



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

*Commission des affaires juridiques
Le Président*

24.1.2014

M. Matthias Groote
Président

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire
BRUXELLES

Objet: Avis sur la base juridique de 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 (COM(2012)0788 – C7-0420/2012 – 2012/0366(COD))

Monsieur le Président,

Par lettre du 18 décembre 2013, vous avez saisi la commission des affaires juridiques, conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement, de l'examen de la pertinence de la base juridique d'un projet d'acte, notamment en ce qui concerne la proposition de remplacer la base juridique unique par une base juridique multiple.

I. Contexte

La base juridique proposée à l'origine par la Commission était l'article 114, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), qui est la base juridique générale dans le traité pour les mesures relatives à l'harmonisation de la législation des États membres dans le marché intérieur¹. Le 8 octobre 2013, l'Assemblée plénière a confirmé le

¹ Voir l'avis juridique SJ-0151/13 du service juridique du 22 mars 2013. La commission JURI a également évoqué la question de la base juridique de la proposition dans la justification succincte accompagnant son avis à l'attention de la commission ENVI du 25 juin 2013 dans le contexte de cette procédure législative. Le 10 juillet 2013, la commission JURI a également rendu un avis, conformément à l'article 37 bis, sur la délégation de pouvoirs dans la proposition législative.

mandat fondé sur l'article 114, paragraphe 1, du traité FUE.

Dans le contexte des négociations en vue d'un compromis en première lecture, la Commission a suggéré que l'article 53, paragraphe 1, du traité FUE, sur le droit d'établissement en ce qui concerne l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci, et l'article 62 du traité FUE, sur la libre prestation des services, soient ajoutés à la base juridique.

Le texte ayant fait l'objet d'un accord comporte un article 18 bis entièrement nouveau qui ne figure pas dans la proposition de la Commission et qui établit des dispositions relatives aux cigarettes électroniques, notamment en ce qui concerne l'interdiction de la publicité et du parrainage en leur faveur. Les dispositions concernées correspondent aux dispositions prévues par la directive relative à la publicité en faveur du tabac¹ et par la directive "Services de médias audiovisuels"², dont les bases juridiques respectives incluent les articles 53 et 62 du traité FUE.

II - Articles applicables du traité

Dans sa proposition initiale, la Commission présentait l'article suivant du traité FUE comme base juridique (souligné par nos soins):

Article 114 (ex-article 95 TCE)

1. Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

[...]

Les articles suivants du traité FUE ont été ajoutés à la base juridique à la suite du compromis proposé en première lecture (souligné par nos soins):

Article 53 (ex-article 47 TCE)

1. Afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, le

¹ Directive 2003/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac (JO L 152 du 20.6.2003, p. 16).

² 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 (JO L 95 du 15.4.2010, p. 1).

Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci.

[...]

Article 62
(ex-article 55 TCE)

Les dispositions des articles 51 à 54 inclus sont applicables à la matière régie par le présent chapitre [portant l'intitulé "Les services"].

III - Jurisprudence en matière de base juridique

Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de justice que "le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte."¹ Le choix d'une base juridique erronée peut donc justifier l'annulation de l'acte concerné.

Il convient donc, en l'espèce, d'établir si la proposition:

1. soit poursuit une double finalité ou a une double composante et l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire;
2. soit poursuit à la fois plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes qui sont indissociablement liés, sans que l'un soit accessoire et indirect par rapport à l'autre.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice, dans le premier cas, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante; dans le second cas, l'acte doit être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes.²

V. Objectif et contenu de la proposition de règlement

Conformément au premier considérant, l'objectif de la proposition est de veiller à ce que les règles applicables au niveau de l'Union en ce qui concerne les produits du tabac reflètent l'évolution de la science, du marché et du contexte international, en abrogeant la directive relative aux produits du tabac³ et en lui substituant une nouvelle directive. Le considérant 4

¹ Affaire C-45/86, Commission contre Conseil (préférences tarifaires généralisées) [1987] Recueil p. 1439, point 5; affaire C-440/05, Commission/Conseil, [2007]; Recueil I-9097; affaire C-411/06, Commission contre Parlement et Conseil [2009] Recueil I-7585.

² Voir l'affaire C-411/06, précitée, points 46 et 47.

³ Directive 2001/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2001 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de

dispose qu'il subsiste d'importants écarts entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des différents États membres dans ce domaine, faisant obstacle au fonctionnement du marché intérieur, et qu'au vu de l'évolution de la situation, ces divergences devraient s'accroître. Il en va de même des cigarettes électroniques et des flacons de recharge, des produits à fumer à base de plantes, des ingrédients et émissions, de certains aspects de l'étiquetage et du conditionnement, ainsi que de la vente transfrontalière à distance de produits du tabac.

Le texte de compromis prévoit donc des dispositions visant à rapprocher les règles applicables à la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac.

Le texte de compromis comporte également le considérant 32 nonies et l'article 18 bis suivants:

(32 nonies) Les disparités qui existent entre les législations et pratiques nationales en matière de publicité et de parrainage sont un 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, les disparités existantes vont probablement 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 règles nationales en matière de publicité et de parrainage en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé. Les cigarettes électroniques peuvent devenir le point de départ d'une accoutumance 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.

Article 18 bis **Cigarettes électroniques**

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 aux dispositions pertinentes de la présente directive et à l'ensemble de la législation de l'Union en la matière.

[...]

5. Les États membres veillent à ce que:

a) les communications commerciales qui ont pour but ou effet direct ou indirect de promouvoir les cigarettes électroniques et les flacons de recharge soient interdites dans les services de la société de l'information tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive

présentation et de vente des produits du tabac (JO L 194 du 18.7.2001, p. 26).

98/48/CE, dans la presse et les autres publications imprimées, à l'exception des publications destinées exclusivement aux professionnels du commerce de ces produits et des publications imprimées et éditées dans des pays tiers et non principalement destinées au marché de l'Union européenne;

- b) les communications commerciales qui ont pour but ou effet direct ou indirect de promouvoir les cigarettes électroniques et les flacons de recharge soient interdites à la radio;*
- 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 à 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 soient interdites pour les cigarettes électroniques et les flacons de recharge;*
- f) la vente à distance transfrontalière de cigarettes électroniques et de flacons de recharge soit réglementée conformément à l'article 16.*

[...]

V - Détermination de la base juridique appropriée

En premier lieu, il convient de noter que l'acte législatif qui est abrogé et remplacé par la proposition se fondait sur l'article 114 du traité FUE. Dans son avis du 25 juin 2013 sur la proposition concernée, la commission des affaires juridiques a fait part de ses doutes quant à la pertinence du choix de l'article 114 du traité FUE comme base juridique pour cette proposition. Néanmoins, l'ajout de l'article 53, paragraphe 1, et de l'article 62 du traité FUE à la base juridique et les modifications convenues lors des négociations en trilogue ne contribuent pas à lever ces doutes.

Il s'agit donc d'établir la pertinence de l'ajout de l'article 53, paragraphe 1, et de l'article 62 du traité FUE à la base juridique en déterminant si la proposition poursuit simultanément les objectifs visant à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, la liberté d'établissement et la libre prestation de services, et donc si elle comporte plusieurs composantes liées d'une façon indissociable, sans que l'une ne soit seconde ou indirecte par rapport à l'autre.

Ainsi que l'a souligné le service juridique, si la réglementation de la publicité et du parrainage en faveur des produits du tabac et des produits connexes peut être considérée comme secondaire par rapport à l'objectif principal de faciliter le fonctionnement du marché intérieur pour ce type de produits, la directive relative à la publicité en faveur du tabac et la directive

"Services de médias audiovisuels", en revanche, établissent déjà des dispositions relatives aux produits du tabac, ce qui laisse suggérer qu'aux fins du bon fonctionnement du marché intérieur, des dispositions relatives à la publicité et au parrainage sont autant nécessaires que celles visant à harmoniser les caractéristiques et les conditions de mise sur le marché de ces produits. Ces deux composantes sont donc liées de manière indissociable, sans que l'une ne soit seconde et indirecte par rapport à l'autre. Cette analyse est renforcée par le fait que les dispositions relatives aux cigarettes électroniques prévues par le texte de compromis sont très similaires aux dispositions correspondantes établies par les deux directives susmentionnées.

En conséquence, dès lors que la base juridique de ces deux directives inclut l'article 53, paragraphe 1, et l'article 62 du traité FUE, ces derniers devraient être ajoutés à l'article 114, paragraphe 1, du traité FUE pour constituer la base juridique du texte de compromis.

VII - Conclusion et recommandation

En ce qui concerne l'article 114, paragraphe 1, du traité FUE, la commission des affaires juridiques renvoie à son avis du 25 juin 2013.

Compte tenu de l'analyse qui précède, l'article 53, paragraphe 1, et l'article 62 du traité FUE devraient être ajoutés à la base juridique du texte ayant fait l'objet d'un accord.

La commission des affaires juridiques a examiné la question susmentionnée au cours de sa réunion du 21 janvier 2014. Lors de cette réunion, elle a décidé, à l'unanimité¹, de recommander que 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 se fonde sur l'article 114, paragraphe 1, l'article 53, paragraphe 1, et l'article 62 du traité FUE.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Klaus-Heiner Lehne

¹ Étaient présents au moment du vote final: Raffaele Baldassarre (vice-président), Sebastian Valentin Bodu (vice-président), Françoise Castex (vice-présidente), Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne (président), Eva Lichtenberger, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Angelika Niebler, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner (vice-présidente), Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Axel Voss, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka.