



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

4 mai 2016 \*

«Renvoi préjudiciel — Rapprochement des législations — Directive 2014/40/UE — Article 20 — Cigarettes électroniques et flacons de recharge — Validité — Principe d'égalité de traitement — Principes de proportionnalité et de sécurité juridique — Principe de subsidiarité — Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Articles 16 et 17»

Dans l'affaire C-477/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre administrative), Royaume-Uni], par décision du 9 octobre 2014, parvenue à la Cour le 27 octobre 2014, dans la procédure

**Pillbox 38 (UK) Ltd**

contre

**Secretary of State for Health,**

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, président de la première chambre, faisant fonction de président de la deuxième chambre, MM. J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (rapporteur), C. Lycourgos et J.-C. Bonichot, juges,

avocat général: M<sup>me</sup> J. Kokott,

greffier: M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 1<sup>er</sup> octobre 2015,

considérant les observations présentées:

- pour Pillbox 38 (UK) Ltd, par M. K. Beal, QC, mandaté par M. P. Rowley, solicitor,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M<sup>me</sup> V. Kaye, en qualité d'agent, assistée de MM. M. Hoskins et I. Rogers, QC, ainsi que de M<sup>me</sup> S. Abram et M. E. Metcalfe, barristers,
- pour le gouvernement espagnol, par M<sup>me</sup> A. Gavela Llopis, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement français, par MM. D. Colas et R. Coesme, en qualité d'agents,

\* Langue de procédure: l'anglais.

- pour le Parlement européen, par MM. L. Visaggio et J. Rodrigues ainsi que par M<sup>me</sup> I. McDowell, en qualité d’agents,
  - pour le Conseil de l’Union européenne, par M<sup>me</sup> M. Simm ainsi que par MM. J. Herrmann et A. Norberg, en qualité d’agents,
  - pour la Commission européenne, par M<sup>me</sup> C. Cattabriga et M. J. Tomkin, en qualité d’agents,
- ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 23 décembre 2015,
- rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité de l’article 20 de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE (JO L 127, p. 1).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant Pillbox 38 (UK) Ltd, agissant sous le nom commercial de «Totally Wicked» (ci-après «Pillbox»), au Secretary of State for Health (secrétaire d’État à la Santé) au sujet de la légalité de l’«intention et/ou de l’obligation» du gouvernement du Royaume-Uni de transposer la directive 2014/40.

### Le cadre juridique

#### *La convention-cadre de l’Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac*

- 3 Par la décision 2004/513/CE du Conseil, du 2 juin 2004 (JO L 213, p. 8), la convention-cadre de l’Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac, signée à Genève le 21 mai 2003 (ci-après la «CCLAT»), a été approuvée au nom de la Communauté européenne.

#### *La directive 2014/40*

- 4 Les considérants 7, 33, 36, 38 à 41, 43 à 45, 47 et 48 de la directive 2014/40 énoncent:
  - «(7) L’action législative au niveau de l’Union est également nécessaire pour mettre en œuvre la [CCLAT], à laquelle sont parties l’Union et ses États membres, et pour lesquels les dispositions de cette convention-cadre sont contraignantes. [...]
  - [...]
  - (33) Les ventes à distance transfrontalières de produits du tabac pourraient faciliter l’accès à des produits du tabac qui ne sont pas conformes à la présente directive. Elles comportent aussi un risque accru que les jeunes aient accès aux produits du tabac. Par conséquent, la législation en faveur de la lutte antitabac risque d’être fragilisée. Les États membres devraient donc être autorisés à interdire les ventes à distance transfrontalières. Lorsque les ventes à distance transfrontalières ne sont pas interdites, l’établissement de règles communes concernant l’enregistrement des détaillants qui procèdent à ce type de ventes est approprié afin de garantir l’efficacité de la présente directive. [...]

[...]

(36) La présente directive devrait réglementer les cigarettes électroniques et les flacons de recharge, à moins que, de par leur présentation ou leur fonction, ils ne relèvent de la [directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain (JO L 311, p. 67)] ou de la [directive 93/42/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, relative aux dispositifs médicaux (JO L 169, p. 1)]. La législation et les pratiques concernant ces produits, y compris pour ce qui est des exigences de sécurité, divergent entre les États membres, ce qui rend nécessaire une action au niveau de l'Union pour améliorer le bon fonctionnement du marché intérieur. La réglementation de ces produits devrait prendre en compte un degré élevé de protection de la santé publique. Afin de permettre aux États membres de remplir leurs missions de surveillance et de contrôle, les fabricants et les importateurs de cigarettes électroniques et de flacons de recharge devraient être tenus de soumettre une notification concernant les produits concernés avant de les mettre sur le marché.

[...]

(38) Les liquides contenant de la nicotine ne devraient être autorisés à être mis sur le marché en vertu de la présente directive que lorsque la concentration de nicotine ne dépasse pas 20 milligrammes par millilitre. Cette concentration permet une libération de nicotine similaire à la dose de nicotine autorisée provenant d'une cigarette classique pendant le temps nécessaire pour fumer cette dernière. Afin de limiter les risques liés à la nicotine, des tailles maximales devraient être fixées pour les flacons de recharge, les réservoirs et les cartouches.

(39) Seules les cigarettes électroniques libérant les doses de nicotine de manière constante devraient être autorisées à être mises sur le marché en vertu de la présente directive. Du point de vue de la santé, de la sécurité et de la qualité, il est nécessaire que les doses de nicotine soient diffusées de manière constante dans des conditions d'utilisation normales, notamment pour éviter le risque d'une consommation accidentelle de doses élevées.

(40) Les cigarettes électroniques et les flacons de recharge pourraient présenter un risque pour la santé s'ils sont manipulés par des enfants. C'est pourquoi il faut veiller à ce que ces produits soient munis d'un dispositif de sécurité pour enfants et d'inviolabilité, reposant notamment sur un étiquetage, des fermetures et un mécanisme d'ouverture destinés à protéger les enfants.

(41) Étant donné que la nicotine est une substance toxique et compte tenu des risques potentiels pesant sur la santé et la sécurité, y compris pour des personnes auxquelles le produit n'est pas destiné, le liquide contenant de la nicotine devrait uniquement être mis sur le marché dans des cigarettes électroniques ou des flacons de recharge qui répondent à certaines exigences de sécurité et de qualité. Il importe de veiller à ce que les cigarettes électroniques ne se cassent pas ou ne présentent pas de fuite durant leur utilisation et leur remplissage.

[...]

(43) Les disparités entre les droits et les pratiques nationaux en matière de publicité et de parrainage pour les cigarettes électroniques font obstacle à la libre circulation des marchandises et à la libre prestation de services, et constituent un risque non négligeable de distorsion de la concurrence. En l'absence de mesures plus poussées au niveau de l'Union, lesdites disparités sont susceptibles de s'accroître dans les années à venir, compte tenu également de l'expansion du marché des cigarettes électroniques et des flacons de recharge. Il est donc nécessaire d'harmoniser les dispositions nationales en matière de publicité et de parrainage des produits ayant des effets transfrontaliers, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé humaine. Les cigarettes électroniques peuvent devenir le point d'entrée d'une dépendance à la nicotine et favoriser au bout du compte la consommation de tabac traditionnel, dans la mesure où elles

imitent et banalisent l'action de fumer. C'est la raison pour laquelle il y a lieu d'adopter une approche restrictive en ce qui concerne la publicité pour les cigarettes électroniques et les flacons de recharge.

(44) Pour exercer leurs missions de réglementation, la Commission et les États membres ont besoin d'informations exhaustives sur l'évolution du marché des cigarettes électroniques et des flacons de recharge. À cette fin, les fabricants et les importateurs de ces produits devraient être tenus de déclarer leurs volumes de ventes, les préférences des divers groupes de consommateurs et les modes de vente. Il convient de veiller à ce que ces informations soient mises à la disposition du grand public, en tenant dûment compte de la nécessité de protéger les secrets commerciaux.

(45) Afin que les États membres puissent assurer une surveillance appropriée du marché, il importe que les fabricants, les importateurs et les distributeurs exploitent un système adéquat permettant de repérer et de recenser d'éventuels effets indésirables et d'en informer les autorités compétentes de manière que les mesures qui s'imposent puissent être prises. Une clause de sauvegarde se justifie qui permettrait aux États membres de prendre des mesures pour lutter contre des risques graves pour la santé publique.

[...]

(47) La présente directive n'harmonise pas tous les aspects des cigarettes électroniques ou des flacons de recharge. Elle laisse, par exemple, aux États membres la responsabilité d'adopter des règles sur les arômes. Les États membres pourraient juger utile d'autoriser la mise sur le marché de produits aromatisés. Ils ne devraient pas perdre de vue l'attractivité que ces produits peuvent présenter pour les jeunes et les non-fumeurs. Toute interdiction de ces produits aromatisés devrait être justifiée et la notification soumise conformément à la [directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO L 204, p. 37)].

(48) En outre, la présente directive n'harmonise ni les règles relatives aux environnements sans tabac, ni les modalités de vente et de publicité sur les marchés nationaux, ni les règles en matière d'extension de marque, et elle n'introduit pas non plus de limite d'âge pour les cigarettes électroniques ou les flacons de recharge. [...]

5 L'article 1<sup>er</sup> de la directive 2014/40, intitulé «Objet», dispose:

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

[...]

f) la mise sur le marché et l'étiquetage de certains produits connexes des produits du tabac, à savoir les cigarettes électroniques et les flacons de recharge, et les produits à fumer à base de plantes;

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

6 Conformément aux points 4, 16 et 17 de l'article 2 de cette directive, intitulé «Définitions», on entend par:

«4) 'produits du tabac', des produits pouvant être consommés et composés, même partiellement, de tabac, qu'il soit ou non génétiquement modifié;

[...]

