

Conclusions

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteure publique

Afin de lutter contre les produits illicites du tabac, notamment ceux importés illégalement dans l'Union, la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des législations en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac, a prévu, d'une part, à son article 15, l'instauration d'un identifiant unique et sécurisé de chaque unité de conditionnement des produits du tabac, dans le but de permettre l'identification et la traçabilité de ces unités dans l'ensemble de l'Union, mais aussi de contrôler et d'améliorer leur conformité à la législation, et d'autre part, à son article 16, l'instauration de dispositifs de sécurité ayant pour objet de permettre de déterminer plus facilement si les produits du tabac sont authentiques ou non. Ainsi, aux termes de l'article 16 de la directive : « 1. Outre l'identifiant unique visé à l'article 15, les États membres exigent que toutes les unités de conditionnement des produits du tabac qui sont mises sur le marché comportent un dispositif de sécurité infalsifiable, composé d'éléments visibles et invisibles. Le dispositif de sécurité est imprimé ou apposé de façon inamovible et indélébile, et n'est en aucune façon dissimulé ou interrompu (...) ». L'article 23 de la même directive précise que : « Les États membres veillent à ce que les produits du tabac et les produits connexes non conformes à la présente directive (...), ne soient pas mis sur le marché ».

La directive confiant à la Commission le soin de définir les normes techniques nécessaires pour le dispositif de sécurité, la Commission a, sur ce fondement, adopté la décision d'exécution (UE) 2018/576 du 15 décembre 2017. Cette décision encadre d'abord la définition des caractéristiques des dispositifs de sécurité par les États membres. Ceux-ci doivent ainsi exiger que les dispositifs de sécurité comportent au moins cinq types d'éléments authentifiants, dont au moins un élément apparent, un élément semi-apparent et un élément non apparent (c'est-à-dire invisible à l'œil nu) parmi ceux figurant en annexe de la décision. L'article 6, intitulé « Intégrité des dispositifs de sécurité », prévoit en son paragraphe 3 que « Les États membres peuvent définir des orientations ou des prescriptions officielles relatives à la sécurité des procédures de production et de distribution, concernant par exemple l'utilisation d'équipements et d'autres composants sécurisés, les audits, les instruments de contrôle des quantités produites et les expéditions sécurisées, afin de prévenir, d'empêcher, de déceler et de réduire la production et la distribution illicites ainsi que le vol de dispositifs de sécurité et des éléments authentifiants qui les composent. » L'article 7 « Vérification de l'authenticité des produits du tabac » dispose quant à lui que « 1. Les États membres font en sorte de disposer des moyens nécessaires pour analyser chaque combinaison d'éléments authentifiants dont ils autorisent l'utilisation pour la mise au point de dispositifs de sécurité

(...), aux fins de la vérification de l'authenticité d'une unité de conditionnement d'un produit du tabac » et prévoit par ailleurs que « 2. Les États membres font obligation aux fabricants et aux importateurs (...) de fournir, sur demande écrite, des échantillons de produits du tabac actuellement mis sur le marché. Les échantillons sont fournis dans leur unité de conditionnement et comportent les dispositifs de sécurité appliqués (...) ». Enfin, à titre transitoire, la décision autorise les cigarettes et le tabac à rouler fabriqués ou importés dans l'Union avant le 20 mai 2019, qui ne comportent pas de dispositif de sécurité conforme, à rester en libre circulation jusqu'au 20 mai 2020 – les autres produits pouvant quant à eux rester en libre circulation jusqu'au 20 mai 2026.

