler la légalité de l'acte communautaire en cause au regard des règles de l'OMC (arrêts précités Portugal/Conseil, point 49; Pays-Bas/Conseil, point 54, et Omega Air e.a., point 94).
- 156 Force est de constater que ces conditions ne sont pas réunies dans le cas de la directive, de telle sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner la validité de celle-ci au regard de l'article 20 de l'accord ADPIC.

- 157 Il découle des considérations qui précèdent relatives à la première question, sous d), que la directive n'est pas invalide en raison de la violation de l'article 295 CE ou du droit fondamental de propriété.

Sur la première question, sous e)

- 158 Par sa première question, sous e), la juridiction de renvoi demande en substance si la directive est en tout ou en partie invalide en raison de la violation de l'obligation de motivation prévue à l'article 253 CE.

Observations soumises à la Cour

- 159 Les requérantes au principal font notamment valoir que, même s'il était admis que le législateur communautaire a le pouvoir de légiférer de nouveau en ce qui concerne les teneurs en goudron et l'étiquetage sur la base de l'article 95 CE, alors même que ces questions ont déjà fait l'objet précédemment d'une harmonisation au niveau communautaire, une telle législation devrait à tout le moins trouver son fondement dans une «nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques», au sens de l'article 95, paragraphe 3, CE. Dès lors, l'absence dans la directive de toute référence à des faits scientifiques concernant les nouvelles dispositions relatives à la teneur en goudron et à l'étiquetage qui figurent aux articles 3 et 5 de celle-ci serait contraire à l'article 253 CE.
- 160 Selon Japan Tobacco, la directive ne satisfait pas aux exigences de l'article 253 CE en ce qu'elle n'explique pas les raisons de fait et de droit qui ont conduit le législateur communautaire à conclure que l'interdiction d'utiliser certains éléments descriptifs prévue à l'article 7 de la directive était nécessaire.

- 161 Le gouvernement allemand soutient que l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive est invalide en ce qu'il prévoit une interdiction de fabrication de cigarettes non conformes aux exigences concernant les teneurs maximales en substances nocives et destinées à être exportées vers des pays tiers sans que soient indiquées, dans les considérants de ladite directive, les raisons pour lesquelles la protection de la santé dans la Communauté serait affectée de manière sensible par une réimportation illégale de produits du tabac fabriqués dans cette dernière.
- 162 Le gouvernement hellénique fait valoir en particulier que la simple référence, dans le onzième considérant de la directive, à la nécessité d'adopter des règles afin de veiller à ce que les dispositions relatives au marché intérieur ne soient pas affectées ne satisfait pas à la motivation qu'exige l'article 253 CE, étant donné que ledit considérant ne comporte pas une description générale du danger existant ou futur, fortement probable, qui y est visé.
- 163 Le gouvernement luxembourgeois considère que la directive est entachée d'un défaut de motivation dès lors que, notamment, ses considérants se bornent à répéter la même référence au «bon fonctionnement du marché intérieur», sans pour autant préciser la raison pour laquelle celui-ci serait compromis en l'absence d'adoption de la directive.
- 164 Selon les gouvernements du Royaume-Uni, belge, français, italien et néerlandais, ainsi que le Parlement et le Conseil, la directive comporte une motivation suffisante au regard des exigences de l'article 253 CE. Ils font notamment valoir à cet égard que le législateur communautaire n'est pas tenu de motiver spécifiquement chacun des choix techniques qu'il opère.

Appréciation de la Cour

- 165 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 incriminé, 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).
- 166 Le respect de l'obligation de motivation doit par ailleurs être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte incriminé, mais aussi de son contexte, ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. Par conséquent, 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, arrêt du 5 juillet 2001, *Italie/Conseil et Commission*, C-100/99, Rec. p. I-5217, point 64).
- 167 Or, s'agissant de la directive, il y a lieu de constater que ses considérants font clairement apparaître que les mesures qu'elle institue visent, en rapprochant les règles applicables en la matière, à éliminer les entraves résultant des divergences qui, malgré les mesures d'harmonisation déjà adoptées, subsistent encore entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et qui font obstacle au fonctionnement du marché intérieur.
- 168 Tel est d'abord le cas des trois premiers considérants de la directive, qui font ressortir clairement que celle-ci a pour objet de refondre les directives 89/622 et 90/239, en adaptant et en complétant leurs dispositions en vue d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur dans le domaine des produits du tabac.

- 169 Tel est ensuite le cas des cinquième, septième, neuvième, onzième, quatorzième, dix-neuvième et vingt-septième considérants de la directive, qui spécifient les principaux aspects pour lesquels le renforcement des mesures d'harmonisation existantes ou l'institution de nouvelles mesures d'harmonisation sont jugés nécessaires par le législateur communautaire, en ce qui concerne, respectivement, les limites maximales de la teneur en goudron, en monoxyde de carbone et en nicotine autorisées dans les cigarettes, l'incidence de la directive sur les produits du tabac exportés à partir de la Communauté, les normes permettant de mesurer les teneurs en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone des cigarettes, la présentation des avertissements relatifs à la santé et l'indication desdites teneurs sur les unités de conditionnement des produits du tabac, ainsi que l'interdiction d'utiliser certains éléments descriptifs sur l'emballage des produits du tabac.
- 170 L'argument selon lequel la directive aurait dû faire référence à des faits scientifiques pour justifier les nouvelles dispositions qu'elle comporte par rapport aux mesures communautaires adoptées antérieurement ne saurait être retenu. En effet, il ressort du point 80 du présent arrêt que l'article 95 CE n'exige pas que l'évolution des connaissances scientifiques soit invoquée pour que le législateur communautaire puisse adopter des mesures fondées sur cette disposition.
- 171 Quant à l'argument selon lequel la directive n'est pas correctement motivée en ce qu'elle prévoit une interdiction de fabrication des cigarettes destinées à être exportées vers des pays tiers, il ne saurait davantage être retenu, dans la mesure où constitue une motivation suffisante à cet égard l'indication qui figure au onzième considérant de la directive, selon laquelle, en ce qui concerne ces produits, des règles devraient être adoptées afin de veiller à ce que les dispositions relatives au marché intérieur ne soient pas affectées.
- 172 Il résulte des considérations qui précèdent relatives à la première question, sous e), que la directive n'est pas invalide en raison de la violation de l'obligation de motivation prévue à l'article 253 CE.

Sur la première question, sous f)

- 173 Par sa première question, sous f), la juridiction de renvoi demande si la directive est en tout ou en partie invalide pour violation du principe de subsidiarité.

Observations soumises à la Cour

- 174 Les requérantes au principal font valoir que le principe de subsidiarité s'applique aux mesures concernant le marché intérieur telles que la directive et que, lorsque celle-ci a été adoptée, le législateur communautaire a totalement omis de prendre en compte ce principe ou, en tout état de cause, a omis de le prendre en considération de manière correcte. En effet, s'il l'avait fait, il aurait dû parvenir à la conclusion selon laquelle l'adoption de la directive n'était pas nécessaire, étant donné que des règles harmonisées avaient déjà été établies par les directives 89/622 et 90/239 en vue d'éliminer les entraves aux échanges de produits du tabac. Par ailleurs, il n'aurait été apporté aucune preuve de l'impossibilité pour les États membres d'adopter les mesures de protection de la santé publique qu'ils jugeaient nécessaires.
- 175 Le gouvernement belge et le Parlement soutiennent que le principe de subsidiarité ne s'applique pas à la directive, dans la mesure où ce principe n'est applicable que dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté, alors que ladite directive, adoptée en vue de la réalisation du marché intérieur, relèverait d'une telle compétence exclusive. En tout état de cause, en admettant même que ce principe s'appliquait à la directive, il aurait été respecté en l'espèce, dès lors que l'action entreprise ne pouvait pas être réalisée de manière satisfaisante au niveau des États membres.

- 176 Les gouvernements du Royaume-Uni, français, néerlandais et suédois, ainsi que le Conseil et la Commission, considèrent que le principe de subsidiarité est applicable en l'espèce et a été respecté par la directive. Les gouvernements du Royaume-Uni et français, de même que la Commission, font valoir en particulier que les considérations énoncées aux points 30 à 34 de l'arrêt Pays-Bas/Parlement et Conseil, précité, sont transposables en l'espèce et conduisent à la conclusion que la directive est valide au regard du principe de subsidiarité. Selon le gouvernement néerlandais et la Commission, lorsque les conditions de recours à l'article 95 CE sont réunies, il est également satisfait à celles d'une action communautaire conforme à l'article 5, deuxième alinéa, CE, tant il est certain qu'aucun État membre ne peut, à lui seul, prendre les mesures nécessaires pour empêcher toute divergence entre les législations des États membres ayant une incidence sur les échanges.

Appréciation de la Cour

- 177 Le principe de subsidiarité est énoncé à l'article 5, deuxième alinéa, CE, aux termes duquel la Communauté n'intervient, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.
- 178 Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité instituant la Communauté européenne, précise à son paragraphe 3 que le principe de subsidiarité ne remet pas en question les compétences conférées à la Communauté par le traité, telles qu'interprétées par la Cour.
- 179 Il y a lieu d'indiquer à titre liminaire que le principe de subsidiarité s'applique lorsque le législateur communautaire recourt à l'article 95 CE, dans la mesure où

cette disposition ne lui donne pas une compétence exclusive pour réglementer les activités économiques dans le marché intérieur, mais seulement une compétence en vue d'améliorer les conditions de l'établissement et du fonctionnement de celui-ci, par l'élimination d'entraves à la libre circulation des marchandises et à la libre prestation des services ou la suppression de distorsions de concurrence (voir, en ce sens, arrêt sur la publicité en faveur du tabac, points 83 et 95).

- 180 S'agissant de la question de savoir si la directive a été adoptée en conformité avec le principe de subsidiarité, il convient d'examiner en premier lieu si l'objectif de l'action envisagée pouvait être mieux réalisé au niveau communautaire.
- 181 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour a constaté, au point 124 du présent arrêt, que la directive a pour objectif d'éliminer les entraves résultant des divergences qui subsistent encore entre les dispositions des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac, tout en assurant, conformément à l'article 95, paragraphe 3, CE un niveau de protection élevé en matière de santé.
- 182 Un tel objectif ne saurait être réalisé de manière satisfaisante par une action entreprise au niveau des seuls États membres et suppose une action au niveau communautaire, comme le démontre l'évolution hétérogène des législations nationales en l'espèce (voir point 61 du présent arrêt).
- 183 Il s'ensuit que, dans le cas de la directive, l'objectif de l'action envisagée pouvait être mieux réalisé au niveau communautaire.

- 184 Il convient de constater, en second lieu, que l'intensité de l'action entreprise par la Communauté en l'espèce a également respecté les exigences du principe de subsidiarité en ce qu'elle n'a pas, ainsi que cela ressort des points 122 à 141 du présent arrêt, excédé la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser.
- 185 Il résulte des considérations qui précèdent relatives à la première question, sous e), que la directive n'est pas invalide en raison de la violation du principe de subsidiarité.

Sur la première question, sous g)

- 186 Par sa première question, sous g), la juridiction de renvoi demande si la directive est en tout ou en partie invalide en raison d'un détournement de pouvoir.

Observations soumises à la Cour

- 187 Les requérantes au principal et le gouvernement hellénique soutiennent que la directive est constitutive d'un détournement de pouvoir, dans la mesure où son seul objectif est la protection de la santé publique et non pas le développement du marché intérieur ni le développement de la politique commerciale commune. Ils font valoir en particulier que l'interdiction frappant la fabrication de cigarettes destinées à l'exportation a été introduite dans le seul but de protéger la santé des résidents de pays tiers.

- 188 Selon les gouvernements du Royaume-Uni, belge, français, néerlandais et suédois, ainsi que le Parlement et le Conseil, l'argument tiré du détournement de pouvoir repose sur l'affirmation erronée selon laquelle la directive est une mesure de santé publique déguisée.

Appréciation de la Cour

- 189 Ainsi que la Cour l'a itérativement jugé, un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris dans le but exclusif, ou à tout le moins déterminant, d'atteindre des fins autres que celles excipées ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce (voir arrêts du 13 novembre 1990, *Fedesa e.a.*, C-331/88, Rec. p. I-4023, point 24; du 13 juillet 1995, *Parlement/Commission*, C-156/93, Rec. p. I-2019, point 31; du 14 mai 1998, *Windpark Groothusen/Commission*, C-48/96 P, Rec. p. I-2873, point 52, et du 22 novembre 2001, *Pays-Bas/Conseil*, C-110/97, Rec. p. I-8763, point 137).
- 190 S'agissant en particulier de l'exclusion expresse de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres visant à protéger et à améliorer la santé humaine, énoncée à l'article 129, paragraphe 4, premier tiret, du traité CE (devenu, après modification, article 152, paragraphe 4, premier alinéa, CE), la Cour a jugé que le recours à d'autres articles de celui-ci comme base juridique ne saurait être utilisé pour contourner cette exclusion (arrêt sur la publicité en faveur du tabac, point 79). La Cour a toutefois précisé que, dès lors que les conditions de recours aux articles 100 A, 57, paragraphe 2, du traité CE (devenu, après modification, article 47, paragraphe 2, CE) et 66 du traité CE (devenu article 55 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 sur la publicité en faveur du tabac, point 88).

- 191 Or, d'une part, ainsi qu'il a été constaté au point 91 du présent arrêt, les conditions de recours à l'article 95 CE se trouvaient remplies dans le cas de la directive et, d'autre part, il n'a nullement été établi que celle-ci aurait été adoptée dans le but exclusif, ou à tout le moins déterminant, d'atteindre un objectif différent de celui visant à améliorer les conditions de fonctionnement du marché intérieur dans le domaine des produits du tabac.
- 192 Il résulte des considérations qui précèdent relatives à la première question, sous g), que la directive n'est pas invalide en raison d'un détournement de pouvoir.

Sur la réponse à la première question prise dans son ensemble

- 193 Il y a lieu de répondre à la première question prise dans son ensemble que l'examen de cette question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la directive.

Sur la seconde question

- 194 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande si l'article 7 de la directive doit être interprété en ce sens qu'il s'applique seulement aux produits du tabac commercialisés dans la Communauté ou également aux produits du tabac emballés dans cette dernière et destinés à être exportés vers des pays tiers.

Observations soumises à la Cour

- 195 Selon les requérantes au principal, les gouvernements hellénique, irlandais, luxembourgeois, néerlandais et suédois, ainsi que le Parlement, le Conseil et la Commission, il convient d'interpréter l'article 7 de la directive en ce sens qu'il ne s'applique pas aux produits du tabac emballés dans la Communauté et destinés à être exportés vers des pays tiers, mais seulement aux produits du tabac commercialisés dans cette dernière.
- 196 Ils font tout d'abord valoir à cet égard que la volonté du législateur communautaire d'appliquer l'interdiction édictée à l'article 7 de la directive également aux produits destinés à être exportés vers des pays tiers ne ressort ni du libellé de cette disposition ni des considérants de ladite directive et, en particulier, de son vingt-septième considérant.
- 197 Ils soutiennent ensuite que, compte tenu des effets défavorables de l'interdiction prévue par ladite disposition pour les fabricants de produits du tabac, celle-ci devrait faire l'objet d'une interprétation restrictive en ce qui concerne son champ d'application.
- 198 Ils considèrent enfin que, comme cela ressort du vingt-septième considérant de la directive, l'objectif de l'article 7 de celle-ci est d'éviter que ne soient vidées de leur substance les exigences en matière d'étiquetage définies à l'article 5 de ladite directive. Les deux dispositions doivent donc être comprises comme ayant le même champ d'application. Or, l'article 5, paragraphe 1, de la directive établit un régime linguistique spécifique aux fins de celle-ci, en fonction des langues officielles des États membres, et ne s'applique donc qu'aux produits du tabac commercialisés dans la Communauté.