- 16) ‘cigarette électronique’, un produit, ou tout composant de ce produit, y compris une cartouche, un réservoir et le dispositif dépourvu de cartouche ou de réservoir, qui peut être utilisé, au moyen d’un embout buccal, pour la consommation de vapeur contenant de la nicotine. Les cigarettes électroniques peuvent être jetables ou rechargeables au moyen d’un flacon de recharge et un réservoir ou au moyen de cartouches à usage unique;
  - 17) ‘flacon de recharge’, un récipient renfermant un liquide contenant de la nicotine, qui peut être utilisé pour recharger une cigarette électronique».
- 7 Sous le titre «Réglementation relative aux ingrédients», l’article 7 de ladite directive dispose, à son paragraphe 6:

«Les États membres interdisent la mise sur le marché de produits du tabac contenant les additifs suivants:

- a) les vitamines ou autres additifs créant l’impression qu’un produit du tabac a des effets bénéfiques sur la santé ou que les risques qu’il présente pour la santé ont été réduits;
  - b) la caféine ou la taurine ou d’autres additifs et stimulants associés à l’énergie et à la vitalité;
  - c) les additifs qui confèrent des propriétés colorantes aux émissions;
  - d) pour le tabac à fumer, les additifs qui facilitent l’inhalation ou l’absorption de nicotine; et
  - e) les additifs qui, sans combustion, ont des propriétés [cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction].»
- 8 Intitulé «Cigarettes électroniques», l’article 20 de la même directive est libellé comme suit:

«1. Les États membres veillent à ce que les cigarettes électroniques et les flacons de recharge ne soient mis sur le marché que s’ils sont conformes à la présente directive et à l’ensemble de la législation de l’Union en la matière.

La présente directive ne s’applique pas aux cigarettes électroniques et aux flacons de recharge qui sont soumis à une obligation d’autorisation au titre de la directive [2001/83] ou aux exigences fixées par la directive [93/42].

2. Les fabricants et les importateurs de cigarettes électroniques et de flacons de recharge soumettent une notification aux autorités compétentes des États membres concernant tout produit de ce type qu’ils ont l’intention de mettre sur le marché. Cette notification est soumise sous forme électronique six mois avant la date prévue de mise sur le marché. En ce qui concerne les cigarettes électroniques et les flacons de recharge déjà mis sur le marché le 20 mai 2016, la notification est soumise dans un délai de six mois à compter de la date en question. Une nouvelle notification est soumise pour chaque modification substantielle du produit.

La notification contient, selon qu’elle concerne une cigarette électronique ou un flacon de recharge, les informations suivantes:

- a) le nom et les coordonnées du fabricant, d’une personne physique ou morale responsable au sein de l’Union et, le cas échéant, de l’importateur dans l’Union;

- b) une liste de tous les ingrédients contenus dans le produit et des émissions résultant de l'utilisation de ce produit, par marque et par type, avec leurs quantités;
- c) les données toxicologiques relatives aux ingrédients et aux émissions du produit, y compris lorsqu'ils sont chauffés, en ce qui concerne en particulier leurs effets sur la santé des consommateurs lorsqu'ils sont inhalés et compte tenu, entre autres, de tout effet de dépendance engendré;
- d) les informations sur le dosage et l'inhalation de nicotine dans des conditions de consommation normales ou raisonnablement prévisibles;
- e) une description des composants du produit, y compris, le cas échéant, du mécanisme d'ouverture et de recharge de la cigarette électronique ou du flacon de recharge;
- f) une description du processus de production, en indiquant notamment s'il implique une production en série, et une déclaration selon laquelle le processus de production garantit la conformité aux exigences du présent article;
- g) une déclaration selon laquelle le fabricant et l'importateur assument l'entière responsabilité de la qualité et de la sécurité du produit lors de sa mise sur le marché et dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles.

Lorsque les États membres considèrent que les informations présentées sont incomplètes, ils sont habilités à demander qu'elles soient complétées.

Les États membres peuvent percevoir des redevances proportionnelles auprès des fabricants et des importateurs pour la réception, le stockage, le traitement et l'analyse des informations qui leur sont soumises.

3. Les États membres veillent à ce que:

- a) le liquide contenant de la nicotine ne soit mis sur le marché que dans des flacons de recharge dédiés d'un volume maximal de 10 millilitres; dans des cigarettes électroniques jetables ou dans des cartouches à usage unique, les cartouches ou les réservoirs n'excèdent pas 2 millilitres;
- b) le liquide contenant de la nicotine ne contienne pas de nicotine au-delà de 20 milligrammes par millilitre;
- c) le liquide contenant de la nicotine ne contienne pas d'additifs énumérés à l'article 7, paragraphe 6;
- d) seuls des ingrédients de haute pureté soient utilisés pour la fabrication du liquide contenant de la nicotine. Les substances autres que les ingrédients visés au paragraphe 2, deuxième alinéa, point b), du présent article sont uniquement présentes dans le liquide contenant de la nicotine sous forme de traces, si ces traces sont techniquement inévitables au cours de la fabrication;
- e) seuls soient utilisés dans le liquide contenant de la nicotine, à l'exception de la nicotine, des ingrédients qui, chauffés ou non, ne présentent pas de risques pour la santé humaine;
- f) les cigarettes électroniques diffusent les doses de nicotine de manière constante dans des conditions d'utilisation normales;
- g) les cigarettes électroniques et les flacons de recharge soient munis d'un dispositif de sécurité pour enfants et soient inviolables; ils sont protégés contre le bris et les fuites et sont munis d'un dispositif garantissant l'absence de fuite au remplissage.

4. Les États membres veillent à ce que:

- a) les unités de conditionnement des cigarettes électroniques et des flacons de recharge comprennent un dépliant présentant:
  - i) les consignes d'utilisation et de stockage du produit, et notamment une note indiquant que l'utilisation du produit n'est pas recommandée aux jeunes et aux non-fumeurs;
  - ii) les contre-indications;
  - iii) les avertissements pour les groupes à risque spécifiques;
  - iv) les effets indésirables possibles;
  - v) l'effet de dépendance et la toxicité; et
  - vi) les coordonnées du fabricant ou de l'importateur et d'une personne physique ou morale au sein de l'Union;
- b) les unités de conditionnement ainsi que tout emballage extérieur des cigarettes électroniques et des flacons de recharge:
  - i) incluent une liste de tous les ingrédients contenus dans le produit par ordre décroissant de leur poids, et une indication de la teneur en nicotine du produit et de la quantité diffusée par dose, le numéro de lot et une recommandation selon laquelle le produit doit être tenu hors de portée des enfants;
  - ii) sans préjudice du point i) du présent point, ne contiennent pas d'éléments ou de dispositifs visés à l'article 13, à l'exception de l'article 13, paragraphe 1, points a) et c), concernant les informations sur la teneur en nicotine et sur les arômes; et
  - iii) comportent l'un des avertissements sanitaires suivants:

'La nicotine contenue dans ce produit crée une forte dépendance. Son utilisation par les non-fumeurs n'est pas recommandée.'

ou

'La nicotine contenue dans ce produit crée une forte dépendance.'

Les États membres déterminent lequel de ces avertissements sanitaires doit être utilisé;

- c) les avertissements sanitaires soient conformes aux exigences précisées à l'article 12, paragraphe 2.

5. Les États membres veillent à ce que:

- a) les communications commerciales dans les services de la société de l'information, dans la presse et dans d'autres publications imprimées, qui ont pour but ou effet direct ou indirect de promouvoir les cigarettes électroniques et les flacons de recharge, soient interdites, à l'exception des publications destinées exclusivement aux professionnels du commerce des cigarettes électroniques ou des flacons de recharge et des publications imprimées et éditées dans des pays tiers et non principalement destinées au marché de l'Union;
- b) les communications commerciales à la radio, qui ont pour but ou effet direct ou indirect de promouvoir les cigarettes électroniques et les flacons de recharge, soient interdites;
- c) toute forme de contribution publique ou privée à des programmes de radio ayant pour but ou effet direct ou indirect de promouvoir les cigarettes électroniques et les flacons de recharge soit interdite;

- d) toute forme de contribution publique ou privée à un événement, à une activité ou en faveur d'un individu ayant pour but ou pour effet direct ou indirect de promouvoir les cigarettes électroniques et les flacons de recharge et concernant plusieurs États membres ou se déroulant dans plusieurs États membres ou ayant d'autres effets transfrontaliers soit interdite;
- e) les communications audiovisuelles commerciales relevant de la [directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2010, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive 'Services de médias audiovisuels') (JO L 95, p. 1)] soient interdites pour les cigarettes électroniques et les flacons de recharge.

6. L'article 18 de la présente directive s'applique à la vente à distance transfrontalière de cigarettes électroniques et de flacons de recharge.

7. Les États membres font obligation aux fabricants et aux importateurs de cigarettes électroniques et de flacons de recharge de soumettre chaque année aux autorités compétentes:

- i) des données exhaustives sur les volumes de vente, par marque et par type de produit;
- ii) des informations sur les préférences des différents groupes de consommateurs, y compris les jeunes, les non-fumeurs et les principaux types d'utilisateurs actuels;
- iii) le mode de vente des produits; et
- iv) des synthèses de toute étude de marché réalisée à l'égard de ce qui précède, y compris leur traduction en anglais.

Les États membres surveillent l'évolution du marché en ce qui concerne les cigarettes électroniques et les flacons de recharge, et notamment tous les éléments indiquant que l'utilisation de ces produits est un point d'entrée, pour les jeunes et les non-fumeurs, d'une dépendance à la nicotine et finalement à la consommation traditionnelle de tabac.

[...]

13. La Commission adopte, par voie d'actes d'exécution, un modèle commun pour la notification prévue au paragraphe 2 ainsi que les normes techniques relatives au mécanisme de remplissage prévu au paragraphe 3, point g).

[...]»

- 9 En vertu de l'article 29 de la directive 2014/40, les dispositions de celle-ci doivent être transposées dans les ordres juridiques des États membres pour le 20 mai 2016 au plus tard et entrer en vigueur à compter de cette date.

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

- 10 Pillbox a saisi la juridiction de renvoi d'un recours tendant au contrôle de la légalité («judicial review») de l'«intention et/ou de l'obligation» du gouvernement du Royaume-Uni de transposer la directive 2014/40 dans l'ordre juridique national.



- 11 Elle fait valoir que l'article 20 de cette directive est invalide au motif qu'il méconnaît les principes de proportionnalité, de sécurité juridique, d'égalité de traitement, de libre concurrence et de subsidiarité, ainsi que les articles 16 et 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»).
- 12 La juridiction de renvoi considère que les arguments avancés par Pillbox au soutien de son recours «peuvent raisonnablement donner lieu à discussion».
- 13 Dans ces conditions, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre administrative)] a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:
- «L'article 20 de la directive 2014/40 est-il invalide, dans son ensemble ou dans l'une de ses dispositions, pour un ou plusieurs des motifs suivants:
- il impose, dans son ensemble ou dans l'une de ses dispositions, une série d'obligations aux fabricants et/ou aux détaillants de cigarettes électroniques qui méconnaissent le principe de proportionnalité, lu en combinaison avec le principe de sécurité juridique?
  - pour des motifs équivalents ou similaires, il ne respecte pas le principe d'égalité et/ou fausse indûment la concurrence?
  - il ne respecte pas le principe de subsidiarité?
  - il viole les droits des fabricants et/ou des détaillants de cigarettes électroniques au titre des articles 16 et 17 de la Charte?»

### **Sur la question préjudicielle**

#### *Sur la recevabilité*

- 14 Le Parlement européen, la Commission et le gouvernement français soutiennent que la demande de décision préjudicielle est irrecevable au motif, premièrement, qu'il n'existe pas de litige réel entre les parties, deuxièmement, que le recours tendant au contrôle de la légalité («judicial review») de l'«intention et/ou de l'obligation» du gouvernement du Royaume-Uni de transposer une directive constitue un moyen de contourner le système de voies de recours institué par le traité FUE et, troisièmement, que la question posée est de nature hypothétique du fait que la juridiction de renvoi n'expose pas les éléments de fait et de droit pertinents ni les raisons l'ayant conduite à s'interroger sur la validité de l'article 20 de la directive 2014/40.
- 15 À cet égard, il convient de rappeler qu'il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation ou sur la validité d'une règle de droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 24).
- 16 Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de validité d'une règle de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au

principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt *Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, point 25).

- 17 S'agissant, premièrement, du caractère réel du litige au principal, il convient de relever que le recours tendant au contrôle de la légalité de «l'intention et/ou de l'obligation» du gouvernement du Royaume-Uni de transposer la directive 2014/40, introduit par Pillbox devant la juridiction de renvoi a été jugé recevable par cette dernière, même si, à la date de l'introduction de ce recours, le délai prévu pour la transposition de cette directive n'était pas encore expiré et qu'aucune mesure nationale de transposition de ladite directive n'avait été adoptée. Par ailleurs, il existe un désaccord entre Pillbox et le secrétaire d'État à la Santé sur le point de savoir si le recours susmentionné est fondé. La juridiction de renvoi étant appelée à trancher ce désaccord, il n'apparaît pas de façon manifeste que le litige au principal n'est pas réel [voir, par analogie, arrêt *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, points 36 et 38].
- 18 S'agissant, deuxièmement, de l'argument selon lequel le recours tendant à un contrôle de légalité («judicial review») de l'«intention et/ou de l'obligation» du Royaume-Uni de transposer une directive constitue un moyen de contourner le système de voies de recours instauré par le traité FUE, il convient de rappeler que la Cour a déjà déclaré recevables plusieurs demandes de décision préjudicielle portant sur la validité d'actes de droit dérivé formulées dans le cadre de tels recours, notamment dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741), *Intertanko e.a.* (C-308/06, EU:C:2008:312) ainsi que *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419).
- 19 Par ailleurs, la possibilité, pour les particuliers, de faire valoir devant les juridictions nationales l'invalidité d'un acte de l'Union 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 qu'il ressort du point 17 du présent arrêt [voir, par analogie, arrêts *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, point 40, et *Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, point 29].
- 20 Dans ces conditions, il n'apparaît pas qu'un recours tel que celui au principal vise à contourner les voies de recours instaurées par le traité FUE.
- 21 S'agissant, troisièmement, du caractère prétendument hypothétique de la question posée du fait que la juridiction de renvoi n'expose ni les éléments de fait et de droit pertinents ni les raisons l'ayant conduite à s'interroger sur la validité de l'article 20 de la directive 2014/40, il convient, d'une part, de relever que le seul fait que la juridiction de renvoi ait omis de préciser si les cigarettes électroniques commercialisées par Pillbox relevaient du champ d'application de l'article 20 de cette directive ne rend pas la question posée hypothétique.
- 22 En effet, il ressort de la décision de renvoi que Pillbox fabrique et distribue, au sein du marché intérieur, des cigarettes électroniques sous la marque «Totally Wicked» ainsi que des flacons de recharge et des produits connexes. Or, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, sous f), de la directive 2014/40, celle-ci a pour objectif le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant la mise sur le marché et l'étiquetage des cigarettes électroniques ainsi que des flacons de recharge. En outre, la validité de certaines règles de conformité imposées à ces produits au titre de l'article 20 de cette directive, y compris celle relative au contenu maximal en nicotine pouvant être contenu dans le liquide de ces produits, fait précisément l'objet de la question posée.
- 23 Dans ces conditions, la question posée ne revêt pas un caractère manifestement hypothétique.

- 24 S'agissant, d'autre part, de l'obligation pour la juridiction de renvoi d'exposer les raisons l'ayant conduite à s'interroger sur la validité de l'article 20 de la directive 2014/40, il découle effectivement de l'esprit de coopération qui doit présider au fonctionnement du renvoi préjudiciel qu'il est indispensable que la juridiction nationale expose, dans sa décision de renvoi, les raisons précises pour lesquelles elle considère qu'une réponse à ses questions concernant l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union est nécessaire à la solution du litige (voir en ce sens, notamment, arrêts Bertini e.a., 98/85, 162/85 et 258/85, EU:C:1986:246, point 6; ABNA e.a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04, EU:C:2005:741, point 46, ainsi que IATA et ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, point 31).
- 25 Il est, dès lors, important que la juridiction nationale indique en particulier les raisons précises qui l'ont conduite à s'interroger sur la validité de certaines dispositions du droit de l'Union et expose les motifs d'invalidité qui, par voie de conséquence, lui paraissent pouvoir être retenus (voir en ce sens, notamment, arrêts Greenpeace France e.a., C-6/99, EU:C:2000:148, point 55, et ordonnance Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, point 22). Une telle exigence ressort également de l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour.
- 26 En outre, selon une jurisprudence constante de la Cour, les informations fournies dans les décisions de renvoi servent non seulement à permettre à la Cour de donner des réponses utiles, mais également à procurer aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres intéressés la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Il incombe à la Cour de veiller à ce que cette possibilité soit sauvegardée, compte tenu du fait que, en vertu de cet article, seules les décisions de renvoi sont notifiées aux parties intéressées, accompagnées d'une traduction dans la langue officielle de chaque État membre, à l'exclusion du dossier national éventuellement transmis à la Cour par la juridiction de renvoi (voir, notamment, arrêts Holdijk e.a., 141/81 à 143/81, EU:C:1982:122, point 6; Lehtonen et Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, point 23, ainsi que ordonnance Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, point 24).
- 27 Il s'ensuit que, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, la Cour n'examine la validité d'un acte de l'Union ou de certaines dispositions de celui-ci qu'au regard des motifs d'invalidité repris dans la décision de renvoi.
- 28 En l'occurrence, la juridiction de renvoi a reproduit une partie des arguments avancés par Pillbox en indiquant que ceux-ci «peuvent raisonnablement donner lieu à discussion».
- 29 Il en résulte, d'une part, que la juridiction de renvoi considère que les motifs d'invalidité, invoqués par Pillbox et repris dans la décision de renvoi, lui paraissent susceptibles d'être retenus.
- 30 D'autre part, ces indications ont permis au Parlement, à la Commission et au gouvernement français de prendre utilement position sur la question soumise à la Cour.
- 31 Il résulte de ce qui précède que la question posée est recevable.

*Sur le fond*

- 32 Par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 20 de la directive 2014/40 est invalide au motif qu'il méconnaît les principes de proportionnalité, de sécurité juridique, d'égalité de traitement, de libre concurrence et de subsidiarité ainsi que les articles 16 et 17 de la Charte.