En France, la transposition des exigences issues de la directive 2014/40/UE et de sa décision d'exécution (UE) 2018/576 est, en ce qui concerne les dispositifs de sécurité, assurée par l'article L. 3512-25 du code de la santé publique. Dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018, cet article reprend, en son I, presque mot pour mot les termes de l'article 3 de la décision d'exécution sur l'exigence de combinaison de cinq éléments authentifiants de types divers puis précise que « *La combinaison d'éléments authentifiants qui doit être utilisée par les fabricants ou les importateurs dans les dispositifs de sécurité appliqués aux unités de conditionnement des produits du tabac est déterminée par arrêté du ministre chargé des douanes. Toute modification de la combinaison d'éléments authentifiants est déterminée par arrêté du ministre chargé des douanes, six mois avant la date prévue pour son entrée en vigueur.* » Le III dispose en outre, reprenant là aussi les termes de la décision d'exécution mais précisant à qui en revient la compétence en droit interne, que « *le ministre chargé des douanes peut : / (...) / 3° Définir des orientations ou des prescriptions officielles relatives à la sécurité des procédures de production et de distribution, concernant par exemple l'utilisation d'équipements et d'autres composants sécurisés, les audits, les instruments de contrôle des quantités produites et les expéditions sécurisées, afin de prévenir, d'empêcher, de déceler et de réduire la production et la distribution illicites ainsi que le vol de dispositifs de sécurité et des éléments authentifiants qui les composent* ». Cet article prévoit aussi que les équipements nécessaires à la détection des éléments authentifiants sont fournis gratuitement par les fabricants et importateurs aux agents des administrations chargées de les contrôler. Enfin, l'article L. 3512-26 du code de la santé publique dispose qu'« *Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent chapitre, notamment : / (...) 6° (...) les autres conditions d'application des articles L. 3512-24 et L. 3512-25 en matière de traçabilité et de dispositif de sécurité* ».

Ce décret n'est jamais intervenu. En revanche, par un arrêté du 24 décembre 2018 relatif à la combinaison des éléments authentifiants des produits du tabac, pris en application de l'article L. 3512-25 du CSP, le ministre de l'action et des comptes publics a fixé la combinaison des types d'éléments authentifiants exigés. Cet arrêté charge le directeur général des douanes et droits indirects (DGDDI) de son exécution.

L'acte attaqué aujourd'hui se présente sous la forme d'une lettre adressée par le DGDDI aux fabricants et importateurs de cigarettes et de tabacs à rouler, datée du 27 février 2019.

Il comporte d'abord une première partie détaillant, par type de paquets de cigarettes et de conditionnement de tabac à rouler, les « exigences relatives aux formats et emplacements des vignettes de sécurité ».

La deuxième partie du courrier s'intitule « Modalités de validation des projets de vignette ». Elle dresse la liste des éléments – notamment les projets de vignettes – qu'il est demandé de fournir au plus tard le 20 mars 2019 à la douane aux fins pour celle-ci de procéder à la vérification de la conformité des vignettes de sécurité. Le courrier précise que : *« après vérification et contrôle par ses services (de la conformité des vignettes de sécurité), la DGDDI vous informera de la validation ou du rejet : / - des projets de vignettes proposés ; / - des modalités d'application et du format des vignettes apposées sur chaque type d'unité de conditionnement. Dans le cas du rejet d'un ou plusieurs projets de vignettes, ou du rejet d'un ou plusieurs types d'unités de conditionnement, la DGDDI précisera les motifs du rejet. Il vous appartiendra de fournir à la douane une nouvelle version des éléments faisant l'objet d'un rejet »*.

Le courrier dresse en outre la liste du matériel à fournir à la douane pour le contrôle des cinq éléments authentifiants retenus.

La troisième partie du courrier indique les modalités d'envoi à la douane de la liste des fournisseurs d'éléments authentifiants que les fabricants auront retenus.

Enfin, le courrier se clôt par les indications suivantes : *« ... veuillez noter que : / - tout nouveau type d'unité de conditionnement ayant vocation à être mis à la consommation sur le marché français devra faire l'objet d'une procédure de validation par la douane selon les modalités décrites dans ce présent courrier ; / (...) / tout nouveau projet de vignette (...) devra faire l'objet d'une procédure de validation pour la douane selon les modalités décrites dans ce présent courrier. (...) »*.

La société British American Tobacco France vous demande l'annulation de ce courrier en tant qu'il institue une procédure de validation des vignettes de sécurité projetées par les fabricants, ainsi que de la décision par laquelle le ministre a rejeté son recours gracieux contre ce courrier.

Eu égard au contenu de ce courrier adressé à l'ensemble des fabricants et importateurs de tabac, instituant, en des termes prescriptifs, des modalités de validation des projets de vignettes, qui ne sont prévues ni par l'article L. 3512-25 du CSP ni par l'arrêté du 24 décembre 2018, ce courrier présente le caractère d'un acte faisant grief à la société British American Tobacco France, susceptible d'un recours pour excès de pouvoir (rapp., avant même l'élargissement récent opéré en Section par la décision n° 418142 *GISTI* du 12 juin 2020, votre décision du 11 octobre 2017, *Japan Tobacco International SA et autre*, n° 403911 407045, inédite au Recueil, admettant la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir formé contre des lettres adressées aux fabricants et fournisseurs agréés de produits du tabac et relatives aux modalités d'homologation des prix de vente au détail des tabacs manufacturés en France métropolitaine¹).

¹ V. aussi CE, 28 mai 2003, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, n° 240795, pour la recevabilité d'un recours dirigé contre une lettre portant à la connaissance d'une organisation professionnelle les nouvelles règles procédurales en matière de remboursement des médicaments, ou encore CE, 26 février 2014, *Fédération des entreprises du commerce et de la distribution et Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison*, n° 354603, inédit, pour un avis aux opérateurs économiques sur l'obligation de communiquer des

Vous avez d'ailleurs admis la recevabilité d'un recours formé contre la partie de ce même courrier afférente à la fourniture gratuite de matériels dans une décision n° 431983 432035 435970 du 16 novembre 2020, *SEITA*.

La question que cette description du courrier amène inmanquablement à se poser – et qui constitue d'ailleurs le premier moyen de la requête – est celle de la compétence de l'auteur de l'acte pour instituer de telles règles.

Pour y répondre, il convient d'abord d'identifier cet auteur. Vous ne vous arrêtez pas à l'entête de la DGDDI et à la signature du courrier par ce directeur, sans mention du ministre. Même si le courrier ne le précise pas, le directeur ne s'y est exprimé qu'au nom du ministre, dans le cadre de la délégation générale de signature dont il bénéficie, en application du décret du 27 juillet 2005, pour l'ensemble des actes relatifs aux affaires des services placés sous son autorité. La lettre doit donc - ce qui règlera par la même occasion la question de votre compétence de premier ressort - être regardée comme émanant du ministre chargé des douanes.

A l'appui de sa requête, la société soutient que ce ministre était incompétent pour mettre en place une procédure de validation préalable des projets de vignette avant mise sur le marché.

Si votre jurisprudence comporte de nombreuses illustrations de cas de compétence ou, à l'inverse, d'incompétence d'un ministre pour édicter seul des règles nouvelles, il n'est pour autant pas évident d'en tirer un paysage aux lignes nettes.

Le pouvoir qu'un ministre tire de sa qualité de chef de service lui permet de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité – par exemple, en fixant les règles de constitution et de présentation de dossier de demandes auprès de ses services : CE, 3 avril 1981, *Société Armand Pellerin et Cie et autre*, n° 11973, aux Tables ; CE, 21 mai 1982, *Syndicat national des constructeurs de maisons individuelles*, n° 24551, aux Tables), mais ne lui permet pas d'aller au-delà et ne peut s'exprimer que dans les interstices laissés par la législation et la réglementation existantes, dans la seule mesure où elles n'y ont pas elles-mêmes pourvues. Ainsi, le ministre de l'intérieur ne tire pas de ses pouvoirs propres de chef de service la compétence pour ajouter une condition supplémentaire à celles prévues par l'ordonnance du 2 novembre 1945 pour l'octroi d'un titre de séjour ; ou encore pour décider, par des dispositions qui, eu égard à leur portée générale, ont un caractère réglementaire, que les organismes susceptibles d'accueillir des chercheurs et enseignants sont limitativement énumérés dans une liste établie par le ministre chargé de la recherche (CE, 30 juin 2000, *GISTI*, n° 199336, p. 260).