- 199 Selon les gouvernements du Royaume-Uni, belge, français, italien et finlandais, l'article 7 de la directive doit être interprété en ce sens qu'il s'applique également aux produits du tabac emballés dans la Communauté et destinés à être exportés vers des pays tiers.
- 200 Ils font tout d'abord valoir à cet égard que, lorsque l'article 7 de la directive prévoit que certains éléments descriptifs ne peuvent être utilisés «sur l'emballage des produits du tabac», la portée de cette interdiction n'est pas limitée par référence au lieu de consommation ultérieure desdits produits.
- 201 Ils soutiennent ensuite que l'article 152, paragraphe 1, CE exige qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine soit assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté. Cette obligation s'étendrait à la politique commerciale commune, ce qui suggère également que le législateur communautaire, s'il avait entendu exclure les exportations vers les pays tiers du champ d'application de l'article 7, l'aurait indiqué expressément.
- 202 Ils font enfin valoir que les éléments descriptifs devant figurer sur les emballages des produits du tabac doivent être identiques quelle que soit la destination de ceux-ci, compte tenu des risques de réintroduction dans la Communauté des produits destinés à être exportés vers des pays tiers.

Appréciation de la Cour

- 203 Selon la jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition de droit communautaire, 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 (voir arrêts du 14 octobre 1999, Adidas, C-223/98, Rec. p. I-7081, point 23; du 18 mai 2000, KVS International, C-301/98, Rec. p. I-3583, point 21; du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, Rec. p. I-6857, point 50, et du 14 juin 2001, Kvaerner, C-191/99, Rec. p. I-4447, point 30).

- 204 À cet égard, il convient de constater que le libellé de l'article 7 de la directive ne permet pas par lui-même de trancher la question de savoir si l'interdiction qu'il édicte s'applique seulement aux produits du tabac commercialisés dans la Communauté ou si elle concerne également les produits du tabac emballés dans la Communauté et destinés à être exportés vers des pays tiers.
- 205 L'article 7 de la directive se distingue sur ce point de l'article 3 de celle-ci, dont il ressort clairement que les dispositions qu'il édicte concernant les teneurs maximales en substances nocives des cigarettes s'appliquent également à celles qui sont fabriquées dans la Communauté et exportées au départ de celle-ci. À la différence de son article 7, l'article 3, paragraphe 2, de la directive prévoit en particulier un délai supplémentaire pour la mise en application des dispositions du paragraphe 1 de cette dernière disposition à l'égard des cigarettes destinées à être exportées vers les pays tiers.
- 206 En vue d'interpréter l'article 7 de la directive en ce qui concerne son champ d'application, il convient dès lors de tenir compte du contexte formé par les autres dispositions de la directive.
- 207 À cet égard, il ressort du vingt-septième considérant de celle-ci que son article 7 vise en particulier à empêcher que les exigences de la directive en matière d'étiquetage, qui sont définies à son article 5, ne soient vidées de leur substance.