Sur la validité de l'article 20 de la directive 2014/40 au regard des principes d'égalité de traitement et de libre concurrence

- 33 Il convient d'examiner, en premier lieu, la question posée en tant qu'elle porte sur la validité de l'article 20 de la directive 2014/40 au regard des principes d'égalité de traitement et de libre concurrence.
- 34 Il ressort de la décision de renvoi que la méconnaissance de ces principes découlerait, en substance, du fait que cet article 20 réserverait aux cigarettes électroniques un traitement moins favorable que celui auquel les produits du tabac sont soumis, alors même que les premières seraient moins nocives que les seconds.
- 35 Selon une jurisprudence constante de la Cour, le principe d'égalité de traitement exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (voir, notamment, arrêt P et S, C-579/13, EU:C:2015:369, point 41).
- 36 Il convient à cet égard de relever que les cigarettes électroniques revêtent des caractéristiques objectives différentes de celles des produits du tabac.
- 37 En effet, premièrement, les éléments entrant dans leur composition respective sont nettement différents à plusieurs égards. Ainsi, il ressort de l'article 2, point 4, de la directive 2014/40 que les produits du tabac sont des produits pouvant être consommés et composés, même partiellement, de tabac, qu'il soit ou non génétiquement modifié.
- 38 En revanche, une cigarette électronique ne contient pas de tabac mais constitue, aux termes de l'article 2, point 16, de cette directive, un produit, ou tout composant de ce produit, y compris une cartouche, un réservoir et le dispositif dépourvu de cartouche ou de réservoir, qui peut être utilisé, au moyen d'un embout buccal, pour la consommation de vapeur contenant de la nicotine. En outre, les cigarettes électroniques peuvent être jetables ou rechargeables au moyen d'un flacon de recharge et d'un réservoir ou au moyen de cartouches à usage unique.
- 39 Les flacons de recharge sont, quant à eux, décrits, aux termes de l'article 2, point 17, de ladite directive, comme un récipient renfermant un liquide contenant de la nicotine, qui peut être utilisé pour recharger une cigarette électronique.
- 40 Deuxièmement, il est constant que le mode de consommation des cigarettes électroniques est, lui aussi, substantiellement différent de celui des produits du tabac. Tandis que ces derniers se consomment par la combustion du tabac, les cigarettes électroniques fonctionnent par la vaporisation électrique ou électromécanique du liquide contenu dans leurs flacons de recharge.
- 41 Troisièmement, à la différence des produits du tabac, les cigarettes électroniques sont des produits relativement nouveaux, dont les risques pour la santé humaine sont encore à préciser.
- 42 Dans ces conditions, il convient de constater que les cigarettes électroniques ne se trouvent pas dans la même situation que les produits du tabac au sens de la jurisprudence citée au point 35 du présent arrêt.
- 43 Partant, en soumettant ces cigarettes à un régime juridique distinct et, par ailleurs, moins strict que celui applicable aux produits du tabac, le législateur de l'Union ne saurait se voir reprocher d'avoir enfreint le principe d'égalité de traitement.

- 44 Les arguments invoqués dans la décision de renvoi au sujet de la méconnaissance du principe de libre concurrence n'ayant aucun contenu autonome par rapport à ceux relatifs au principe d'égalité de traitement, il convient à cet égard de renvoyer aux considérations exposées aux points précédents du présent arrêt.
- 45 Il résulte de ce qui précède que l'examen de la question préjudicielle n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 20 de la directive 2014/40 au regard des principes d'égalité de traitement et de libre concurrence.

Sur les principes de proportionnalité et de sécurité juridique

- 46 Il convient d'examiner, en deuxième lieu, la question préjudicielle en tant qu'elle porte sur la validité de l'article 20 de la directive 2014/40 ou de certaines de ses dispositions au regard des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

– Sur la validité de l'article 20 de la directive 2014/40, en ce qu'il consacre un régime spécifique applicable aux cigarettes électroniques

- 47 Il ressort de la décision de renvoi que la validité de l'article 20 de la directive 2014/40 est contestée par Pillbox au motif que, compte tenu de leur caractère moins nocif, voire bénéfique pour la santé publique, les cigarettes électroniques ne devraient faire l'objet d'aucune réglementation spécifique et encore moins d'une réglementation comparable, voire plus stricte que celle applicable aux produits du tabac. En outre, la proportionnalité des mesures retenues au titre de cet article n'aurait fait l'objet d'aucune analyse d'impact.
- 48 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que, selon une jurisprudence constante de la Cour, le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, exige que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [voir, en ce sens, arrêts *British American Tobacco (Investments)* et *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, point 122; *ERG e.a.*, C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 86, ainsi que *Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, points 67 et 91].
- 49 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des conditions mentionnées au point précédent du présent arrêt, il convient de reconnaître au législateur de l'Union un large pouvoir d'appréciation dans un domaine tel que celui en cause dans l'affaire au principal, 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 les institutions compétentes entendent poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure [voir, en ce sens, arrêt *British American Tobacco (Investments)* et *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, point 123].
- 50 Il y a lieu de relever, en outre, que la question des risques pour la santé liés à la consommation de cigarettes électroniques fait l'objet de vifs débats entre les parties à la présente procédure qui invoquent, à l'appui de leurs thèses respectives, de multiples études et rapports scientifiques. Ainsi, tandis que Pillbox fait valoir que les cigarettes électroniques sont largement inoffensives pour la santé et présentent d'importants avantages en tant que substitut aux produits du tabac ou aide au sevrage tabagique, les institutions de l'Union et les gouvernements intervenus dans la présente procédure considèrent que les cigarettes électroniques peuvent créer une dépendance à la nicotine et conduire à une intoxication à cette substance à la suite d'une consommation prolongée et intensive ou d'une manipulation inappropriée du produit. Ces cigarettes pourraient, en outre, devenir le point d'entrée au

tabagisme pour les non-fumeurs, puisqu'elles imitent et banalisent l'action de fumer et renforcent ainsi son attractivité. Par ailleurs, le rôle attribué aux cigarettes électroniques en tant qu'aide au sevrage tabagique serait discutable, dans la mesure où les fumeurs pourraient choisir de consommer à la fois des produits du tabac et des cigarettes électroniques, de sorte que ces dernières deviendraient, en réalité, un moyen d'entretenir la dépendance à la nicotine.

- 51 Il convient de constater à cet égard que les effets sur la santé humaine des cigarettes électroniques font l'objet d'une controverse au niveau international, ainsi que le relève l'OMS dans un rapport du 1<sup>er</sup> septembre 2014, intitulé «Inhalateurs électroniques de nicotine» (ci-après le «rapport ENDS»). Ce rapport indique que certains experts sont favorables à ces produits, y voyant un moyen de réduire la consommation de tabac, tandis que d'autres considèrent qu'ils pourraient «saper les efforts entrepris pour 'dénormer' le tabagisme». Aux termes dudit rapport, les inhalateurs électroniques de nicotine se situent sur «une frontière mouvante entre promesse et menace pour la lutte antitabac».
- 52 Néanmoins, le rapport ENDS constate l'existence de certains risques pour la santé liés à l'inhalation de nicotine et de substances toxiques en aérosol ainsi qu'à l'exposition à la nicotine par d'autres voies que l'inhalation, notamment pour les enfants, les adolescents, les femmes enceintes et les femmes en âge de procréer.
- 53 Il y est précisé, en outre, que les données scientifiques sur l'efficacité des inhalateurs électroniques de nicotine comme méthode de sevrage tabagique sont limitées et ne permettent pas de tirer de conclusions. De même, les données disponibles ne permettraient ni d'affirmer ni d'exclure les effets de «porte d'entrée» et de «renormalisation» associés à l'utilisation desdits inhalateurs.
- 54 Dans ses observations écrites, Pillbox reconnaît que le liquide et la vapeur des cigarettes électroniques contiennent des composants toxiques et cancérigènes, mais à des niveaux plus faibles que ceux présents dans les produits du tabac, et que des études scientifiques supplémentaires sont nécessaires.
- 55 Dans de telles circonstances, le législateur de l'Union devait tenir compte du principe de précaution, selon lequel, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature non concluante des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives (arrêt Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, points 81 et 82).
- 56 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner la validité de l'article 20 de la directive 2014/40 au regard des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.
- 57 S'agissant, en premier lieu, de l'allégation selon laquelle les cigarettes électroniques, eu égard à leur caractère moins nocif que les produits du tabac, voire bénéfique pour la santé publique, ne devaient faire l'objet d'aucune réglementation spécifique, il convient de relever, premièrement, l'existence de divergences significatives entre les réglementations des États membres en la matière, ainsi que cela ressort du considérant 36 de la directive 2014/40. En effet, l'analyse d'impact du 19 décembre 2012, établie par la Commission et accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes [SWD(2012) 452 final, 1<sup>re</sup> partie, p. 26 et suivantes et partie 4, p. 2], fait état des incertitudes entourant les différents régimes juridiques nationaux applicables aux cigarettes électroniques. Il en ressort, en particulier, que certains États membres tendent à les assimiler au cas par cas à des produits médicaux, tandis que d'autres les interdisent et d'autres encore ne les réglementent aucunement.

- 58 Or, compte tenu de l'expansion du marché des cigarettes électroniques et des flacons de recharge, constatée tant au considérant 43 de la directive 2014/40 que dans le rapport ENDS, les règles nationales relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces produits sont par nature susceptibles, en l'absence d'harmonisation au niveau de l'Union, de constituer des obstacles à la libre circulation des marchandises [voir, par analogie, arrêt *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, point 64].
- 59 Deuxièmement, lors de sa sixième session tenue à Moscou du 13 au 18 octobre 2014, la conférence des parties à la CCLAT a, par décision du 18 octobre 2014 relative aux inhalateurs électroniques de nicotine et inhalateurs électroniques ne contenant pas de nicotine [FCTC/COP/6(9)], invité ces parties à envisager, notamment, d'interdire ou de réglementer les inhalateurs électroniques contenant ou non de la nicotine, d'interdire ou de restreindre la publicité, la promotion ainsi que le parrainage en faveur des inhalateurs électroniques de nicotine et de surveiller intégralement l'utilisation des inhalateurs électroniques contenant ou non de la nicotine.
- 60 Troisièmement, les risques avérés et potentiels liés à l'utilisation de cigarettes électroniques, relevés dans le rapport ENDS, mentionnés aux points 52 et 53 du présent arrêt, appelaient le législateur de l'Union à agir en conformité avec les exigences découlant du principe de précaution.
- 61 Dans ces conditions, en décidant de dédier une réglementation spécifique à la mise sur le marché des cigarettes électroniques et des flacons de recharge, le législateur de l'Union a entendu, d'une part, veiller au bon fonctionnement du marché intérieur en ce qui concerne ces produits, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes et, d'autre part, respecter les obligations de l'Union découlant de la CCLAT. En agissant de la sorte, ce législateur n'a pas manifestement méconnu les limites de la marge d'appréciation dont il dispose en la matière, conformément à la jurisprudence rappelée au point 49 du présent arrêt.
- 62 S'agissant, en deuxième lieu, de l'argument selon lequel l'article 20 de la directive 2014/40 est contraire au principe de proportionnalité du fait qu'il soumettrait les cigarettes électroniques et les flacons de recharge à un régime comparable, voire plus strict, que celui réservé aux produits du tabac, il convient de relever que, ainsi qu'il découle des points 36 à 43 du présent arrêt, ces premiers produits se distinguent des seconds par leurs caractéristiques objectives ainsi que par leur nouveauté sur le marché concerné, ce qui justifie l'application à leur égard d'une réglementation spécifique.
- 63 Dans ces conditions, une comparaison entre les règles applicables aux produits du tabac et celles visant les cigarettes électroniques ainsi que les flacons de recharge est dénuée de pertinence.
- 64 En troisième lieu, il est certes vrai que les mesures retenues par le législateur de l'Union au titre de l'article 20 de la directive 2014/40 ne figuraient pas parmi celles qui avaient été initialement envisagées par la Commission dans sa proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits [COM(2012) 788 final] et n'avaient donc pas fait l'objet de l'analyse d'impact accompagnant cette proposition et visée au point 57 du présent arrêt.
- 65 Toutefois, la Cour a déjà jugé à cet égard qu'une telle analyse d'impact ne lie pas le Parlement non plus que le Conseil (arrêt *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, point 57). En conséquence, le législateur de l'Union reste libre d'adopter des mesures autres que celles qui ont fait l'objet de cette analyse d'impact. Aussi, le seul fait qu'il ait retenu une mesure différente et, le cas échéant, plus contraignante que celles envisagées par la Commission dans l'analyse d'impact visée au point 57 du présent arrêt n'est pas de nature à démontrer qu'il a manifestement dépassé les limites de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif visé.

66 Du reste, il convient de constater que, au cours du processus législatif, le Parlement, le Conseil et la Commission ont pris en compte les données scientifiques disponibles ainsi que les avis des milieux intéressés. En effet, il est constant que plusieurs consultations et réunions ont été organisées à un stade avancé de ce processus afin précisément de recueillir les informations nécessaires sur les options qui s’offraient au législateur de l’Union. Ainsi, la Commission a notamment tenu, le 25 novembre 2013, des entretiens supplémentaires avec des associations représentatives de l’industrie du tabac, notamment la Tobacco Vapor Electronic Cigarette Association (TVECA) et l’Electronic Cigarette Industry Trade Association (ECITA). Par ailleurs, la commission de l’environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement a tenu, le 19 mars 2013, une réunion ouverte avec des représentants de l’industrie concernée ainsi que, le 7 mai 2013, un atelier consacré aux cigarettes électroniques avec la participation d’experts de l’OMS, des autorités nationales, de scientifiques et d’associations de consommateurs.

67 Il résulte de ce qui précède que l’examen de la question posée au regard des principes de proportionnalité et de sécurité juridique n’a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l’article 20 de la directive 2014/40, en ce qu’il consacre un régime spécifique applicable aux cigarettes électroniques.

68 Il convient, néanmoins, d’examiner successivement les motifs d’invalidité invoqués dans la décision de renvoi visant spécifiquement l’article 20, paragraphes 2, 3, 4, sous a), et 5 à 7 de la directive 2014/40 au regard de ces mêmes principes.

– Sur la validité de l’article 20, paragraphe 2, de la directive 2014/40

69 Il ressort de la décision de renvoi que la validité de l’article 20, paragraphe 2, de la directive 2014/40 est contestée au motif que, premièrement, cette disposition soumet les cigarettes électroniques à un régime d’autorisation plus strict que celui applicable aux produits du tabac, deuxièmement, ce régime est, en tout état de cause, disproportionné, dans la mesure où il existe d’autres mesures moins contraignantes aptes à atteindre l’objectif poursuivi par ladite disposition, troisièmement, le délai de six mois prévu par la même disposition est excessif en ce qu’il entrave l’innovation et, quatrièmement, certaines des informations devant faire l’objet d’une notification, telles que celles visées à l’article 20, paragraphe 2, deuxième alinéa, sous d), de la directive 2014/40, sont formulées de façon trop vague, ce qui heurte le principe de sécurité juridique.

70 S’agissant, premièrement, de l’argument selon lequel l’article 20, paragraphe 2, de la directive 2014/40 soumettrait les cigarettes électroniques à un régime d’autorisation plus strict que celui applicable aux produits du tabac, il convient de constater que cet argument procède d’une lecture manifestement erronée de cette disposition. En effet, celle-ci soumet les cigarettes électroniques à un régime non pas d’autorisation, mais de notification. À la différence d’un régime d’autorisation, lequel oblige, en règle générale, les fabricants et les importateurs à obtenir l’approbation préalable de l’autorité compétente avant d’être autorisés à mettre sur le marché le produit concerné, le régime prévu à l’article 20, paragraphe 2, de la directive 2014/40 est sensiblement moins contraignant, puisqu’il n’exige que le dépôt, par les fabricants et les importateurs de cigarettes électroniques ainsi que de flacons de recharge, d’une notification six mois avant la date prévue pour la mise sur le marché de tout produit de ce type.

71 S’agissant, deuxièmement, du caractère prétendument disproportionné de cette obligation, il convient, tout d’abord, de relever que celle-ci vise, conformément au considérant 36 de la directive 2014/40, à permettre aux États membres de remplir leurs missions de surveillance et de contrôle. Une telle approche se justifie, en outre, par les exigences liées au principe de précaution, rappelées au point 55 du présent arrêt, ainsi que par l’invitation faite aux parties à la CCLAT de «surveiller intégralement» l’utilisation de ce produit, telle que rappelée au point 59 de ce même arrêt. Elle paraît ainsi apte à atteindre l’objectif poursuivi par cette disposition.



- 72 Quant à la question de savoir si ladite obligation ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser cet objectif, il convient de constater, d'une part, que la mesure alternative préconisée par Pillbox, à savoir la fixation, à l'échelle de l'Union, de normes communes applicables aux cigarettes électroniques et aux flacons de recharge, n'apparaît pas, à ce stade, comme une mesure envisageable, ainsi que le soulignent le Parlement, le Conseil et la Commission, puisque l'élaboration de telles normes présuppose normalement l'existence de données suffisamment étoffées concernant le produit en cause, ce dont le législateur de l'Union ne disposait pas lors de l'adoption de la directive 2014/40.
- 73 D'autre part, le délai de six mois prévu à l'article 20, paragraphe 2, premier alinéa, de cette directive vise à accorder un temps suffisant aux autorités compétentes pour examiner l'ensemble des données que les fabricants et les importateurs leur ont transmises. Or, compte tenu du nombre d'informations devant faire l'objet d'une notification et des incertitudes entourant la consommation de cigarettes électroniques, ce délai n'apparaît pas manifestement excessif.
- 74 En ce qui concerne l'allégation selon laquelle ledit délai est susceptible de compromettre l'innovation dans le secteur concerné, celle-ci n'est pas suffisamment étayée pour permettre à la Cour d'apprécier la pertinence. En tout état de cause, des régimes analogues, voire plus stricts, applicables à d'autres produits, tels que ceux instaurés par les directives 2001/83 et 93/42, n'ont aucunement empêché l'innovation dans le domaine concerné par celles-ci.
- 75 Partant, l'obligation de notification prévue à l'article 20, paragraphe 2, de la directive 2014/40 n'apparaît pas manifestement inappropriée ou allant manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé par cette disposition.
- 76 S'agissant, troisièmement, de la méconnaissance alléguée du principe de sécurité juridique, il est soutenu que l'obligation de fournir des informations sur le dosage et l'inhalation de nicotine «dans des conditions de consommation normales ou raisonnablement prévisibles», au titre de l'article 20, paragraphe 2, deuxième alinéa, sous d), de la directive, n'est pas suffisamment précise, étant donné que ces valeurs varient en fonction du mode de consommation de chaque utilisateur.
- 77 Or, et ainsi que l'a souligné M<sup>me</sup> l'avocat général au point 92 de ses conclusions, les informations à communiquer en vertu de ladite disposition ne se rapportent manifestement pas à la dose ni à l'absorption de nicotine propres à chaque consommateur, mais à des valeurs minimales, moyennes ou maximales normalement escomptées de la consommation d'une cigarette électronique.
- 78 En outre, il est loisible au législateur de l'Union de recourir à un cadre juridique général qui est, le cas échéant, à préciser par la suite. En l'occurrence, il incombe précisément à la Commission d'adopter, en application de l'article 20, paragraphe 13, de la directive 2014/40, des actes d'exécution établissant notamment un modèle commun pour la notification prévue au paragraphe 2 de cet article.
- 79 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré que le législateur de l'Union a méconnu le principe de sécurité juridique.
- 80 Il résulte des considérations qui précèdent que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 20, paragraphe 2, de la directive 2014/40 au regard des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.
- Sur la validité de l'article 20, paragraphe 3, de la directive 2014/40
- 81 Il ressort de la décision de renvoi que les motifs invoqués à l'appui de l'invalidité de l'article 20, paragraphe 3, de la directive 2014/40 ne visent, en réalité, que les exigences imposées au titre des points a), b) et f) de ce paragraphe.

- 82 S'agissant, d'abord, de l'article 20, paragraphe 3, sous a), de la directive 2014/40, il y a lieu de relever que, aux termes de cette disposition, le liquide contenant de la nicotine ne peut être mis sur le marché que dans des flacons de recharge dédiés d'un volume maximal de 10 millilitres et que, dans des cigarettes électroniques jetables ou dans des cartouches à usage unique, les cartouches ou les réservoirs ne doivent pas excéder 2 millilitres.
- 83 L'article 20, paragraphe 3, sous b), de la directive 2014/40 exige, quant à lui, que le liquide contenant de la nicotine ne contienne pas de nicotine au-delà de 20 milligrammes par millilitre.
- 84 Ces exigences participent à l'objectif de cette directive consistant, conformément à son article 1<sup>er</sup>, à faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé, particulièrement pour les jeunes.
- 85 En ce qui concerne, en premier lieu, l'aptitude desdites exigences à atteindre cet objectif, il convient de constater que, conformément à la jurisprudence de la Cour rappelée au point 58 du présent arrêt, les règles harmonisant la composition des cigarettes électroniques et des flacons de recharge sont, par leur nature même, aptes à lever les obstacles à la libre circulation de ces marchandises.
- 86 En outre, les exigences prévues à l'article 20, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive 2014/40 permettent de limiter les risques liés à l'exposition à la nicotine. Dès lors, elles sont également propres à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine.
- 87 S'agissant, en second lieu, du point de savoir si de telles contraintes ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé par la directive 2014/40, il convient, d'une part, d'écarter, pour les raisons déjà exposées aux points 36 à 43 du présent arrêt, l'argument selon lequel l'exigence prévue à l'article 20, paragraphe 3, sous a), de celle-ci serait plus stricte que les règles applicables aux produits du tabac.
- 88 En ce qui concerne, d'autre part, l'article 20, paragraphe 3, sous b), de la directive 2014/40, Pillbox soutient que, en fixant à 20 milligrammes par millilitre la teneur maximale en nicotine pouvant être contenue dans le liquide des cigarettes électroniques, le législateur de l'Union s'est fondé sur une prémisse scientifique erronée. Cette valeur aurait été justifiée par ce législateur par le fait qu'elle permettrait une libération de nicotine similaire à la dose autorisée de cette substance libérée par une cigarette classique, à base de tabac, pendant le temps nécessaire pour fumer cette dernière. Or, selon Pillbox, une telle prémisse méconnaît le mode de fonctionnement spécifique des cigarettes électroniques, dans la mesure où, tandis que la teneur en nicotine indiquée sur les paquets de cigarettes à base de tabac se rapporte à la quantité de nicotine métabolisée libérée dans le système sanguin du fumeur, la teneur en nicotine maximale retenue à l'article 20, paragraphe 3, sous b), de la directive 2014/40 se réfère à la quantité «physique» de nicotine contenue dans le liquide des cigarettes électroniques. En agissant de la sorte, le législateur de l'Union aurait réduit considérablement l'efficacité des cigarettes électroniques en tant que substitut aux produits du tabac, contrairement à l'objectif de protection de la santé humaine à un niveau élevé.
- 89 Le Parlement, le Conseil et la Commission contestent le bien-fondé de cette allégation en se référant à d'autres études scientifiques.
- 90 Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur cette question, il importe de relever qu'il ressort du dossier soumis à la Cour que, en vue de déterminer la teneur maximale en nicotine pouvant être contenue dans le liquide des cigarettes électroniques, le législateur de l'Union s'est également appuyé sur d'autres éléments objectifs.
- 91 En effet, premièrement, la nécessité d'imposer une valeur maximale de nicotine pouvant être contenue dans le liquide des cigarettes électroniques s'avère justifiée au regard du risque de surdose ou d'intoxication, relevé dans le rapport ENDS.

- 92 Deuxièmement, comme l'indiquent le Parlement, le Conseil, la Commission ainsi que les gouvernements français et espagnol, sans être contredits sur ce point, les informations disponibles lors de l'adoption de la directive 2014/40 démontraient que la grande majorité des cigarettes électroniques vendues sur le marché intérieur avaient une teneur en nicotine inférieure à 30 milligrammes par millilitre.
- 93 Par ailleurs, ainsi que le relèvent le Parlement et la Commission, Pillbox a elle-même reconnu, dans une lettre ouverte adressée au Parlement le 8 juillet 2013, qu'un fumeur qui consomme en moyenne vingt cigarettes à base de tabac par jour a besoin de 18 à 24 milligrammes par millilitre de nicotine afin que sa cigarette électronique soit une option crédible en remplacement des produits du tabac dits «traditionnels».
- 94 Troisièmement, il est important de souligner que la mise sur le marché de cigarettes électroniques dont le liquide contient plus que 20 milligrammes par millilitre de nicotine n'est pas interdite par le droit de l'Union. En effet, ainsi qu'il ressort de l'article 20, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 2014/40, lu à la lumière du considérant 36 de celle-ci, de tels produits peuvent, le cas échéant, être commercialisés au sein de l'Union dans les conditions et suivant les procédures établies par les directives 2001/83 et 93/42.
- 95 En prévoyant une telle possibilité, le législateur de l'Union a tenu compte des nécessités, pour certains consommateurs, en raison de leur état de dépendance ou de leurs habitudes, d'avoir recours, en tant qu'aide au sevrage, à des cigarettes électroniques contenant une concentration en nicotine plus élevée que celle autorisée par l'article 20, paragraphe 3, sous b), de la directive 2014/40.
- 96 L'ensemble de ces éléments démontrent que le législateur de l'Union a procédé à une mise en balance entre les différents intérêts en prenant en compte plusieurs facteurs et sans méconnaître les limites de sa large marge d'appréciation.
- 97 Partant, il n'apparaît pas que, en adoptant l'article 20, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive 2014/40, le législateur de l'Union a agi de façon arbitraire ou a manifestement dépassé les limites de ce qui était approprié et nécessaire pour atteindre l'objectif qu'il poursuivait, à savoir celui de faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur des cigarettes électroniques et des flacons de recharge, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé, particulièrement pour les jeunes.
- 98 En ce qui concerne, ensuite, l'article 20, paragraphe 3, sous f), de la directive 2014/40, il ressort de la décision de renvoi que sa validité est contestée au regard du principe de sécurité juridique. Compte tenu du fait que les doses diffusées par les cigarettes électroniques varieraient d'un consommateur à l'autre en fonction du mode d'utilisation de ces produits, l'exigence selon laquelle ces cigarettes doivent diffuser des doses de nicotine «de manière constante dans des conditions d'utilisation normale» manquerait de clarté.
- 99 Il ressort du considérant 39 de la directive 2014/40 que cette exigence vise notamment à éviter le risque d'une consommation accidentelle de doses élevées de nicotine.
- 100 Il convient de constater que, lu à la lumière de cet objectif, l'article 20, paragraphe 3, sous f), de cette directive définit avec suffisamment de clarté le résultat à atteindre, à savoir que chaque inhalation libère la même quantité de nicotine dans des conditions d'utilisation identiques, en ce compris la force de l'inhalation.
- 101 La circonstance que cette disposition ne prescrive pas de méthode ou de procédé concrets aux fins de l'exécution de cette exigence ne signifie pas pour autant que celle-ci méconnaît le principe de sécurité juridique. En effet, en l'absence de réglementation à cet égard au niveau de l'Union, il appartient aux États membres ou, le cas échéant, aux fabricants eux-mêmes, de choisir une méthode fiable susceptible d'assurer le respect de cette exigence.

102 Il résulte des considérations qui précèdent que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 20, paragraphe 3, de la directive 2014/40 au regard des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

– Sur la validité de l'article 20, paragraphe 4, sous a), de la directive 2014/40

103 Il ressort de la décision de renvoi que la validité de l'article 20, paragraphe 4, sous a), de la directive 2014/40 est contestée au motif qu'il est disproportionné d'exiger que les unités de conditionnement des cigarettes électroniques et des flacons de recharge contiennent un dépliant séparé étant donné que les informations requises pourraient également figurer sur l'emballage du produit et qu'aucune exigence analogue n'est prévue en ce qui concerne les cigarettes à base de tabac.

104 À cet égard, il convient de relever, premièrement, que le nombre et la nature de certaines des informations devant figurer dans un dépliant séparé, telles que celles relatives aux contre-indications, aux avertissements pour les groupes à risque spécifiques et aux effets indésirables possibles, sont telles qu'il paraît peu probable qu'elles puissent se présenter de façon suffisamment visible et lisible sur le seul emballage du produit concerné, d'autant plus que celui-ci doit comporter, en vertu de l'article 20, paragraphe 4, sous b), de la directive 2014/40, la liste de tous les ingrédients que ce produit contient et les avertissements sanitaires requis.

105 Deuxièmement, un dépliant séparé de l'emballage du produit et comportant des informations telles que celles mentionnées au point précédent du présent arrêt permet aux consommateurs de disposer de celles-ci même après avoir jeté ledit emballage.

106 Troisièmement, l'argument tiré de l'absence d'exigence analogue applicable aux cigarettes à base de tabac ne saurait prospérer pour les raisons exposées aux points 36 à 43 du présent arrêt.

107 Dans ces conditions, il n'apparaît pas que, en adoptant l'article 20, paragraphe 4, sous a), de la directive 2014/40, le législateur de l'Union a manifestement dépassé les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre l'objectif visé par cette directive.

108 Partant, il y a lieu de constater que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 20, paragraphe 4, sous a), de la directive 2014/40 au regard des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

– Sur la validité de l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2014/40

109 L'article 20, paragraphe 5, de la directive 2014/40 interdit, en substance, les communications commerciales et le parrainage en faveur des cigarettes électroniques et de leurs flacons de recharge, dans la mesure où ces pratiques ont pour but ou pour effet direct ou indirect la promotion de ces produits.

110 Il ressort de la décision de renvoi que la validité de cette disposition est contestée au motif qu'elle aurait un effet disproportionné sur un marché en voie de développement, alors que les produits du tabac auraient bénéficié de longues années de publicité leur permettant de s'installer durablement sur le marché. En outre, cette interdiction serait formulée de façon large afin d'englober la vente de cigarettes électroniques en ligne, alors qu'aucune interdiction de ce type ne s'appliquerait aux produits du tabac.

111 L'interdiction édictée par l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2014/40 vise à assurer l'application d'un régime uniforme au commerce des cigarettes électroniques au sein du marché intérieur, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé humaine, compte tenu des incertitudes entourant ce produit et des exigences découlant du principe de précaution.

- 112 À cet égard, il convient de constater, premièrement, que cette interdiction est apte à atteindre cet objectif. En effet, d'une part, il ressort du considérant 43 de la directive que les disparités entre les droits et les pratiques nationaux en matière de publicité et de parrainage pour les cigarettes électroniques entravent la libre circulation des marchandises ainsi que la libre prestation de services et constituent un risque non négligeable de distorsion de la concurrence. En l'absence de mesures adoptées au niveau de l'Union, lesdites disparités sont susceptibles de s'accroître dans les années à venir, compte tenu de l'expansion rapide du marché des cigarettes électroniques et des flacons de recharge.
- 113 D'autre part, l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2014/40 permet de limiter le contact des consommateurs, et notamment des jeunes qui sont particulièrement réceptifs à la publicité, avec les incitations commerciales à l'achat ou à la consommation des cigarettes électroniques, afin qu'ils soient moins exposés aux risques avérés ou potentiels pour la santé humaine que ces produits pourraient engendrer.
- 114 En ce qui concerne, deuxièmement, le caractère nécessaire de cette interdiction, il convient de relever, d'une part, que, par sa décision mentionnée au point 59 du présent arrêt, la conférence des parties à la CCLAT a invité «instamment les parties à envisager d'interdire ou de restreindre la publicité en faveur des inhalateurs électroniques de nicotine, la promotion et le parrainage».
- 115 Dans ces conditions, il n'apparaît pas que, en adoptant l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2014/40, le législateur de l'Union a manifestement dépassé les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé par cette directive.
- 116 La circonstance que les produits du tabac ont pu bénéficier pendant de longues années de campagnes publicitaires ne peut en aucun cas constituer un motif imposant au législateur de l'Union de permettre de telles campagnes également au profit des cigarettes électroniques. Au contraire, dès lors qu'il a eu connaissance d'informations scientifiques sérieuses dénonçant l'existence de risques potentiels pour la santé humaine qu'un produit relativement nouveau sur le marché est susceptible d'engendrer, le législateur de l'Union était tenu d'agir conformément au principe de précaution, à l'article 35, deuxième phrase, de la Charte, à l'article 9 TFUE et aux articles 114, paragraphe 3, TFUE et 168, paragraphe 1, TFUE qui lui imposent d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.
- 117 Quant à l'objection selon laquelle l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2014/40 interdirait également la vente de cigarettes électroniques en ligne, il y a lieu de constater que celle-ci procède d'une lecture manifestement erronée de cette disposition. En effet, rien dans le libellé de celle-ci ne permet de conclure qu'elle vise à interdire d'une quelconque manière ce mode de commercialisation. Il ressort, au contraire, de l'article 20, paragraphe 6, de la directive 2014/40, lequel renvoie à l'article 18 de celle-ci, que cette directive n'impose pas une telle interdiction, mais laisse aux États membres le choix d'interdire ou de permettre, sous certaines conditions, la vente à distance transfrontalière, y compris la vente par Internet de cigarettes électroniques et de flacons de recharge.
- 118 Il convient donc de conclure que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2014/40 au regard des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

– Sur la validité de l'article 20, paragraphe 6, de la directive 2014/40

- 119 L'article 20, paragraphe 6, de la directive 2014/40 dispose que l'article 18 de celle-ci s'applique à la vente à distance transfrontalière de cigarettes électroniques et de flacons de recharge. Cet article 18 prévoit, d'une part, que les États membres peuvent interdire la vente à distance transfrontalière de produits du tabac aux consommateurs et impose, d'autre part, une série de règles communes aux États membres qui ne l'interdisent pas.
- 120 Il ressort de la décision de renvoi que la validité de l'article 20, paragraphe 6, de la directive 2014/40 est contestée au motif que, en premier lieu, il méconnaît le principe de proportionnalité, dans la mesure où il existe des mesures moins contraignantes mais tout aussi appropriées en vue d'atteindre l'objectif visé par cette directive, telle que l'instauration de limites d'âge applicables spécifiquement à la consommation de cigarettes électroniques, et, en second lieu, le législateur de l'Union n'a pas motivé l'extension de la règle de l'article 18 de ladite directive au commerce des cigarettes électroniques.
- 121 S'agissant, en premier lieu, du caractère prétendument disproportionné de la règle établie à l'article 20, paragraphe 6, de la directive 2014/40, il convient de relever que l'objectif de cette disposition est explicité au considérant 33 de cette directive, selon lequel les ventes à distance transfrontalières de produits du tabac pourraient, d'une part, faciliter l'accès à des produits du tabac qui ne sont pas conformes à ladite directive et, d'autre part, comportent un risque accru que les jeunes aient accès à ces produits. Ces considérations s'appliquent mutatis mutandis aux cigarettes électroniques et aux flacons de recharge, ainsi que l'atteste le renvoi à l'article 18 de la même directive, opéré à l'article 20, paragraphe 6, de celle-ci.
- 122 Cette dernière disposition vise ainsi à permettre aux États membres d'empêcher le contournement des règles de conformité établies par la directive 2014/40 en ce qui concerne les cigarettes électroniques et les flacons de recharge, tout en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes.
- 123 Or, la Cour a déjà jugé qu'un acte de l'Union adopté sur le fondement de l'article 114 TFUE peut incorporer des dispositions visant à éviter le contournement des prescriptions ayant pour objet l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché intérieur [voir, en ce sens, arrêts Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, EU:C:2000:544, point 100, ainsi que British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 82].
- 124 En permettant aux États membres d'interdire la vente à distance transfrontalière de cigarettes électroniques ainsi que de flacons de recharge et en imposant certaines règles communes aux États membres qui ne l'interdisent pas, les mesures établies à l'article 20, paragraphe 6, de la directive 2014/40 sont aptes à atteindre l'objectif identifié au point 122 du présent arrêt.
- 125 Quant au caractère strictement nécessaire de ces mesures, il convient de constater que cette disposition n'impose pas une interdiction de vente transfrontalière des cigarettes électroniques et des flacons de recharge, mais laisse aux États membres le choix d'interdire ou de permettre, sous certaines conditions, de telles ventes.
- 126 L'article 20, paragraphe 6, de la directive 2014/40 permet ainsi aux États membres d'adapter leur action en fonction des avancées scientifiques en la matière et de l'évolution du marché pertinent.
- 127 Quant à l'instauration de limites d'âge applicables spécifiquement à la consommation de cigarettes électroniques préconisée par Pillbox en tant que mesure moins contraignante, il n'a pas été démontré que celle-ci constituerait un moyen efficace permettant d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes, eu égard notamment à la circonstance qu'une telle mesure peut aisément être contournée dans le cadre d'une vente à distance transfrontalière.

128 Dans ces conditions, il n'apparaît pas que la règle établie à l'article 20, paragraphe 6, de la directive 2014/40 va manifestement au-delà de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre l'objectif visé par cette directive.

129 En ce qui concerne, en second lieu, le défaut allégué de motivation sous-tendant cette disposition, il est certes exact que le considérant 33 de la directive 2014/40 ne vise que les produits du tabac. Toutefois, le fait que l'article 20, paragraphe 6, de la directive 2014/40 se borne à renvoyer, en ce qui concerne les cigarettes électroniques et les flacons de recharge, aux règles établies par l'article 18 de cette directive démontre que le législateur de l'Union a estimé que les motifs exposés audit considérant s'appliquent mutatis mutandis à la vente transfrontalière de cigarettes électroniques et de flacons de recharge.

130 Il ressort à cet égard de la jurisprudence de la Cour que la motivation d'un acte de portée générale peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre (voir, notamment, arrêt *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission*, C-398/13 P, EU:C:2015:535, point 29).

131 Il convient dès lors de constater que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 20, paragraphe 6, de la directive 2014/40 au regard des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

– Sur la validité de l'article 20, paragraphe 7, de la directive 2014/40

132 L'article 20, paragraphe 7, de la directive 2014/40 fait obligation aux fabricants ainsi qu'aux importateurs de cigarettes électroniques et de flacons de recharge de soumettre chaque année aux autorités compétentes des États membres certaines données permettant à ces dernières de surveiller l'évolution du marché.

133 La validité de cette disposition est contestée au motif, en premier lieu, que celle-ci impose une charge disproportionnée aux fabricants et aux importateurs de cigarettes électroniques ainsi que de flacons de recharge, alors qu'aucune obligation analogue ne pèse sur les fabricants et les importateurs de produits du tabac, et que d'autres mesures moins contraignantes, telles que les sondages du marché, permettraient de surveiller l'évolution de ce dernier. En second lieu, l'obligation de fournir des informations sur les «préférences des différents groupes de consommateurs» manquerait de clarté et méconnaîtrait, dès lors, le principe de sécurité juridique.

134 Il ressort du considérant 44 de la directive 2014/40 que l'article 20, paragraphe 7, de celle-ci a pour objectif de permettre à la Commission et aux États membres, aux fins de l'exercice de leurs missions de réglementation, de recueillir des informations exhaustives sur l'évolution du marché des cigarettes électroniques et des flacons de recharge.

135 Le caractère approprié de cette mesure n'étant pas contesté, il importe de vérifier, premièrement, si celle-ci ne va pas manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

136 À cet égard, il convient de rejeter, tout d'abord, l'objection selon laquelle cette obligation serait disproportionnée du seul fait qu'aucune obligation analogue ne pèserait sur les fabricants et les importateurs de produits du tabac. En effet, à la différence de ces derniers, pour lesquels les autorités compétentes disposent déjà d'informations détaillées en raison de leur présence de longue date sur le marché et des études scientifiques dont ils ont fait l'objet, la mise sur le marché des cigarettes électroniques ainsi que des flacons de recharge pouvait, voire devait, faire l'objet d'une surveillance accrue en raison du caractère nouveau de ces produits et des incertitudes quant aux risques pour la santé humaine encourus par leurs consommateurs.

- 137 Il y a lieu de relever, ensuite, que les données que les fabricants et les importateurs de cigarettes électroniques ainsi que de flacons de recharge doivent fournir au titre de l'article 20, paragraphe 7, de la directive 2014/40, à savoir les volumes et le mode de vente, les préférences des différents groupes de consommateurs, les principaux types d'utilisateurs actuels et des synthèses de toute étude de marché réalisée en la matière, se rapportent directement à leur activité commerciale, de sorte qu'ils sont les mieux à même de fournir ces données. En outre, ces données revêtant un intérêt évident pour le développement des stratégies commerciales des fabricants et des importateurs de ces produits, il paraît probable qu'elles soient fréquemment récoltées par eux-mêmes. Il n'apparaît donc pas que cette obligation impose à ces fabricants et à ces importateurs une charge manifestement excessive.
- 138 En ce qui concerne, enfin, la possibilité de prévoir des sondages du marché concerné en tant que mesure moins contraignante, il suffit de relever que rien ne s'oppose à ce que les autorités compétentes ou les fabricants et les importateurs de cigarettes électroniques ainsi que de flacons de recharge effectuent de tels sondages aux fins de la surveillance du marché ou de la collecte de certaines informations faisant l'objet de l'article 20, paragraphe 7, de la directive 2014/40. Toutefois, de tels sondages ne peuvent, d'une part, fournir qu'une partie des données pertinentes aux fins de la surveillance du marché et, d'autre part, se substituer aux informations plus exactes, fiables et exhaustives provenant directement du fabricant ou de l'importateur.
- 139 S'agissant, en second lieu, du manque allégué de précision quant aux contours de l'obligation de fournir des informations sur les «préférences des différents groupes de consommateurs», visée à l'article 20, paragraphe 7, sous ii), de la directive 2014/40, il ressort déjà des points 78 et 101 du présent arrêt, d'une part, qu'il n'est pas nécessaire qu'un acte législatif apporte lui-même des précisions de nature technique, telles que notamment la définition de la méthode qu'il conviendra d'appliquer en vue de recueillir telle ou telle donnée, et, d'autre part, qu'il appartient, en l'absence de réglementation à cet égard au niveau de l'Union, aux États membres de choisir une méthode fiable aux fins de l'exécution des obligations en la matière.
- 140 Il résulte de ce qui précède que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 20, paragraphe 7, de la directive 2014/40 au regard des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.
- 141 Eu égard à l'ensemble des considérations exposées aux points 47 à 140 du présent arrêt, il convient de constater que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité en tout ou en partie de l'article 20 de la directive 2014/40 au regard de ces principes.

Sur la validité de l'article 20 de la directive 2014/40 au regard du principe de subsidiarité

- 142 Par sa question, la juridiction de renvoi demande à la Cour, en troisième lieu, d'examiner la validité en tout ou en partie de l'article 20 de la directive 2014/40 au regard du principe de subsidiarité.
- 143 La juridiction de renvoi se réfère à cet égard à la circonstance, d'une part, que plusieurs parlements nationaux ont estimé que le projet de directive n'était pas conforme au principe de subsidiarité et ont émis, pour ce motif, des avis motivés au titre du protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité UE et au traité FUE (ci-après le «protocole n° 2»), et, d'autre part, que l'existence de divergences au niveau national en ce qui concerne les règles applicables aux cigarettes électroniques et aux flacons de recharge n'aurait pas été suffisamment démontrée.
- 144 Le principe de subsidiarité est énoncé à l'article 5, paragraphe 3, TUE, en vertu duquel l'Union n'intervient, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être 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 de l'Union. Le protocole n° 2 établit par ailleurs, à son article 5, des lignes directrices pour déterminer si ces conditions sont remplies (arrêt *Estonie/Parlement et Conseil*, C-508/13, EU:C:2015:403, point 44).

- 145 Le contrôle du respect du principe de subsidiarité s'exerce, dans un premier temps, au niveau politique, par les parlements nationaux selon les procédures établies à cette fin par le protocole n° 2.
- 146 Dans un second temps, le contrôle du respect de ce principe revient au juge de l'Union qui doit vérifier tant le respect des conditions de fond énoncées à l'article 5, paragraphe 3, TUE que le respect des garanties procédurales prévues par le protocole n° 2.
- 147 S'agissant, en premier lieu, du contrôle juridictionnel du respect des garanties procédurales prévues par le protocole n° 2, il y a lieu de relever que les avis motivés émis en l'occurrence par les parlements nationaux au titre de ce protocole s'inscrivent dans le mécanisme du contrôle politique du respect de ce principe institué par ledit protocole. Dans ce contexte, il appartient à la Cour de ne vérifier que le respect des garanties procédurales prévues par ledit protocole. Or, en l'occurrence, la Cour n'a été saisie d'aucune demande en ce sens.
- 148 S'agissant, en second lieu, des conditions de fond prévues à l'article 5, paragraphe 3, TUE, la Cour doit examiner si le législateur de l'Union pouvait considérer, sur la base d'éléments circonstanciés, que l'objectif poursuivi par l'action envisagée pouvait être mieux réalisé au niveau de l'Union.
- 149 En l'occurrence, s'agissant d'un domaine tel que l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, qui n'est pas au nombre de ceux dans lesquels l'Union dispose d'une compétence exclusive, il convient de vérifier si l'objectif que la directive 2014/40 poursuit pouvait être mieux atteint au niveau de l'Union [voir, en ce sens, arrêt *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, points 179 et 180].
- 150 En ce qui concerne la considération exprimée dans la décision de renvoi, selon laquelle il n'a pas été démontré à suffisance de droit qu'il existait des divergences au niveau national en ce qui concerne les règles applicables aux cigarettes électroniques et aux flacons de recharge, il suffit de faire remarquer que l'existence de telles divergences a déjà été relevé aux points 57 et 112 du présent arrêt.
- 151 Il résulte de ce qui précède que l'examen de la question préjudicielle n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité en tout ou en partie de l'article 20 de la directive 2014/40 au regard du principe de subsidiarité.

Sur la validité de de l'article 20 de la directive 2014/40 au regard des articles 16 et 17 de la Charte

- 152 Par sa question, la juridiction de renvoi demande à la Cour, en quatrième lieu, d'examiner la validité de l'article 20 de la directive 2014/40, et en particulier de son paragraphe 5, au regard des articles 16 et 17 de la Charte.
- 153 Selon la décision de renvoi, l'interdiction des communications commerciales imposée par l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2014/40 est de nature à entraver l'activité commerciale de Pillbox, en violation des articles 16 et 17 de la Charte.
- 154 S'agissant, en premier lieu, de l'article 16 de la Charte, il convient de rappeler que, aux termes de celui-ci, «la liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales».

- 155 La protection conférée par ledit article 16 comporte la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale, la liberté contractuelle et la concurrence libre, ainsi qu'il découle des explications afférentes à ce même article, lesquelles doivent, conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de la Charte, être prises en considération pour l'interprétation de celle-ci (arrêt *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, point 42).
- 156 En l'occurrence, en ce que l'interdiction des communications commerciales imposée par l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2014/40 ne permet pas aux opérateurs économiques de promouvoir leurs produits, elle est constitutive d'une ingérence dans la liberté d'entreprise de ces opérateurs.
- 157 Toutefois, conformément à la jurisprudence de la Cour, la liberté d'entreprise ne constitue pas une prérogative absolue, mais doit être examinée au regard de sa fonction dans la société (voir, en ce sens, arrêt *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, point 45).
- 158 La liberté d'entreprise peut ainsi être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique (arrêt *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, point 46).
- 159 Or, cette circonstance trouve notamment son reflet dans la manière dont il convient de mettre en œuvre le principe de proportionnalité en vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte (arrêt *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, point 47).
- 160 Conformément à cette dernière disposition, toute limitation de l'exercice des droits et des libertés consacrés par la Charte doit être prévue par la loi, respecter leur contenu essentiel et, dans le respect du principe de proportionnalité, doit être nécessaire et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (arrêt *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, point 48).
- 161 À cet égard, il y a lieu de constater que la limitation en cause a été établie par l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2014/40, soit par la loi, au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, et qu'elle n'affecte pas le contenu essentiel de la liberté d'entreprise. En effet, ni cette disposition de la directive ni d'ailleurs aucune autre de celle-ci n'empêche les opérateurs économiques de fabriquer et de commercialiser les cigarettes électroniques et les flacons de recharge dans le respect des conditions prévues à cet égard par la directive.
- 162 L'ingérence constatée n'excède pas non plus les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la directive 2014/40, pour les motifs exposés aux points 109 à 118 du présent arrêt.
- 163 S'agissant, en second lieu, de l'article 17 de la Charte qui consacre le droit de propriété, il convient de relever que, conformément au second alinéa de cet article, ce droit porte également sur la propriété intellectuelle.
- 164 Dans la mesure où Pillbox invoque une ingérence dans l'exploitation de sa propriété commerciale, y compris de sa marque, il suffit de constater, d'une part, que l'article 20 de la directive 2014/40 n'entrave aucunement la jouissance de sa propriété intellectuelle dans le cadre de la commercialisation de ses produits, de sorte que le contenu essentiel de son droit de propriété demeure, en substance, intact. D'autre part, pour des raisons analogues à celles exposées aux points 109 à 118 du présent arrêt, cette ingérence ne dépasse pas non plus les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la directive 2014/40.
- 165 Il résulte de ce qui précède que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité en tout ou en partie de l'article 20 de la directive 2014/40 au regard des articles 16 et 17 de la Charte.

- <sup>166</sup> Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre à la question préjudicielle que l'examen de celle-ci n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité en tout ou en partie de l'article 20 de la directive 2014/40.

### **Sur les dépens**

- <sup>167</sup> La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

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

**L'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 20 de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.**

Signatures