Quant à la compétence qu'un ministre tire de dispositions législatives ou réglementaires renvoyant à ce ministre le soin d'arrêter telle règle ou de préciser telle modalité d'application, elle dépend de l'objet et de la formulation de cette habilitation.

informations sur les substances.

Ainsi, les dispositions de la loi prévoyant la fixation par arrêté ministériel des règles générales et prescriptions techniques visant certaines catégories d'installations classées, ne confère pas au ministre de l'environnement le pouvoir d'imposer, par voie réglementaire, aux exploitants d'installations classées des mesures d'information du public (CE, 26 mai 1995, *Union des industries chimiques et autres*, n° 146668, au Recueil). De même, les ministres chargés de la consommation, de l'agriculture et de la santé ne sauraient tirer des dispositions d'un décret prévoyant l'intervention d'un arrêté pour fixer les conditions dans lesquelles les nutriments peuvent être employés dans la fabrication des compléments alimentaires, la compétence pour déterminer une procédure de reconnaissance mutuelle applicable aux compléments alimentaires légalement fabriqués ou commercialisés dans un autre Etat membre de l'UE (CE, 17 décembre 2007, *Société Solgar Vitamin's et autres*, n°s 295235 295236 295237 295331 295381 295592 295593 295748 295978, au recueil). Pas davantage, les dispositions d'un décret renvoyant à un arrêté interministériel le soin de préciser en tant que de besoin les règles techniques que doivent respecter les entreprises effectuant des activités de confinement et de retrait de l'amiante pour assurer le confinement du chantier, la protection et la décontamination des travailleurs, ne donnent compétence à ces ministres pour subordonner la réalisation des travaux de confinement ou de retrait d'amiante à la possession d'un certificat de qualification attribué par un organisme certificateur (CE, 3 octobre 1997, *Société ATMF et autres*, n° 188369, au Recueil). Enfin, le décret attribuant au ministre chargé de l'énergie la compétence pour arrêter les conditions d'achat de l'énergie d'origine photovoltaïque n'autorise pas ce ministre à « *instituer seul, par des dispositions qui, eu égard à leur portée, ont un caractère réglementaire, une procédure d'examen, fût-ce à titre facultatif, des dispositifs photovoltaïques, destinée à permettre aux fabricants de se prévaloir, à l'égard des producteurs d'électricité et des installateurs, de la reconnaissance de la satisfaction des conditions d'attribution de la prime d'intégration au bâti ou de la prime d'intégration simplifiée au bâti et à inciter les producteurs d'électricité à choisir les dispositifs bénéficiant de cette reconnaissance* » (CE, 25 juin 2012, *Association Enerplan*, n° 345912, inédite au recueil).

Pour apprécier si une mesure excède la portée de l'habilitation donnée à un ministre, vous tenez compte non seulement de l'objet de ces règles, mais aussi de l'ampleur de leurs incidences. Ainsi, si les dispositions du code rural prévoient la fixation par arrêté ministériel des règles d'exploitation des centres d'insémination artificielle autorisés, le ministre de l'agriculture a toutefois, compte tenu de l'incidence d'une telle mesure sur le mode d'exercice de l'activité des professionnels concernés, excédé le champ de l'habilitation qui lui était donnée en adoptant des dispositions ayant pour effet de priver les vétérinaires d'exercice libéral titulaires d'un diplôme d'inséminateur et habilités, à ce titre, à intervenir au sein des centres, de la possibilité de facturer directement leurs honoraires aux éleveurs qui ont souhaité faire appel à leur concours (CE, 25 octobre 2004, *Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral*, n° 256115, T. pp. 555-569-577).

Si vous vous attachez ainsi à éviter toute incursion d'un ministre dans un champ qui ne lui est pas ouvert, vous tirez en revanche toutes les conséquences de l'habilitation qui lui est donnée.