- 208 Dans le système de la directive, les articles 5 et 7 constituent en effet deux dispositions complémentaires puisque l'article 5, paragraphe 1, prévoit l'indication sur les paquets de cigarettes des teneurs en substances nocives, assurant ainsi de manière objective l'information du consommateur quant à la nocivité des produits du tabac liée à ces substances, tandis que l'article 7 interdit l'utilisation d'éléments descriptifs susceptibles d'induire le consommateur en erreur à cet égard.
- 209 Or, il ressort de l'article 5 de la directive que celui-ci ne fixe des exigences en matière d'étiquetage des produits du tabac qu'à l'égard de ceux de ces produits qui sont destinés à être commercialisés dans la Communauté.
- 210 Une telle interprétation découle en particulier du fait que l'article 5, paragraphe 6, sous e), de la directive dispose que le texte des avertissements et indications de teneurs exigés par ledit article est «imprimé dans la ou les langues officielles de l'État membre dans lequel le produit est commercialisé».
- 211 S'agissant des objectifs poursuivis par la directive, il convient de rappeler que son objectif principal est d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur dans le domaine des produits du tabac en garantissant un niveau élevé de protection de la santé.
- 212 Dès lors, il y a lieu de considérer que les dispositions de la directive concernent en principe uniquement les produits du tabac destinés à être commercialisés dans le marché intérieur.

- 213 Il est vrai que, s'agissant de l'article 3 de la directive, la Cour a admis, aux points 82 à 91 du présent arrêt, que le risque d'affectation du marché intérieur peut justifier l'adoption, sur le fondement de l'article 95 CE, d'une disposition qui concerne des produits exportés vers des pays tiers, en tant que mesure destinée à éviter le contournement des dispositions édictées pour le marché intérieur.
- 214 Toutefois, l'application de l'article 3 de la directive aux produits du tabac destinés à être exportés vers des pays tiers a été dans ce cas expressément prévue par le législateur communautaire, compte tenu de son appréciation des risques de contournement des dispositions de la directive relatives aux teneurs maximales en substances nocives des cigarettes, liés aux éventuelles réimportations illicites dans la Communauté ou aux éventuels détournements de trafic à l'intérieur de celle-ci.
- 215 S'agissant des dispositions de l'article 7 de la directive, elles concernent en revanche, comme celles de l'article 5 de celle-ci, la présentation des produits du tabac et non leur composition. Or, les risques d'affectation du marché intérieur découlant de la commercialisation illicite, d'une part, de cigarettes non conformes aux exigences de la directive en ce qui concerne les teneurs maximales en substances nocives et, d'autre part, de produits du tabac non conformes aux exigences de cette dernière relatives à l'étiquetage et aux mentions figurant sur l'emballage de ces produits ne sont pas nécessairement de même ampleur ni de même nature et n'impliquent pas obligatoirement l'adoption des mêmes mesures.
- 216 Dès lors, en l'absence de toute indication en ce sens dans la directive, il n'y a pas de raison de présumer que le législateur communautaire a entendu compléter l'interdiction de commercialiser dans la Communauté des produits du tabac non conformes aux exigences de l'article 7 de celle-ci par une interdiction similaire concernant les produits du tabac emballés dans la Communauté et destinés à être commercialisés dans des pays tiers.

- 217 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la seconde question que l'article 7 de la directive doit être interprété en ce sens qu'il s'applique seulement aux produits du tabac commercialisés dans la Communauté.

Sur les dépens

- 218 Les frais exposés par les gouvernements du Royaume-Uni, belge, allemand, hellénique, français, irlandais, italien, luxembourgeois, néerlandais, finlandais et suédois, ainsi que par le Parlement, le Conseil et la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), par ordonnance du 6 décembre 2001, dit pour droit:

- 1) L'examen de la première question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité 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.

- 2) L'article 7 de la directive 2001/37 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique seulement aux produits du tabac commercialisés dans la Communauté.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Timmermans

Edward

La Pergola

Jann

Skouris

Macken

Colneric

von Bahr

Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 décembre 2002.

Le greffier

Le président

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias