

FRANCE – PROCEDURES PAQUETS NEUTRES

Contexte

I. La France a adopté la mesure des conditionnements neutres pour les **cigarettes et le tabac dans le cadre de la loi de modernisation de son système de santé**.

La législation a été promulguée le 26 janvier 2016 après avoir été validée par le Conseil Constitutionnel.

Cette première décision a entériné la constitutionnalité de la mesure, dans son principe, en droit interne

La Directive Européenne des produits du tabac (Directive 2014/40/UE) a été validée par la Cour Européenne de justice le 17 juin 2016, notamment la possibilité pour des Etats membres d'adopter la mesure de paquets neutres.

II. **La mesure du paquet neutre est entrée en vigueur en France à partir du 20 mai 2016**. Depuis cette date, les fabricants de tabac ont l'obligation de fabriquer des conditionnements neutres pour les emballages de paquets de cigarettes et de tabac à rouler, destinés au marché français.

Une période transitoire est intervenue, afin de permettre aux détaillants de vendre leurs stocks de paquets marquetés. Avec la transposition de la directive européenne sur les produits du tabac imposant de nouveaux avertissements sanitaires, **les paquets neutres sont généralisés** sur le marché français **depuis le 1^{er} janvier 2017**.

III. **Trois sortes de textes juridiques sont associés** aux dispositions des paquets neutres :

- la loi qui fixe le principe,

cf l'ordonnance du 20 mai 2016 a conduit à recodifier tous les articles du code de la santé dans le domaine du tabac :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032547462&categorieLien=id>

Par la suite, le Gouvernement a précisé les modalités d'application de ces dispositions par deux décrets du 21 mars 2016 et du 11 août 2016 ainsi que par deux arrêtés du 21 mars 2016 et du 22 août 2016.

- le décret qui détermine les règles de mise en œuvre,

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/8/11/AFSP1612356D/jo>

- l'arrêté qui précise les détails techniques.

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2016/3/21/AFSP1607269A/jo/texte>

Recours à l'encontre de la mesure

I. Recours devant le Conseil Constitutionnel

Le recours a été engagé par des parlementaires qui peuvent saisir directement ce Conseil (sous réserve d'être 60 députés ou 60 sénateurs à vouloir saisir la juridiction).

La décision du Conseil Constitutionnel porte sur l'ensemble de la loi de modernisation du système de santé. Cette loi comporte de nombreux articles et ne se limitent pas aux aspects de lutte contre le tabagisme, elle porte sur l'ensemble du système de santé.

Plusieurs mesures étaient attaquées notamment la mesure du paquet neutre et ce, à plusieurs niveaux :

1. au regard du processus législatif,
2. au regard du droit des fabricants en matière de propriété et de liberté d'entreprendre,
3. au regard de la proportionnalité de la mesure.

Par décision du 21 janvier 2016, le Conseil Constitutionnel a déclaré la mesure du paquet neutre conforme à la constitution et à l'ensemble des textes constituant le bloc de constitutionnalité en France.

La [décision](#) est brève. Les principaux enseignements en sont les suivants :

1. Dans le recours, il était fait état de l'adoption de la mesure du paquet neutre sans qu'une étude d'impact n'ait été réalisée préalablement. Aussi en l'absence d'étude d'impact, la décision aurait été prise sans « clarté et sincérité ».

Le Conseil Constitutionnel a considéré que les débats au Parlement et le processus d'adoption de la mesure avaient fait état de nombreuses discussions et que la décision de ce fait n'avait pu être prise sans « clarté et sincérité ».

2. Il était également fait état que la mesure ayant trait à la question de la propriété, les atteintes portées aux droits de propriété ne peuvent être définies que par le législateur. Or la mesure concernant le paquet neutre prévoit que la loi soit complétée par un décret.

Le Conseil Constitutionnel considère en l'espèce que la loi a défini le principe et le cadre de mise en œuvre du paquet neutre. Ce cadre pour la réglementation de ces paquets est ainsi strictement délimité et par conséquent le principe constitutionnel a bien été respecté.

3. Il était enfin affirmé que le paquet neutre violait les règles en matière de droits des marques et de la propriété intellectuelle ainsi que la liberté d'entreprendre.

Le Conseil Constitutionnel a indiqué que

- le nom de la marque sera apposé sur les conditionnements, permettant par là même une identification claire du produit pour le consommateur,
- les droits du détenteur de la marque demeurent respectés : l'existence de ces droits restent préservés (en particulier à l'égard de l'utilisation par un tiers de la marque) mais ces droits seront simplement limités dans leur usage.

Il ne s'agit donc pas d'une expropriation au sens de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 mais d'une limite aux droits de la propriété justifiée par l'objectif de protection de la santé publique, la mesure du paquet neutre permettant d'empêcher le paquet de devenir un support publicitaire. De surcroît cette mesure n'interdit pas la production, la distribution ou encore la vente des produits du tabac.

Dès lors, cette atteinte n'est pas disproportionnée à l'atteinte des droits au commerce et à la liberté d'entreprendre.

Enfin, le Conseil Constitutionnel a indiqué à la fin de son analyse de la constitutionnalité de la mesure que l'article 27 de la législation relative aux paquets neutres ne méconnaissait aucune autre exigence constitutionnelle et était donc déclarée conforme à la Constitution.

II. Conseil d'Etat

Plusieurs actions en justice ont également été lancées à l'encontre du paquet neutre au niveau du Conseil d'Etat, la plus haute juridiction administrative en France.

Celles-ci concernaient toute la réglementation de la mesure (décret et arrêté) mais pas la législation, signifiant par là même que le principe du paquet neutre ne pouvait plus être contesté. Les recours portaient dorénavant sur les points de la réglementation concernant sa mise en œuvre.

- 4 recours ont été engagés par les majors : JTI, Imperial Tobacco SEITA, Philip Morris et British American Tobacco.
- 1 Partie intervenante : Tannpapier GmbH s'est jointe en appui des conclusions des fabricants JTI et BAT
- La Confédération Nationale des Buralistes de France a également engagé un recours pour annulation de ces textes réglementaires
- La dernière action émane d'une entreprise qui fabrique du papier à cigarettes pour le tabac à rouler, République Technologie, (le recours concernait une partie de la réglementation et visait essentiellement un problème de concurrence).

Par la décision du 23 décembre 2016, le Conseil d'État a rejeté l'ensemble des recours.

Les dispositions attaquées prévoient notamment :

- que « les unités de conditionnement et les emballages extérieurs des cigarettes et du tabac à rouler sont d'une seule nuance de couleur et peuvent comporter un code-barres »,
- que « sont interdits tous les procédés visant à porter atteinte à la neutralité et à l'uniformité des unités de conditionnement, emballages extérieurs ou suremballages, notamment ceux visant à leur conférer des caractéristiques auditives, olfactives ou visuelles spécifiques »
- et que « outre les avertissements sanitaires prévus par l'article L. 3511-6 du même code, seules les mentions suivantes sont apposées de façon lisible et uniforme sur une unité de conditionnement ou un emballage extérieur de cigarettes ou de tabac à rouler :
 - 1° Le nom de la marque ;
 - 2° Le nom de la dénomination commerciale ;
 - 3° Le nom, l'adresse postale, l'adresse électronique et le numéro de téléphone du fabricant ;
 - 4° Le nombre de cigarettes contenues ou l'indication du poids en grammes du tabac à rouler contenu».

Les requérants ont soulevé toutes sortes de moyens formels et de fond pour faire annuler les dispositions réglementaires.

Sur le plan formel, ils ont contesté que le texte notifié à l'Union Européenne et celui in fine en vigueur soit le même, ils ont contesté la compétence du pouvoir réglementaire à intervenir dans ce domaine, ils ont contesté que le décret ne soit pas signé par le ministre du budget également concerné etc.

Sur le fond, ils ont considéré que ces dispositions portaient atteinte aux droits fondamentaux relatifs aux droits de propriété, qu'elles méconnaissaient le principe de liberté d'entreprendre, que les dispositions liées par ailleurs au marquage des produits induisaient une atteinte au principe constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi, qu'elles violaient les dispositions des droits des marques et de la propriété intellectuelle, qu'elle portait atteinte aux engagements internationaux de la France à l'égard de la Convention Européenne des droits de l'homme, à la libre circulation des produits au sein de l'Union Européenne, à la convention de Paris du 20 mars 1883 pour la protection de la propriété industrielle et à l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce adopté le 15 avril 1994.

Décision du Conseil d'Etat

Les recours engagés étaient toutes dirigées contre les dispositions des mêmes décrets et arrêtés et la décision. Ils ont été joints et le Conseil d'Etat statue par une seule décision.

Le Conseil d'Etat rappelle la décision n° 2015-727 DC du Conseil Constitutionnel, du 21 janvier 2016, indiquant que l'article 27 de la loi de Modernisation du système de santé du 26 janvier 2016 renvoie à la partie réglementaire pour la mise en œuvre de la mesure de la neutralisation des conditionnements des paquets de cigarettes et tabac à rouler et n'autorisait pas le pouvoir réglementaire à interdire l'apposition du nom de la marque ou la dénomination commerciale. Ces dernières étaient considérées comme nécessaires pour l'identification du produit.

En revanche le législateur n'a pas interdit que le texte réglementaire interdise l'apposition des logos des marques figuratives et semi-figuratives sur ces conditionnements en ce qu'elles sont susceptibles de constituer une forme de publicité et vont donc à l'encontre de l'objectif de la loi.

Les dispositions attaquées, qui fixent les conditions auxquelles doivent répondre les conditionnements des produits du tabac commercialisés sur le marché français, sont constitutives d'une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet cependant de maintenir des **restrictions à la libre circulation des marchandises justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes**, lesquelles constituent des exigences fondamentales reconnues par le droit de l'Union européenne, à condition qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.

Par ailleurs, dans l'appréciation du respect du principe de proportionnalité dans le domaine de la santé publique, il convient de tenir compte du fait que **les Etats membres peuvent décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique et de la manière dont ce niveau doit être atteint**. Ce niveau pouvant varier d'un Etat membre à l'autre, une marge d'appréciation est reconnue aux Etats membres et le fait que l'un d'eux impose des règles moins strictes que celles imposées par un autre Etat membre ne saurait signifier que ces dernières sont disproportionnées.

En l'espèce, les dispositions attaquées doivent être regardées comme ne pouvant que contribuer à **réduire à terme la consommation des produits du tabac**.

De plus, **il ne ressort pas** des pièces du dossier qu'un conditionnement satisfaisant aux règles minimales fixées par la **directive 2014/40/UE réduirait autant l'attractivité**, et partant la consommation des produits du tabac, qu'un conditionnement également conforme à ces règles, mais en outre entièrement neutralisé, présenté dans un coloris neutre, uniforme et dépourvu de toute marque figurative ou semi-figurative.

En ce qui concerne les dispositions interdisant d'apposer des marques figuratives ou semi-figuratives sur les unités de conditionnement, emballages extérieurs et suremballages des produits du tabac, le Conseil d'Etat indique :

De telles dispositions **n'ont pas pour effet de priver les sociétés commercialisant des produits du tabac de leur droit de propriété sur les marques qu'elles détiennent, mais de réglementer l'usage de ces dernières.** L'existence de droits attachés aux marques n'empêche pas le législateur et le pouvoir réglementaire d'intervenir.

En l'espèce, il y a bien une **atteinte au droit de propriété** mais **elle n'en est pas moins justifiée au regard de l'objectif poursuivi.**

De plus, les dispositions attaquées ont pour effet d'interdire, dans le champ géographique qu'elles couvrent, l'apposition de tout signe figuratif sur les conditionnements et emballages de cigarettes et de tabacs à rouler, **elles préservent le droit d'y faire figurer le nom de la marque et le nom de la dénomination commerciale.** En outre, les marques figuratives et semi-figuratives pourront continuer à être apposées sur les publications et services de communication en ligne strictement professionnelle.

De même, si la faculté d'user de ces marques est réglementée par les dispositions attaquées, les titulaires de droits de propriété sur ces dernières conservent également la faculté, le cas échéant, d'en disposer. Le droit de propriété sur les marques de produits du tabac n'est donc **pas affecté dans sa substance même, mais seulement dans ses conditions d'exercice.**

Concernant l'article 1er du premier protocole additionnel à la **convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)**, les juges rappellent qu'il ne fait pas obstacle à l'édiction par l'autorité compétente de réglementation de l'usage des biens dans l'intérêt général et que l'effet et la proportionnalité de la mesure appartiennent au juge.

En l'espèce

d'une part, compte tenu des effets de la consommation de produits de tabac, ces dispositions poursuivent un objectif de protection de la santé publique. Elles concourent également à la réalisation de **l'objectif de maîtrise des dépenses de santé.**

d'autre part, si les effets de réglementations imposant une standardisation maximale des conditionnements sur la consommation de tabac et sur le commerce illicite de produits du tabac sont difficilement quantifiables a priori, de telles réglementations doivent néanmoins être regardées comme **ne pouvant que contribuer** à réduire à terme la consommation des produits du tabac et, partant, comme propres à garantir la réalisation de l'objectif de protection de la santé publique poursuivi par le législateur.

Compte tenu de l'importance de cet objectif, il ne ressort pas des pièces des dossiers que les dispositions attaquées feraient supporter aux requérantes, au vu de leur situation globale, une charge excessive et disproportionnée.

Dès lors, étant tenu compte de la particulière importance qui s'attache à la protection de la santé publique, et alors même **qu'aucun mécanisme d'indemnisation n'a été prévu,** ni le législateur ni le pouvoir réglementaire n'ont, en adoptant les dispositions attaquées, méconnu le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la protection du droit de propriété assuré par l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.