

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 246.452 du 18 décembre 2019

A. 228.608/VI-21.533

A. 228.609/VI-21.534

En cause :

- 1. la société privée à responsabilité limitée BRITISH AMERICAN TOBACCO BELGIUM,**
- 2. la société anonyme TABACOFINA - VANDER ELST,**
- 3. la société constituée sous le droit de l'État du Delaware, États-Unis BRITISH AMERICAN TOBACCO BRANDS INC,**
- 4. la société constituée sous le droit de l'Angleterre et du Pays de Galles DUNHILL TOBACCO OF LONDON LIMITED,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Herman DE BAUW, Barteld SCHUTYSER et
Bart MARTEL, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles,

contre :

**l'État belge, représenté par la Ministre
de la Santé publique,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Sarah BEN MESSAOUD et
Pierre SLEGGERS, avocats,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 juillet 2019, enrôlée sous le numéro A. 228.608/VI-21.533 la société privée à responsabilité limitée BRITISH AMERICAN TOBACCO BELGIUM, la société anonyme TABACOFINA - VANDER ELST, la société constituée sous le droit de l'État du Delaware, États-Unis BRITISH AMERICAN TOBACCO BRANDS INC et la société constituée sous le droit de l'Angleterre et du Pays de Galles DUNHILL TOBACCO OF LONDON LIMITED demandent, d'une part, la suspension de l'exécution et, d'autre part, l'annulation de "l'Arrêté royal du 13 avril 2019 relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau".

Par une requête introduite le même jour, enrôlée sous le numéro A.

228.609/VI-21.534, les mêmes requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution et, d'autre part, l'annulation de "l'Arrêté ministériel du 16 avril 2019 relatif aux conditions de neutralité et d'uniformisation des unités de conditionnement et des emballages extérieurs des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau".

II. Procédure

En application de l'article 3 *quater* de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, mentions ont été faites au Moniteur belge de l'introduction des présents recours.

Les notes d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés dans chacune des affaires.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par ordonnances du 22 octobre 2019, les affaires ont été fixées à l'audience du 12 novembre 2019.

Le rapport et l'ordonnance ont été notifiés aux parties.

M. Imre KOVALOVSKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Kristof CALUWART et Barteld SCHUTYSER, avocats, comparissant pour les parties requérantes, M^{es} Sarah BEN MESSAOUD, Margaux KERKHOF et Pierre-Yves THOUMSIN, avocats, comparissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

Les requérantes exposent que la SPRL British American Tobacco Belgium, première partie requérante, "est une filiale de British American Tobacco plc, une multinationale fabricant des cigarettes et du tabac, dont les marques sont vendues dans plus de 200 marchés dans le monde" et qui possède dans son portefeuille des marques internationales reconnues, telles que LuckyStrike, Pall Mall, Kent et Dunhill. Elles exposent que les deuxième troisième et quatrième requérantes "sont des sociétés propriétaires des marques de commerce associées à plusieurs marques de tabac vendues en Belgique, telles que Belga (propriété de Tabacofina – Vander Elst), Lucky Strike, Pall Mall, Kent (propriété de British American Tobacco Brands Inc.) et Dunhill (propriété de Dunhill Tobacco of London Limited).

Aux termes de l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits:

- " Dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, le Roi peut réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires.
Ce pouvoir implique, entre autres, la possibilité de déterminer la composition des denrées alimentaires, d'en arrêter les dénominations correspondantes ainsi que de réglementer les indications utiles à l'information, sur proposition du Ministre qui à la santé publique dans ses attributions."

L'article 3 de la même loi dispose comme suit:

- " Dans l'intérêt de la santé publique, le Roi peut en outre:
[...]
2° a) appliquer les mesures visées à l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, aux objets et matières destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires ainsi que réglementer et interdire l'emploi de ces objets et matières;
[...]
3° [...]
c) réglementer l'emploi et l'hygiène des véhicules utilisés pour le transport des denrées alimentaires, des ustensiles, récipients et appareils destinés à entrer en contact avec ces denrées et des appareils de distribution pour denrées alimentaires;"

Selon l'article 6 de ladite loi:

- " Le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine : a) appliquer les mesures visées à l'article 2, alinéas premier et deux, et à l'article 3, 2°, a), et 3°, c) au tabac, produits à base de tabac et produits similaires, ainsi qu'aux produits cosmétiques".

Le 13 avril 2019 est adopté l'arrêté royal relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau. Il s'agit de l'acte attaqué en l'affaire 228.608/VI-21.533. Il est rédigé comme suit:

- " Vu la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, l'article 6, § 1, a), modifié par la loi du 22 mars 1989 ;
Vu la communication à la Commission européenne, le 7 septembre 2018, en application de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive 2015/1535/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ;
Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 20 septembre 2018 ;
Vu l'avis 65.367/3 du Conseil d'Etat, donné le 11 mars 2019, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Sur la proposition du Ministre de l'Economie, de la Ministre de la Santé publique et du Ministre des Classes moyennes,

Nous avons arrêté et arrêtons :

CHAPITRE 1er. - Champ d'application et définitions

Section 1^{re}. - Champ d'application

Article 1^{er}. Le présent arrêté transpose partiellement la directive 2014/40/UE du 3 avril 2014 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, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

Art. 2. Le présent arrêté s'applique aux cigarettes, au tabac à rouler, au tabac à pipe à eau, aux tubes de cigarettes, au papier de cigarettes et au papier pour tabac à rouler et définit la couleur ainsi que les éléments qui figurent sur les emballages de ces produits précités.

Section 2. - Définitions

Art. 3. Pour l'application du présent arrêté, on entend par :

- 1^o tabac: les feuilles et tout autre partie naturelle, transformée ou non, de la plante de tabac, y compris le tabac expansé et reconstitué ;
- 2^o produit à base de tabac: un produit pouvant être consommé et composé, même partiellement, de tabac, qu'il soit ou non génétiquement modifié ;
- 3^o tabac à rouler: du tabac pouvant être utilisé par les consommateurs ou les détaillants pour confectionner des cigarettes ;
- 4^o cigarette: un rouleau de tabac pouvant être consommé au moyen d'un processus de combustion, et qui est défini plus précisément à l'article 5 de la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés ;
- 5^o tabac à pipe à eau: un produit du tabac pouvant être consommé au moyen d'une pipe à eau. Aux fins du présent arrêté, le tabac à pipe à eau est réputé être du tabac à fumer. Si un produit peut être utilisé à la fois dans une pipe à eau et comme tabac à rouler, il est réputé être du tabac à rouler;
- 6^o emballage extérieur: tout emballage dans lequel les produits à base de tabac sont mis sur le marché, comprenant une unité de conditionnement ou un ensemble d'unités de conditionnement; les suremballages transparents ne sont pas considérés comme des emballages extérieurs ;
- 7^o unité de conditionnement: le plus petit conditionnement individuel d'un produit à base de tabac mis sur le marché;
- 8^o dénomination commerciale: la combinaison de maximum trois mots permettant de distinguer les produits à base de tabac;
- 9^o suremballage transparent: l'emballage en cellophane sans aucune nuance de couleur et/ou sans aucun motif ou autre élément, ci-après dénommé «suremballage»
- 10 détaillant: tout point de vente dans lequel sont mis sur le marché des produits du tabac, y compris par une personne physique;

11 Ministre: le Ministre de la Santé publique.

CHAPITRE 2. - Aspect et contenu des unités de conditionnement et des emballages extérieurs des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau
Section 1re. - Relation avec l'arrêté royal du 5 février 2016

Art. 4. Les unités de conditionnement et les emballages extérieurs respectent les dispositions de l'arrêté royal du 5 février 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits du tabac.

Section 2. - Dispositions générales

Art. 5. § 1^{er}. Les unités de conditionnement et les emballages extérieurs sont d'une seule nuance de couleur. Le fabricant peut choisir, pour l'intérieur des unités de conditionnement, entre deux nuances de couleur.

§ 2. Le Ministre fixe les nuances de couleur.

Art. 6. § 1^{er}. Outre le produit à base de tabac, seul un revêtement faisant partie de l'emballage peut être contenu dans une unité de conditionnement.

§ 2. Le Ministre fixe la couleur et les caractéristiques du revêtement.

Art. 7. § 1^{er}. Sont interdites toutes les techniques visant à porter atteinte à la neutralité et à l'uniformité des unités de conditionnement, emballages extérieurs ou suremballages, notamment celles visant à leur conférer des caractéristiques auditives, olfactives ou visuelles spécifiques.

Le Ministre peut établir une liste des principales techniques interdites.

§ 2. Est également interdit à l'intérieur des unités de conditionnements, emballages extérieurs et suremballages tout encart ou autre élément.

Art. 8. § 1^{er}. Le papier des cigarettes, des tubes de cigarettes et pour le tabac à rouler est d'une seule nuance de couleur. Le fabricant peut choisir, pour l'enveloppe du filtre, entre deux nuances de couleur.

§ 2. Le Ministre fixe les nuances de couleur visées au paragraphe 1^{er}.

Art. 9. § 1^{er}. Les surfaces extérieures et intérieures des unités de conditionnement, des emballages extérieurs et du suremballage sont lisses et, dans le cas des unités de conditionnement ou des emballages extérieurs en forme de parallélépipède, lisses et planes.

§ 2. Le Ministre peut fixer des caractéristiques supplémentaires des surfaces visées au paragraphe 1^{er}.

Section 3. - Unités de conditionnements du tabac à rouler

Art. 10. § 1^{er}. Lorsque l'unité de conditionnement de tabac à rouler est munie d'une languette permettant de la refermer, la languette est:

1° dépourvue de tout marquage;

2° transparente et non colorée.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les caractéristiques strictement nécessaires à la fixation du cylindre ou au processus d'ouverture et de fermeture de l'unité de conditionnement ou de l'emballage extérieur sont autorisées.

§ 3. Une unité de conditionnement de tabac à rouler de forme cylindrique ou parallélépipédique peut contenir un opercule d'aluminium de couleur argentée, sans variation de ton ou de nuance, et sans texture. Cet opercule fait partie de son emballage intérieur.

§ 4. Le Ministre peut déterminer les caractéristiques visées au paragraphe 2.

§ 5. Le Ministre peut fixer des caractéristiques supplémentaires de l'opercule d'aluminium visé au paragraphe 3.

CHAPITRE 3. - Mentions sur les unités de conditionnement

Art. 11. § 1^{er}. Seules les mentions suivantes sont apposées de façon lisible et uniforme sur une unité de conditionnement ou un emballage extérieur:

1° le nom de la dénomination commerciale ;

2° le nom, l'adresse postale, l'adresse électronique et le numéro de téléphone du fabricant ;

3° le nombre de cigarettes contenus ou l'indication du poids en grammes du tabac à rouler ou du tabac à pipe à eau ;

4° le signe fiscal ;

5° les avertissements sanitaires prévus par l'arrêté royal du 5 février 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits du tabac ;

6° les autres éléments légalement obligatoires.

§ 2. Les unités de conditionnement et les emballages extérieurs peuvent comporter un code-barres.

§ 3. La dénomination commerciale ne peut pas être apposée à l'intérieur de l'unité de conditionnement, ni à l'intérieur de l'emballage extérieur.

§ 4. Le Ministre fixe l'emplacement, ainsi que les modalités d'impression, des mentions visées aux paragraphes 1^{er} et 2 sur les unités de conditionnement ou emballages extérieurs, ainsi que leurs caractéristiques.

CHAPITRE 4. - Unités de conditionnement des tubes de cigarettes, du papier à rouler et des filtres

Art. 12. Les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10 et 11, § 1, 1^o et 2^o, et §§ 2 à 4, sont applicables aux unités de conditionnement contenant des tubes de cigarettes, aux unités de conditionnement contenant le papier pour le tabac à rouler et aux unités de conditionnement contenant les filtres lorsque leurs dénominations commerciales doivent principalement leur notoriété à un produit à base de tabac.

CHAPITRE 5. - Dispositions finales

Section 1^{re}. - Sanctions

Art. 13. § 1^{er}. Il est interdit de mettre les produits qui ne répondent pas aux dispositions de cet arrêté sur le marché. Ces produits sont à considérer comme nuisibles au sens de l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits.

§ 2. Les infractions aux dispositions du présent arrêté sont recherchées, constatées, poursuivies et punies conformément aux dispositions de la loi du 24 janvier 1977 précitée.

Section 2. - Entrée en vigueur

Art. 14. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020, excepté pour le détaillant pour lequel le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Section 3. - Exécution

Art. 15. Le Ministre qui a l'Économie dans ses attributions, la Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions et le Ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté".

Le rapport au Roi est rédigé comme suit:

" Le présent projet d'arrêté royal a pour objet d'instaurer le paquet standardisé en Belgique.

La Convention Cadre pour la lutte antitabac de l'OMS (CCLAT) a été ratifiée par la Belgique en novembre 2005 et y est entrée en vigueur le 31 janvier 2006. L'article 11 de cette Convention Cadre fixe des règles strictes en matière d'étiquetage des paquets de tabac. Les lignes directrices consacrées à cet article recommandent spécifiquement la mise en œuvre du paquet standardisé : « Les Parties devraient envisager d'adopter des mesures visant à limiter ou interdire l'utilisation de logos, de couleurs, d'images de marque ou de textes promotionnels sur les conditionnements hormis le nom de la marque et celui du nom du produit imprimés avec des caractères normaux et dans une couleur standardisée (conditionnement neutre). Cela pourrait conférer plus de relief et d'efficacité aux mises en garde sanitaires et aux messages, en empêchant que la forme de conditionnement ne détourne l'attention des consommateurs et en faisant échec aux techniques de design employées par l'industrie du tabac pour tenter de faire croire que certains produits sont moins nocifs que d'autres. ».

La directive 2014/40/UE 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 n'impose pas le paquet standardisé mais autorise les États membres qui le souhaitent à imposer celui-ci sur leur territoire (article 24.2).

L'instauration du paquet neutre vise à :

- réduire l'attractivité de l'emballage et de l'image de la marque ;

- améliorer l'efficacité des avertissements sanitaires textuels ou visuels apposés sur les paquets des produits à base de tabac ;
- réduire la désinformation des consommateurs sur la dangerosité du tabac.

Cette mesure est déjà en place en Australie, au Royaume-Uni, en Norvège et en France où son efficacité a déjà été prouvée.

En ce qui concerne l'Australie, les différentes études post mise en oeuvre ont montré des effets positifs en matière de réduction de l'attractivité du paquet, de réduction de la présence des paquets dans l'espace public, d'augmentation de la volonté des fumeurs d'arrêter et de diminution de la prévalence. En parallèle, aucun impact négatif n'avait pu être démontré en matière économique, notamment relativement au temps consacré par le vendeur au service du client. Enfin, aucune augmentation du commerce illicite n'a été constatée.

En ce qui concerne la France, les différentes données présentées dans le dernier rapport annuel de l'Observatoire français des Drogues et des Toxicomanies sont globalement toutes positives et indiquent une réduction des ventes de tabac non compensées par une augmentation du commerce transfrontalier, un intérêt accru vis-à-vis des services d'aide à l'arrêt ainsi qu'une consommation réduite chez les jeunes confirmée par l'enquête ARAMIS démontrant en parallèle l'image fortement dégradée du tabac parmi ce public (plus d'info : www.ofdt.fr).

En ce qui concerne le Royaume-Uni, il existe une enquête mensuelle (smoking toolkit study) qui permet de suivre l'évolution de la prévalence tabagique ainsi que de critères liés à l'aide à l'arrêt, il en ressort notamment que depuis l'introduction du paquet standardisé la chute de la prévalence a repris de manière plus rapide. Les tentatives d'arrêt et les arrêts effectifs mesurés dans cette étude ont également connu une évolution positive.

La Hongrie, l'Irlande et la Slovénie ont également adopté la mesure.

Afin de déterminer si l'application du paquet standardisé est une mesure proportionnelle, la Belgique a donc appliqué, dans le cadre de la « Stratégie fédérale pour une politique anti-tabac efficace », les directives pour l'application de l'article 11 de la CCLAT qui stipulent que « Les Parties devraient prendre en compte les données disponibles et l'expérience d'autres Parties pour définir de nouvelles mesures en matière de conditionnement et d'étiquetage et chercher à appliquer les mesures les plus efficaces possibles. ».

Il ressort des données disponibles et de l'expérience des autres Parties des preuves solides qui sous-tendent la mise en oeuvre du paquet standardisé. Les conclusions quant à l'efficacité et la proportionnalité de la mesure sont généralisables. Cela signifie qu'elles sont pertinentes pour la Belgique. C'est d'autant plus vrai que l'emballage des produits à base de tabac est similaire en Belgique et dans d'autres pays (notamment de l'UE), ce qui suggère que les consommateurs réagissent de la même manière à celui-ci. Les études spécifiques belges confirment cette hypothèse.(1)(2)(3) Enfin, le Conseil Supérieur de la Santé reconnaît l'efficacité de cette mesure et recommande sa mise en oeuvre dans son avis 9265 publié en octobre 2015 : « l'introduction d'emballages neutres, a entretemps démontré son efficacité par des études et la pratique en Australie ». « le CSS recommande des mesures qui sont déjà opérées dans d'autres pays, dont une interdiction totale de la publicité pour le tabac ou l'introduction d'emballages neutres pour les cigarettes. » Au niveau des aspects juridiques, les différents recours(4) introduits par l'industrie du tabac contre la législation instaurant le paquet neutre en France, Royaume-Uni, Australie ont pour le moment tous été rejetés par les instances nationales. Les principales allégations de l'industrie concernaient le non-respect du droit de propriété, le non-respect du droit des marques et la non-proportionnalité des législations instaurant le paquet neutre.

Le recours(5) introduit contre la directive européenne 2014/40/UE devant la CJUE par les fabricants de tabac a lui aussi été rejeté. Dans ce recours, l'industrie alléguait que la Commission n'avait pas le droit d'instaurer une référence au paquet neutre dans la directive tabac 2014/40. La CJUE indique dans son arrêt : « l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2014/40 doit être interprété en ce sens que les Etats membres peuvent maintenir ou instaurer de nouvelles exigences en ce qui concerne les aspects du conditionnement des produits du tabac qui ne sont pas

harmonisés par cette directive. » Et : « l'examen de cette question n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de cette disposition ».

Au niveau de l'OMC(6), le groupe spécial de l'OMC rejette les recours de Cuba, de la République Dominicaine et de l'Honduras contre l'instauration du paquet neutre en Australie. Selon lui, les plaignants n'ont pas réussi à démontrer que les mesures australiennes étaient contraires au droit international et constituaient un obstacle au commerce international. Les experts de l'OMC ont également rejeté l'accusation selon laquelle les paquets neutres ne permettent pas de réduire la consommation de tabac.

Ils ont au contraire souligné que ces paquets sans marque, accompagnés d'autres mesures comme les avertissements sur les dangers du tabac, pouvaient contribuer à réduire la consommation de tabac et permettaient donc d'atteindre des objectifs de santé publique.

Ce projet d'arrêté royal prévoit donc l'instauration du paquet neutre pour les cigarettes, le tabac à rouler et le tabac à pipe à eau.

De plus, l'instauration du paquet neutre vaut aussi pour les paquets de tubes de cigarettes, de papier pour le tabac à rouler et de filtres lorsque leurs dénominations commerciales doivent principalement leur notoriété à un produit à base de tabac et cela, pour éviter que les fabricants de tabac fassent de la publicité grâce à ces paquets de tubes, de papier pour le tabac à rouler et de filtres. Concernant, plus spécifiquement l'article 7 de l'arrêté royal, il en ressort qu'aucun texte ne peut être inscrit sur le papier des cigarettes, des tubes de cigarettes et pour le tabac à rouler. Enfin, encore un mot sur la période transitoire.

L'article 13 de l'arrêté royal définit la date de mise en œuvre de l'arrêté royal, fixée au 1er janvier 2020. Cependant, afin de permettre aux détaillants d'écouler les stocks déjà présents en magasins avant cette date du 1er janvier 2020, l'article 13 fixe une période de transition de 1 an supplémentaire pour les détaillants. En pratique, l'ensemble des paquets ne répondant pas aux exigences de l'arrêté royal doivent avoir disparu de l'ensemble de la chaîne logistique au 1er janvier 2020 à l'exception des paquets qui se trouvaient encore dans les stocks des détaillants. Ces derniers peuvent encore les vendre jusqu'au 31 décembre 2020."

Le 16 avril 2019 est adopté l'arrêté ministériel relatif aux conditions de neutralité et d'uniformisation des unités de conditionnement et des emballages extérieurs des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau. Il s'agit de l'acte attaqué en l'affaire 228.609/21.534. Il est rédigé comme suit:

" Vu la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, l'article 6, § 1, a), modifié par la loi du 22 mars 1989;

Vu l'arrêté royal du 13 avril 2019 relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau, les articles 5, § 2; 6, § 2; 8, § 2; 9, § 2; 10, § 5 et 11, § 4;

Vu la communication à la Commission européenne, le 7 septembre 2018, en application de l'article 5, paragraphe 1 de la Directive 2015/1535/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 24 janvier 2019;

Vu l'avis 65.369/3 du Conseil d'Etat, donné le 11 mars 2019, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973,

Arrête :

Champ d'application

Article 1^{er}. Le présent arrêté s'applique aux unités de conditionnement et aux emballages extérieurs des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau.

Unités de conditionnement et emballage extérieur

Art. 2. L'unité de conditionnement et l'emballage extérieur sont de couleur Pantone 448 C, finition mate.

Mention de la dénomination commerciale, des coordonnées du fabricant et du code-barres

Art. 3. § 1. La mention de la dénomination commerciale peut figurer une seule fois:
1° Sur la face avant et sur le dessus et le dessous de l'unité de conditionnement et de l'emballage extérieur;

2° Sur la face avant, sur la face arrière et à l'intérieur du rabat ou sur le couvercle pour le tabac à rouler ou le tabac à pipe à eau dont l'unité de conditionnement ou l'emballage extérieur est une pochette ou est de forme cylindrique.

Cette mention est imprimée suivant les caractéristiques suivantes :

1° En caractères alphabétiques et/ou numériques avec, le cas échéant, une esperluette;

2° En minuscules, la première lettre d'un mot pouvant être en majuscule ;

3° Au centre de la surface et, lorsque celle-ci contient un avertissement sanitaire, au centre de la surface disponible ;

4° Sur une ligne, en caractères Helvetica pondérés, normaux et réguliers, de couleur Pantone Cool Gray 2C de finition mate ;

5° De police 12.

§ 2. La surface sur laquelle figure une seule fois les coordonnées du fabricant peut être la surface latérale, le dessus ou le dessous ou pour les pochettes rectangulaires munies d'un rabat enveloppant, la surface arrière. Ces coordonnées, dont le contenu est défini à l'article 11, § 1, 2°, de l'arrêté royal du 13 avril 2019 relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau, sont imprimées suivant les caractéristiques suivantes :

1° En caractères alphabétiques et/ou numériques Helvetica pondérés, normaux et réguliers ;

2° Avec le cas échéant une esperluette et le signe @ ;

3° En couleur Pantone Cool Gray 2C de finition mate ;

4° En police 10 au maximum ;

5° En minuscules, la première lettre d'un mot pouvant être en majuscule.

§ 3. Les unités de conditionnement et les emballages extérieurs peuvent comporter un code-barres mentionné à l'article 11, § 2, de l'arrêté royal susvisé, de couleur soit Pantone 448 C et blanc soit noir et blanc. Ce code-barres mentionné à l'article 11, § 2 de l'arrêté royal susvisé ne forme pas une image, un modèle, un motif ou un symbole qui puisse être associé à autre chose qu'à un code-barres.

Intérieur des unités de conditionnement et des emballages extérieurs

Art. 4. § 1. A l'intérieur d'une unité de conditionnement et d'un emballage extérieur, la nuance de couleur autorisée mentionnée à l'article 5 de l'arrêté royal susvisé est le blanc de finition mate ou le Pantone 448 C finition mate.

§ 2. Le revêtement mentionné à l'article 6 de l'arrêté royal susvisé est une feuille de couleur argentée avec un support de papier blanc, sans variation de ton ou de nuance de la feuille de papier.

§ 3. Une texture peut apparaître sur le revêtement si elle est nécessaire au processus de fabrication automatisé. De petits points ou carrés en relief peuvent apparaître s'ils sont équidistants, s'ils sont de la même taille et s'ils ne forment pas une image, un modèle, un motif ou un symbole qui puisse être associé à autre chose qu'à un revêtement.

Papier des cigarettes et du tabac à rouler

Art. 5. § 1. La nuance de couleur du papier mentionnée à l'article 8, § 1 de l'arrêté royal susvisé est la couleur blanche de finition mate.

§ 2. L'enveloppe du filtre mentionnée à l'article 8, § 1 de l'arrêté royal susvisé peut être de couleur imitation liège ou de couleur blanche de finition mate.

Opercule d'aluminium

Art. 6. L'opercule d'aluminium mentionné à l'article 10, § 3, de l'arrêté royal susvisé ne comporte aucune autre texture que celle qui résulte du processus de fabrication et à la condition qu'elle ne forme pas une image, un modèle, un motif ou un symbole qui puisse être associé à autre chose qu'à un opercule d'aluminium.

Indication du nombre de cigarettes

Art. 7. § 1. L'indication du nombre de cigarettes mentionnée à l'article 11, § 1, 3°, de l'arrêté royal susvisé est imprimée une seule fois de la manière suivante :

- 1° En caractères numériques Helvetica pondérés, normaux et réguliers ;
- 2° De couleur Pantone Cool Gray 2 C de finition mate ;
- 3° De police 10 au maximum pour l'unité de conditionnement et de police 14 au maximum pour l'emballage extérieur ;
- 4° Exprimé soit par le total des cigarettes soit par le nombre d'unités de conditionnement multiplié par le nombre de cigarettes contenues dans chaque unité de conditionnement avec le signe « x ».

§ 2. Ce nombre peut être suivi du mot « cigarettes » écrit en minuscules, sauf la première lettre qui peut être écrite en minuscule ou en majuscule.

Indication du poids en gramme du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau

Art. 8. § 1^{er} L'indication du poids en gramme du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau mentionnée à l'article 11, § 1, 3°, de l'arrêté royal susvisé est imprimée une seule fois de la manière suivante :

- 1° En caractères numériques Helvetica pondérés, normaux et réguliers de couleur Pantone Cool Gray 2 C de finition mate ;
- 2° De police 10 au maximum pour l'unité de conditionnement et de police 14 au maximum pour l'emballage extérieur ;
- 3° Exprimé soit par le poids total de tabac soit par le nombre d'unités de conditionnement multiplié par le poids de tabac contenu dans chaque unité de conditionnement, avec le signe « x ».

Unités de conditionnement des tubes de cigarettes ou du papier à cigarette

Art. 9. Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 sont applicables aux unités de conditionnement contenant des tubes de cigarettes ou du papier à cigarettes lorsque la dénomination commerciale doit principalement sa notoriété à un produit à base de tabac.

Entrée en vigueur

Art. 10. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020, excepté pour le détaillant pour lequel le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021."

IV. Connexité

Les deux recours visent, d'une part, l'arrêté royal du 13 avril 2019 relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau, qui tend à élargir le cadre réglementaire existant en matière d'étiquetage et d'emballage des produits du tabac en ajoutant un ensemble de règles additionnelles qui uniformisent la présentation et l'emballage des cigarettes, tabac à rouler et du tabac à pipe à eau et, d'autre part, l'arrêté ministériel du 16 avril 2019 relatif aux conditions de neutralité et d'uniformisation des unités de conditionnement et des emballages extérieurs des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau qui détermine au moyen de prescriptions détaillées l'aspect et le contenu des unités de conditionnement.

Les griefs développés par les parties requérantes sont identiques dans les deux affaires. Il y a lieu de les joindre dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

V. Quant à l'urgence

V.1. Thèses des requérantes

Les requérantes exposent que l'entrée en vigueur des arrêtés attaqués est

fixée au 1^{er} janvier 2020. Elles indiquent qu'elles devront faire les ajustements nécessaires dans leur production dans un délai d'à peine six mois afin de se conformer au nouveau cadre réglementaire et que le 1^{er} janvier 2020, un arrêt statuant sur la requête en annulation des arrêtés attaqués ne sera pas encore rendu. Elles font valoir qu'étant donné la nature et la portée des arrêtés attaqués, qui prévoient une ingérence particulièrement profonde dans les droits de propriété intellectuelle des deuxième, troisième et quatrième requérantes ainsi que dans la manière dont la première requérante doit communiquer avec ses consommateurs, et qui modifiera la concurrence sur le marché du tabac, une décision immédiate s'impose eu égard aux droits fondamentaux des requérantes concernées, qui sont indéniablement impactés, fortement réduits et même menacés par l'adoption et l'entrée en vigueur des arrêtés attaqués. Elles exposent à cet égard ce qui suit:

- les actes attaqués empêchent l'usage par les deuxième, troisième et quatrième requérantes de leurs droits de marque; sans cet usage, le titulaire de la marque ne pourrait plus s'opposer à un usage non-autorisé de signes similaires dès lors qu'entretemps, d'autres marques pourront être déposées sans qu'elles puissent s'y opposer; si une telle situation devait perdurer pendant 5 ans, alors les deuxième et troisième requérantes pourraient perdre définitivement toute protection de leurs marques;
- la standardisation de l'emballage des paquets de cigarettes fixée par les arrêtés attaqués risque de porter atteinte de manière irréversible à leur réputation ainsi qu'à leurs relations sur ce marché concurrentiel et lorsque la structure de concurrence est démantelée, dès lors qu'il n'est pas possible d'utiliser des droits de marque afin de pouvoir se différencier de ses concurrents, il est quasiment impossible d'opérer un retour en arrière;
- la période de transition fixée par les arrêtés attaqués est excessivement limitée pour assurer le respect des droits intellectuels des deuxième et troisième requérantes et est totalement inhabituelle vu l'impact que l'emballage neutre aura sur le droit de marque de ces requérantes.

Elles considèrent qu'il résulte de ces éléments que si l'exécution des arrêtés attaqués n'est pas suspendue dans l'attente de la décision sur les recours en annulation, elles vont perdre leurs droits de recours en annulation à l'encontre des actes attaqués dès lors qu'entre-temps, l'exécution de l'emballage neutre aura causé des effets à ce point négatifs, voire irréversibles sur la concurrence dans ce marché (lequel se sera adapté entre-temps) et sur le droit des marques des deuxième et troisième requérantes, qu'une mesure d'annulation ne permettrait plus à chacune des requérantes de retrouver sa situation actuelle, ce qui les priverait, de fait, de leur intérêt principal et donc de leur droit à introduire un recours en annulation.

Elles en concluent que l'absence de suspension de l'exécution de l'arrêté

royal et de l'arrêté ministériel attaqués équivaldrait à un déni de justice et que tous les risques de préjudice allégués excèdent manifestement les aléas normaux de la vie des affaires et justifient l'urgence d'une mesure de suspension de l'exécution des arrêtés attaqués dans l'attente de l'issue du recours en annulation.

Elles font valoir que l'urgence découle du fait que la mise à exécution des arrêtés attaqués entraîne l'interdiction de toute utilisation des droits de propriété intellectuelle pour les produits du tabac, y compris des marques, à l'exception de la "dénomination commerciale" en format standardisé et seulement si celle-ci est composée de moins de trois mots. Elles précisent que les deuxième, troisième et quatrième requérantes sont titulaires de plusieurs marques internationales dont les plus reconnues sont Lucky Strike, Pall Mall, Kent et Dunhill et soutiennent que, dès leur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, les actes attaqués les empêcheront d'utiliser leurs marques, ce qui entraînera leur nullité, en interdisant totalement l'application de tout signe distinctif, style d'écriture, combinaison de couleurs ou autre élément distinctif sur l'emballage des produits du tabac.

Elles illustrent leur propos par une comparaison entre les anciens paquets et les emballages tels qu'ils seront après l'entrée en vigueur des actes attaqués et rappellent que, sauf dans quelques exceptions très limitées, l'emballage des produits du tabac était le dernier moyen de communication (de marque ou autre) encore ouvert aux fabricants de tabac.

Elles expliquent qu'en vertu de l'article 2.23 de la Convention Benelux, une marque perd sa protection "[s]i, dans une période de cinq ans suivant la date à laquelle la procédure d'enregistrement est terminée, la marque n'a pas fait l'objet d'un usage sérieux par le titulaire dans le territoire Benelux pour les produits ou les services pour lesquels elle est enregistrée, ou si un tel usage a été suspendu pendant une période ininterrompue de cinq ans" et indiquent qu'après l'entrée en vigueur des arrêtés attaqués, la première requérante ne sera plus autorisée qu'à faire apparaître la dénomination commerciale sur les paquets de cigarettes, à l'exclusion de tout autre élément (couleurs, logo, etc.), et pas la marque en tant que telle. Elles ajoutent que, sur la base de l'article 7 de l'arrêté ministériel du 16 avril 2019, le nom ne pourra apparaître que sous une forme standardisée, identique pour toutes les marques, alors que, selon elles, la marque est beaucoup plus qu'un nom standardisé de sorte que les paquets de cigarettes ne pourront plus être individualisés alors qu'il s'agit là d'un des seuls éléments (avec le prix) permettant aux différentes marques de se distinguer vis-à-vis des consommateurs. Elles estiment qu'une telle mesure, outre qu'elle aboutit à priver le titulaire de la marque des avantages découlant de son droit de propriété intellectuelle et de sa liberté d'expression, met également en cause la survie même dudit droit de propriété, dès lors qu'une marque n'est protégée que pour autant qu'elle soit effectivement utilisée par son titulaire.

Elles indiquent qu'en cas de perte de cette protection, n'importe quel tiers pourrait utiliser ou enregistrer un signe identique ou similaire à celui de la marque qui aurait expiré, ce qui contribuerait à créer la confusion dans l'esprit des consommateurs quant à l'origine des biens en cause, et soulignent que si cela devait perdurer cinq ans, alors elles pourraient perdre toute protection légale.

Elles invoquent également une atteinte irréparable à leur réputation, dès lors qu'à partir du 1^{er} janvier 2020, elles ne pourront plus utiliser leurs marques sur l'emballage de leurs paquets de cigarettes, à l'exception de la dénomination commerciale qui devra toutefois apparaître d'une manière standardisée et qui ne pourra pas être plus longue que trois mots.

Elles soulignent que l'interdiction d'usage de leurs droits de propriété intellectuelle a pour conséquence qu'elles ne pourront pas communiquer avec leurs consommateurs sur leurs produits, par exemple sur leurs caractéristiques, la qualité et la réputation du produit en question. Elles soulignent qu'une marque sert notamment à donner une indication de la qualité des biens ou des services en question et à communiquer à propos des produits désignés par la marque.

Elles soutiennent que l'introduction d'un emballage neutre créera inmanquablement une confusion auprès des consommateurs qui ne pourront plus faire correspondre à telle marque de produits de tabac les caractéristiques et qualités attribuées par le producteur et rappellent que ce sont l'utilisation de la marque et les efforts déployés pendant de nombreuses années par son titulaire pour promouvoir sa marque qui permettent au propriétaire de celle-ci de se forger une réputation et une renommée liées à cette marque, tandis que lorsque le propriétaire n'est plus en mesure d'utiliser sa marque, il perd de fait tout avantage lié à ce droit de marque, la réintroduction éventuelle du droit d'utiliser sa marque quelques années plus tard ne lui permettant pas de recouvrer cette réputation ou renommée qu'il avait préalablement acquise, ce qui constitue une atteinte à la réputation qu'elles ont gagnée dans ce domaine.

Elles exposent qu'avant l'introduction des emballages standardisés, les fabricants de tabac étaient en mesure de se faire concurrence à la fois sur le prix et hors prix. Et que, face à l'interdiction de la différenciation visible et de la communication via les modèles d'emballage, la concurrence hors prix est devenue extrêmement difficile à maintenir pour les fabricants de cigarettes. Elles font valoir qu'en conséquence, la demande s'éloigne des marques différenciées et des offres de qualité pour se tourner vers des choix moins chers et de moindre qualité, que cette réduction des prix réduira la valeur des produits du tabac et que lorsque le marché se

sera adapté après plusieurs années, les requérantes auront perdu la réputation et la renommée liées aux marques dont elles sont titulaires depuis plusieurs décennies, ainsi que les avantages qui y sont liés. Elles renvoient à une étude réalisée à la demande de la première requérante par N. DRYDEN, qui aboutit à la conclusion que lorsque les emballages des paquets de cigarettes auront été standardisés, les consommateurs n'opèreront plus de distinction entre les marques de cigarettes, au point de préférer les marques sans grande qualité et que les prix s'aligneront à la baisse, ce qui entraînera, de surcroît, une augmentation de la consommation du tabac, contraire à l'objectif des arrêtés attaqués. À l'audience, elles insistent sur ce point en déposant une autre étude, datée du 8 novembre 2019, relatif à l'impact d'un emballage neutre sur le tabagisme en Australie. Elles soulignent à nouveau que l'introduction du paquet neutre aura pour effet que la concurrence ne portera plus que sur le prix, ce qui impliquera une augmentation de la consommation.

Les requérantes estiment également, en se référant notamment à un rapport de P. TORREMANS, que la période transitoire prévue par les arrêtés attaqués est trop courte et ne leur permettra pas de mettre en œuvre des mesures efficaces pour pallier l'atteinte à leurs droits intellectuels et d'adapter éventuellement leur modèle d'entreprise. Elles ajoutent que les actes attaqués, adoptés en période d'affaires courantes, interviennent alors que les deuxième, troisième et quatrième requérantes utilisent leurs droits de marque en Belgique depuis des dizaines d'années sans que le Gouvernement belge, ou un tiers, n'ait critiqué ce droit ni l'usage qui en était fait, notamment sur l'emballage des paquets de cigarettes et qu'il s'agit d'un droit fondamental qui ne peut être bafoué du jour au lendemain sans justification objective et sérieuse. Elles soutiennent que les études qu'elles ont produites démontrent qu'une telle mesure aboutit à augmenter la consommation de cigarettes et à entraîner l'apparition de produits de tabac plus dangereux. Elles soulignent que le Gouvernement belge, agissant dans le cadre limité des affaires courantes, n'indique pas les motifs pour lesquels il y aurait urgence à adopter une telle mesure, hautement préjudiciable à leurs droits, et sans aucune possibilité pour elles d'en mesurer les effets, ni de prendre des mesures pour y faire face.

Elles font encore valoir qu'une période de transition d'un an après la publication au *Moniteur belge* était prévue à l'origine mais que l'adoption de l'arrêté royal attaqué a été retardée, de sorte que celui-ci n'a été promulgué que le 13 avril 2019 et publié le 17 mai 2019 au *Moniteur belge*, ce qui ne laisse qu'un peu plus de six mois aux fabricants de tabac pour implémenter les changements nécessaires pour s'adapter à la nouvelle réglementation, ce qui est manifestement insuffisant et doit être considéré comme un inconvénient sérieux et concret.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État exige que la demande de suspension contienne "un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées". Dans l'exposé des faits justifiant l'urgence que doit contenir sa demande de suspension, le requérant doit établir *in concreto* que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des inconvénients suffisamment graves. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant. Le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension.

L'arrêté royal du 13 avril 2019, premier acte attaqué, tend à interdire l'utilisation de couleurs, graphismes ainsi que d'autres éléments qu'il vise et qui sont associés à des marques de tabac. Il formule notamment les règles suivantes:

- les unités de conditionnement et les emballages extérieurs doivent être d'une seule nuance de couleur (article 5);
- outre le produit à base de tabac, seul un revêtement faisant partie de l'emballage peut être contenu dans une unité de conditionnement (article 6);
- toutes les techniques visant à porter atteinte à la neutralité et à l'uniformité des unités de conditionnement, emballages extérieurs ou suremballages, sont interdites (article 7);
- les surfaces extérieures et intérieures des unités de conditionnement, des emballages extérieurs et du suremballage doivent être lisses et, dans le cas des unités de conditionnement ou des emballages extérieurs en forme de parallépipède, lisses et planes (article 9).

Il comporte en outre les prescriptions relatives aux unités de

conditionnement de tabac à rouler (article 10) ainsi qu'une liste exhaustive des mentions pouvant être apposées sur les unités de conditionnement (article 11). Il prévoit également que les règles relatives aux unités de conditionnement standards sont également applicables aux unités de conditionnement contenant des tubes de cigarettes, aux unités de conditionnement contenant le papier pour le tabac à rouler et aux unités de conditionnement contenant les filtres lorsque leurs dénominations commerciales doivent principalement leur notoriété à un produit à base de tabac (article 12).

Selon le rapport au Roi, l'instauration du "paquet neutre" vise à

- réduire l'attractivité de l'emballage et de l'image de la marque;
- améliorer l'efficacité des avertissements sanitaires textuels ou visuels apposés sur les paquets des produits à base de tabac;
- réduire la désinformation des consommateurs sur la dangerosité du tabac.

L'arrêté ministériel du 17 mai 2019, second acte attaqué, détermine au moyen de prescriptions détaillées l'aspect et le contenu des unités de conditionnement.

En l'espèce, les requérantes justifient l'urgence par le fait que l'entrée en vigueur des arrêtés attaqués est fixée au 1^{er} janvier 2020 et qu'en conséquence, elles devront faire les ajustements nécessaires dans leur production dans un délai d'à peine six mois afin de se conformer au nouveau cadre réglementaire. Elles font valoir que les arrêtés litigieux constituent une ingérence importante dans leurs droits de propriété intellectuelle, notamment parce qu'ils empêcheront l'usage par les deuxième, troisième et quatrième requérantes de leurs droits de marque. Elles évoquent également l'atteinte irréversible à leur réputation et les effets négatifs de l'emballage neutre sur la concurrence.

Contrairement à ce qu'allèguent les requérantes, les arrêtés attaqués n'entraînent pas l'interdiction de toute utilisation des droits de propriété intellectuelle pour les produits du tabac. Ainsi que le souligne la partie adverse, elles gardent la possibilité d'utiliser leurs marques verbales enregistrées (Lucky Strike, Pall Mall, *etc*) qui resteront visibles sur le nouveau format de paquet. Les requérantes, qui se prévalent à ce propos, tant dans leurs écrits de procédure qu'à l'audience, du rapport d'expertise de P. TORREMANS, sont en défaut d'indiquer en quoi ce rapport viendrait infirmer cette assertion. En revanche, il est établi qu'elles ne pourront plus utiliser certains coloris, certains motifs, certaines formes, certaines illustrations ou certaines polices de caractères. L'usage de la seule mention neutre et standardisée de la marque verbale ne sera toutefois pas de nature à induire en erreur le consommateur adulte moyen qui pourra ainsi distinguer les produits des requérantes de ceux de leurs concurrents. Il convient à cet égard de relever que le Tribunal de l'Union européenne

admet qu'il puisse être considéré qu'en raison d'un certain attachement des fumeurs à une marque de cigarettes, leur niveau d'attention est relativement élevé (TUE, 15 septembre 2016, T-633/15, point 19) et qu'ils sont généralement mieux informés lorsqu'ils achètent du tabac que lorsqu'ils achètent d'autres produits de consommation courante (TUE, 18 mai 2011, T-207/08, point 31). Il peut également en être déduit que l'élément verbal est déterminant pour le consommateur de ces produits.

Dès lors que, pour le motif qui vient d'être exposé, c'est essentiellement aux marques verbales qu'est attachée la réputation dont les requérantes se prévalent, et que celles-ci conserveront l'usage de leurs marques verbales, il ne peut être raisonnablement considéré que, comme elles le soutiennent, la standardisation des emballages porterait de manière irréversible atteinte à leur réputation sur le marché concurrentiel.

Les requérantes, se référant notamment à un rapport de l'expert N. DRYDEN, allèguent par ailleurs que l'introduction d'un emballage neutre créera une confusion auprès des consommateurs qui ne pourront plus faire correspondre à telle marque de produits de tabac les caractéristiques et qualités attribuées par le producteur, faussant ainsi la concurrence en l'intensifiant et favorisant une baisse des prix ainsi qu'une augmentation de la consommation, ce qui porterait atteinte aux objectifs déclarés des mesures de lutte contre le tabac et produirait dès lors un effet inverse à celui recherché. Force est toutefois de relever que les mesures adoptées par les arrêtés attaqués s'appliqueront de manière uniforme à l'ensemble des acteurs, qui se livreront à une concurrence à armes égales. Par ailleurs, l'argument tiré de ce que l'entrée en vigueur des arrêtés attaqués serait de nature à entraîner une augmentation de la consommation s'avère dépourvu de pertinence dès lors que l'adéquation des mesures en cause à l'objectif poursuivi en matière de santé publique ne doit pas être prise en considération dans l'appréciation de l'urgence, laquelle doit porter sur la gravité des conséquences de l'exécution immédiate des arrêtés attaqués pour les parties requérantes. Partant, les requérantes sont en défaut d'établir que l'intensification alléguée de la concurrence présenterait, pour elles, le degré de gravité requis pour justifier une mesure de suspension.

Quant au risque allégué de déchéance du droit d'usage de la marque, les requérantes se prévalent de l'article 2.23*bis* de la Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle (marques et dessins ou modèles), signée à La Haye le 25 février 2005, selon lequel:

" Si, dans une période de cinq ans suivant la date à laquelle la procédure d'enregistrement est terminée, la marque n'a pas fait l'objet d'un usage sérieux par le titulaire dans le territoire Benelux pour les produits ou les services pour lesquels

elle est enregistrée, ou si un tel usage a été suspendu pendant une période ininterrompue de cinq ans, la marque est soumise aux limites et sanctions prévues aux articles 2.16*bis*, alinéas 1^{er} et 2, 2.23*ter*, 2.27, alinéa 2, et 2.30*quinquies*, alinéas 3 et 4, sauf juste motif pour le non-usage".

Ainsi que l'expose la partie adverse dans sa note d'observations, si l'absence d'usage sérieux d'une marque peut le cas échéant être sanctionnée par la déchéance du droit à cette marque, cette déchéance éventuelle ne pourrait toucher en l'espèce que les marques complexes et figuratives (logos, motifs, couleurs) et non la marque verbale, dont les parties requérantes pourront effectivement continuer à faire bon usage. La déchéance n'intervient pas non plus de manière automatique et immédiate mais dans des conditions très spécifiques organisées par la Convention précitée, en particulier un non-usage ininterrompu pendant une période de cinq années. Par ailleurs, elle peut voir ses effets limités en pratique et ne sera pas prononcée si de justes motifs justifient le non-usage. En tout état de cause, en raison du délai de cinq ans prévu pour que le non-usage puisse éventuellement entraîner la déchéance redoutée par les requérantes, le risque d'une telle déchéance, qui ne pourrait intervenir au plus tôt que le 31 décembre 2025 ne peut actuellement justifier l'urgence. Il convient également de relever que l'exécution immédiate des actes attaqués ne prive pas les requérantes de la protection légale attachée à leurs droits intellectuels, ces dernières conservant la possibilité de s'opposer à des dépôts de marques non verbales au moins jusqu'au 31 décembre 2025.

Il ne peut être considéré que l'urgence pourrait être déduite de la durée – jugée trop courte par les requérantes – de la période de transition prévue par les arrêtés attaqués. D'une part, ces arrêtés n'imposent pas le retrait immédiat des produits présents sur le marché, qui peuvent y rester jusqu'au 31 décembre 2020. D'autre part, seuls les produits qui seront mis pour la première fois sur le marché à compter du 1^{er} janvier 2020 devront être adaptés, ce qui aura laissé aux requérantes un délai de plus de six mois pour s'adapter. Il convient de souligner à cet égard que les adaptations en question sont précises et tendent à une simplification drastique de l'emballage avec des couleurs, polices et tailles à utiliser. Si les requérantes se prévalent d'un rapport établi par P. TORREMANS et invoquent le précédent de l'article 27.2 du Règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires en soulignant qu'une période de transition de 17 ans y était prévue, force est en revanche de relever que dans sa note d'observations, la partie adverse expose, sans être contredite sur ce point à l'audience, que les requérantes ont pu s'adapter à une réforme similaire, intervenue en France, qui a prévu un délai de mise en œuvre plus court que celui instauré par les arrêtés attaqués.

En tout état de cause, les conséquences financières de l'exécution

immédiate des arrêtés attaqués, telles qu'elles sont alléguées par les requérantes, ne sont pas, en l'espèce, de nature à justifier une mesure de suspension. Les requérantes sont en effet en défaut d'en établir la gravité pour elles, en particulier quant à leur viabilité financière. Si, à l'audience, elles ont fait valoir que les coûts qu'impose l'exécution immédiate des arrêtés attaqués seraient d'autant plus injustes que l'urgence à introduire les mesures en cause n'est pas établie, cette allégation, qui porte sur la nécessité voire l'efficacité même de ces mesures, n'est pas de nature à établir la gravité, pour les requérantes, des coûts qu'entraînera leur mise en œuvre durant la procédure d'annulation.

L'urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les affaires inscrites sous les n^{os} A. 228.608/VI-21.533 et A. 228.609/VI-21.534 sont jointes.

Article 2.

Les demandes de suspension sont rejetées.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre
siégeant en référé, le dix-huit décembre deux mille dix-neuf par :

Imre KOVALOVSKY, président de chambre,
Katty LAUVAU, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Imre KOVALOVSKY.