



Financé par le programme Justice de l'Union européenne (2014-2020).

Le contenu de cette publication ne représente que le point de vue de l'auteur et relève de sa seule responsabilité. La Commission européenne n'accepte aucune responsabilité quant à l'usage qui pourrait être fait des informations qu'elle contient.

Étude de cas

Contentieux de l'Union européenne

FORMATION DE BASE POUR AVOCATS

Par
Daniel Sarmiento

Le 1^{er} février 2022, le Journal officiel a publié un nouveau règlement, adopté par le Parlement européen et le Conseil, sur la fabrication du tabac, qui encourage une plus grande transparence dans le processus de production des produits du tabac et des normes de qualité plus élevées pour garantir la sécurité des consommateurs. Le règlement 100/2022 prévoit, à l'article 99, une délégation habilitant la Commission européenne à promulguer un règlement délégué détaillant les informations nécessaires que l'étiquetage du tabac doit inclure dans les emballages de détail. Le règlement 100/2022 énumère une série de critères généraux, mais il délègue à la Commission européenne les détails qui doivent s'appliquer aux différentes catégories de produits du tabac vendus sur le marché de détail. L'article 99 prévoit que la Commission européenne adopte le règlement délégué au plus tard le 1^{er} septembre 2022.

La Commission européenne (« CE ») a lancé une consultation publique immédiatement après l'entrée en vigueur du règlement 100/2022, à la suite de laquelle elle a reçu soixante propositions de différentes parties prenantes de l'industrie. Lors des réunions de la CE avec les experts des États membres, il est apparu évident que les positions divergeaient de manière très significative et qu'il serait difficile de parvenir à un règlement délégué satisfaisant les demandes de l'industrie, des associations de consommateurs et des États membres. Pour compliquer les choses, le Parlement européen a annoncé qu'il révoquerait la délégation accordée à l'article 99 du règlement 100/2022 si la CE ne fournissait pas des conditions strictes garantissant les plus hauts niveaux de protection des consommateurs. La position du Parlement européen contrastait avec la position agressive de l'industrie, qui menaçait de poursuites judiciaires toute initiative qui introduirait des charges réglementaires disproportionnées dans un processus de production déjà complexe, coûteux et long.

La CE a réalisé qu'elle n'était pas en mesure de parvenir à un consensus entre tous les acteurs concernés et a décidé de reporter l'adoption du règlement délégué à une date

indéterminée. Dans l'intervalle, la CE a publié des lignes directrices contenant des recommandations de base sur les exigences minimales à inclure dans tout étiquetage du tabac sur le marché de détail. Toutefois, ces lignes directrices ne sont pas contraignantes et, selon leur disposition finale, leur respect intégral n'exonère pas un producteur de sa responsabilité en cas de violation des dispositions communautaires contraignantes.

Colonial Tobacco est une entreprise multinationale dont le siège européen se trouve au Portugal. Ses usines de production sont situées dans trois États membres de l'UE et elle est directement concernée par le règlement 100/2022. En raison des retards pris par la CE dans l'introduction d'un règlement délégué sur les informations d'étiquetage, elle a suspendu sa production dans l'attente d'une analyse juridique des directives par ses avocats. Après plusieurs jours de discussions internes, Colonial Tobacco a décidé de reprendre la production avec de nouvelles exigences d'étiquetage qui excluent les informations sur les quantités de certains composants par once lesquelles, à la lumière des lignes directrices, ne devraient pas nécessairement être incluses. Le règlement 100/2022 fait vaguement référence à la nécessité d'indiquer « des informations suffisantes pour que le consommateur puisse soupeser les risques encourus pour la santé ». Ces références vagues ainsi que l'exemption explicite des lignes directrices de préciser des quantités spécifiques ont conduit Colonial Tobacco à reprendre le processus de production.

Peu après que l'annonce de la nouvelle politique de Colonial Tobacco ait été rendue publique, Health International, une ONG dédiée à la protection de la santé humaine, a présenté une campagne dénonçant la nouvelle politique d'étiquetage de Colonial. L'ONG a déclaré qu'elle déposerait immédiatement des plaintes dans tous les États membres, ainsi qu'auprès de la Commission européenne et de l'Organisation mondiale de la santé. Dans le cadre de la campagne de santé internationale, plusieurs experts renommés ont fait des déclarations dénonçant la politique de Colonial Tobacco, arguant que l'ambiguïté de la législation ne devrait pas justifier une politique d'étiquetage aussi discutable. Peu après, Health International, en collaboration avec un cabinet d'avocats agissant à titre bénévole, a engagé une action devant les tribunaux portugais afin d'empêcher Colonial Tobacco d'appliquer sa nouvelle politique.

Alors que la société décidait de sa politique dans le nouveau cadre juridique, le Royaume de Suède a introduit un recours en carence contre la CE devant le Tribunal. Le gouvernement suédois avait fait pression sur la CE pour qu'elle adopte un règlement délégué solide, conformément aux demandes du Parlement européen, mais la décision de la CE de retarder les mesures et d'utiliser du temps supplémentaire pour trouver un consensus a alarmé de nombreuses organisations de santé dans le pays. Afin d'exercer une pression supplémentaire sur la CE, le gouvernement suédois a demandé que des mesures soient prises avant l'expiration du délai, ce à quoi la CE a répondu en se référant aux lignes directrices et à ses efforts pour trouver un consensus entre toutes les parties prenantes. En conséquence, le 20 septembre 2022, le Royaume de Suède a introduit un recours en carence, demandant au Tribunal d'ordonner à la CE d'adopter immédiatement un règlement délégué conforme à l'article 99 du règlement 100/2022.

Au vu de cette évolution, Colonial Tobacco a décidé de modifier sa stratégie. Sous la forte pression de l'opinion publique et des actionnaires, la société a annoncé qu'elle ne poursuivra pas sa production tant que la CE n'aura pas adopté un règlement délégué. Ce n'est qu'alors que l'entreprise sera en mesure de se conformer au cadre réglementaire dans des conditions satisfaisantes pour ses clients. Selon l'entreprise, la seule façon de garantir une production sûre et sécurisée dans l'UE est d'attendre le texte contraignant final du règlement délégué. Par conséquent, à compter du 1^{er} octobre 2022, Colonial Tobacco a suspendu toute production dans l'UE, une décision dont l'impact a été estimé à 150 millions d'euros par mois.

Le 15 juin 2023, le Tribunal a statué dans l'affaire Royaume de Suède c/ Commission et a fait droit à toutes les demandes du requérant. En conséquence, le Tribunal a ordonné à la CE d'adopter immédiatement un règlement délégué conformément à l'article 99 du règlement 100/2022. Jusqu'à cette date, la CE était encore en négociation avec les parties prenantes, mais suite à l'arrêt, elle a été contrainte d'adopter immédiatement des mesures. Ainsi, le 30 juin 2023, la CE a promulgué un règlement délégué en vertu de l'article 99 du règlement 100/2022, comprenant des conditions d'étiquetage qui reflètent un juste équilibre entre les intérêts de toutes les parties prenantes, tels que manifestés au cours des longues négociations.

Immédiatement après la publication du règlement délégué, Colonial Tobacco a annoncé que, disposant enfin d'une connaissance totale sur les critères juridiques contraignants qu'elle doit respecter, elle était en mesure de reprendre sa production et de revenir sur le marché. Cependant, l'arrêt de la production pendant une période de neuf mois a causé un grave préjudice à l'activité de Colonial Tobacco. Au cours de cette période, les pertes se sont élevées à un total estimé à 1,35 milliards d'euros.

Questions

1. La société Colonial Tobacco est-elle en mesure d'intenter une action en dommages et intérêts ?
2. Quelles sont les conditions de fond que Colonial Tobacco doit respecter pour que sa demande soit accueillie favorablement ?
3. Existe-t-il un lien entre le recours en carence et la violation qui est à la base de l'action en dommages et intérêts ?

Réponses

1. La société Colonial Tobacco est-elle en mesure d'intenter une action en dommages et intérêts ?

Selon une jurisprudence constante, toute personne privée ayant subi un préjudice résultant d'une action de l'UE est en droit d'introduire une action en dommages et intérêts contre l'UE devant le Tribunal. Les conditions d'existence d'un intérêt à agir sont assez souples (par rapport à celles exigées dans un recours en annulation) mais il est évident que le défaut d'adoption d'un règlement délégué a eu un impact direct sur la position de Colonial Tobacco. Il est difficile de contester la qualité pour agir du requérant dans ce cas, mais il y a toujours une possibilité de prouver que le dommage subi par ce dernier n'est pas personnel et que l'indemnité réparera effectivement son préjudice¹.

En ce qui concerne la contestation d'un acte spécifique, la violation du droit ne réside pas dans l'absence d'un règlement délégué mais dans le non-respect d'un délai spécifique tel que prévu à l'art. 99 du règlement 100/2022. La CE a une obligation légale d'agir dans un délai prescrit et le manquement à cette obligation a causé la violation qui est au cœur de l'action en dommages et intérêts que Colonial Tobacco pourrait intenter contre l'UE².

Le demandeur doit introduire une action en dommages et intérêts dans un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle le préjudice a été causé. Dans ce cas, le 1^{er} septembre 2022 devrait être le *dies a quo* aux fins de l'action en dommages et intérêts. Il s'agit d'un délai, non d'une date limite, et il est donc susceptible d'être interrompu (voir article 46 du statut de la Cour de justice). Toutefois, la Cour de justice a précisé que l'ouverture d'une procédure judiciaire relative au préjudice ne constitue pas une cause d'interruption du délai. En d'autres termes, si les requérants devaient soutenir que le recours en carence a interrompu leur délai de prescription pour intenter une action en dommages et intérêts, cet argument serait voué à l'échec³.

Une autre question est de déterminer qui est le défendeur dans cette procédure. Contrairement aux recours en annulation, le défendeur dans un recours en dommages et intérêts est l'Union européenne et non une institution individuelle. En pratique, c'est l'institution qui est présumée avoir violé le droit qui assumera la représentation de l'Union européenne dans la procédure, mais le défendeur sera formellement l'Union européenne.

2. Quelles sont les conditions de fond que Colonial Tobacco doit respecter pour que sa demande soit accueillie favorablement ?

¹ Voir les arrêts rendus dans l'affaire 353/88, Briantex et Di Domenico contre CEE et Commission ([1989] 3623, point 6) et dans les affaires jointes T-481/93 et T-484/93, Exporteurs dans l'affaire Levende Varkens et autres contre Commission ([1995] Rec. II-2941, point 76).

² Voir l'arrêt du 16 décembre 2015, Suède/Commission (T-521/14, EU:T:2015:976).

³ Voir l'arrêt du 19 avril 2007, Holcim (Deutschland)/Commission (C-282/05 P, EU:C:2007:226, point 36).

Il est de jurisprudence constante à cet égard que, en matière de responsabilité non contractuelle de l'Union européenne du fait d'actes illicites de ses institutions et agences, un droit à réparation est reconnu lorsque trois conditions sont réunies : la règle de droit violée doit avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers et la violation doit être suffisamment grave, un dommage effectif doit être démontré et, enfin, il doit exister un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation imputable à l'Union européenne et le préjudice subi par les personnes lésées⁴.

La Cour de justice a précisé qu'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit destinée à conférer des droits aux particuliers est établie « lorsque la violation implique une méconnaissance manifeste et grave par l'institution concernée des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation. À cet égard, les éléments à prendre en considération sont, entre autres, la complexité des situations à régler, la clarté et la précision de la règle violée et la marge d'appréciation que cette règle laissait à l'institution »⁵.

Ces conditions reflètent la nécessité, pour le requérant, de prouver un certain degré de faute de la part de la CE en ne respectant pas le délai prévu à l'art. 99 du règlement 100/2022. Des facteurs tels que la « complexité des situations » ou la « clarté et précision de la règle », entre autres, devraient être pris en compte de manière approfondie. Or, dans ce cas précis, l'art. 99 n'est pas une règle complexe ni soumise à différentes interprétations ou à un degré important de discrétion administrative. Bien au contraire, l'art. 99 est une règle plutôt simple et directe qui impose à la CE une obligation claire d'adopter une règle à une certaine date. L'impossibilité d'atteindre le but de la règle ne doit être prise en compte que lorsqu'il existe des circonstances objectives qui empêchent effectivement la CE d'adopter une telle mesure (par exemple, une attaque terroriste dans les locaux de la CE la semaine où le délai expirait, privant ainsi le personnel de la CE de l'accès aux documents essentiels pour terminer les travaux en cours et respecter les délais).

Le préjudice réel et direct doit se référer à une perte économique qui n'est pas hypothétique ou basée sur des critères non fondés. Le montant de 1,35 milliards d'euros doit être le résultat de critères clairs et objectifs constituant un véritable préjudice patrimonial. Une suspension de la production peut être calculée en termes de pertes. Toutefois, il appartient au demandeur de prouver ce montant et de fournir toutes les preuves nécessaires à l'appui de sa demande.

Enfin, le lien de causalité entre le préjudice économique et la « violation suffisamment caractérisée » doit démontrer que la violation est au cœur même du préjudice et son absence aurait permis d'éviter le préjudice allégué. En l'espèce, il est évident que l'adoption du règlement délégué à la date prévue aurait permis à Colonial Tobacco de poursuivre sa production.

⁴ Arrêt du 4 juillet 2000, Bergarderm et Goupil/Commission (C-352/98 P, EU:C:2000:361, points 41 et suivants).

⁵ Voir, notamment, les arrêts du 19 avril 2007, Holcim (Deutschland)/Commission, C-282/05 P, EU:C:2007:226, point 50, et du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil, C-45/15 P, EU:C:2017:402, point 30.

3. Existe-t-il un lien entre le recours en carence et la violation qui est à la base de l'action en dommages et intérêts ?

En principe, l'action en dommages-intérêts est un recours indépendant et la Cour ne s'attachera qu'au respect des conditions prévues pour ce recours. Ainsi, la préexistence d'une décision dans le cadre d'un recours en carence n'entraîne pas automatiquement la réalisation des conditions dans le cadre d'un recours en indemnité. Le fait que le Tribunal se soit déjà prononcé en faveur de l'existence d'une violation dans la décision de la CE de ne pas adopter un règlement délégué dans le délai prescrit ne devrait pas automatiquement constituer une « violation suffisamment caractérisée » aux fins d'une action en dommages et intérêts.

Par conséquent, bien que la décision rendue dans le cadre du recours en carence puisse certainement renforcer l'argumentation du requérant, ce dernier assume toujours la charge de la preuve et il lui incombe d'apporter des éléments probatoires convaincants selon lesquels la CE a commis une « violation suffisamment caractérisée ».