Ainsi, les dispositions d'un décret prohibant, sauf autorisation préalable du ministre de l'économie et des finances, les opérations de change en France et décidant que ces autorisations feraient l'objet de décisions générales ou particulières de ce ministre, donnent

compétence à ce ministre pour déterminer par circulaire les conditions dans lesquelles serait autorisée la constitution ou le maintien de couverture de change à terme (CE, 11 décembre 1970, *Société des établissements Sonauto*, n° 77132, p. 748). Compétent en vertu de l'article R. 102 du Code de la route pour fixer le modèle et le mode de pose des plaques d'immatriculation, le ministre de l'équipement l'est dès lors également pour interdire l'apposition sur les automobiles de signes distinctifs susceptibles de créer une confusion avec les signes distinctifs officiellement admis (CE, 16 janvier 1970, *Association Sked*, n° 73906, p. 22). L'on notera aussi votre décision du 28 novembre 2007, *G...* (n° 305655, T. pp. 641-864), par laquelle vous avez jugé qu'en disposant que les machines à voter doivent être d'un modèle agréé par arrêté du ministre de l'intérieur et doivent satisfaire à diverses conditions, le code électoral a nécessairement habilité ce ministre à édicter un règlement technique précisant les caractéristiques que doivent comporter les machines à voter dont l'agrément individuel est sollicité². Enfin, dans le domaine du tabac, les ministres chargés du budget et de la santé étant compétents, en vertu du CGI, pour homologuer les prix des produits du tabac, ils le sont également pour fixer les modalités procédurales à suivre en vue de cette homologation (CE, 11 octobre 2017, *Japan Tobacco International SA et autre*, n° 403911 407045).³

En l'espèce, le terrain du pouvoir *Jamart* invoqué par le ministre dans sa défense nous semble douteux : si elles ont notamment pour objet de faciliter les vérifications, les mesures imposées aux fabricants de tabac ne sont pas des mesures d'organisation du service des douanes. Par ailleurs, les fabricants de tabacs ne sont pas des usagers du service.

Par ailleurs, l'habilitation donnée au ministre par la loi, au I de l'article L. 3512-25 du CSP, pour déterminer par arrêté la combinaison d'éléments identifiants devant être utilisée par les fabricants ne nous paraît pas pouvoir être regardée, compte tenu de son objet précisément et étroitement défini et à la lumière de la jurisprudence précitée, comme lui donnant compétence pour adopter une procédure de validation des projets de vignette des fabricants telle celle instituée par le courrier litigieux.

² Dans ses conclusions sur cette affaire, F. Sénors rappelait votre décision de Section du 6 novembre 1964, *Réunion des assureurs maladie des exploitants agricoles et autres* (p. 521, AJDA 1964 p.692, chron. M. Puybasset et J.-P. Puissochet), dans laquelle un texte autorisant un ministre à consentir des avances remboursables a été regardé comme conférant à ce ministre le pouvoir de prendre les mesures réglementaires propres à assurer la mise en œuvre de ce régime d'avances, incluant le pouvoir de fixer les règles présidant à l'octroi de cet avantage dès lors qu'elles se rattachent directement aux nécessités du service.

³ Citons encore votre précédent *Société France industrielle et d'équipement* du 3 février 1988 (n° 61925, aux Tables), dans lequel vous avez déduit des dispositions d'un décret ayant prévu que le ministre de la production est habilité à déterminer, par voie d'arrêté, les conditions de construction des instruments de mesure, les modalités d'exécution des vérifications ainsi que « les conditions d'utilisation des instruments et, s'il y a lieu, les restrictions à l'emploi de certains modèles d'instruments », que ce ministre était compétent pour prévoir que les instruments de mesure ne pourront être admis au contrôle de l'Etat que s'ils portent de manière apparente certaines mentions, et que doit faire l'objet d'une approbation de mesure tout dispositif connecté à un instrument de pesage. Ou encore votre décision du 15 mars 1999, *Association « J'interviendrais »*, n° 172045, aux Tables, jugeant que les dispositions du décret relatif aux brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur et de directeur de centres de vacances et de loisirs, qui placent ces stages sous le contrôle de l'Etat et confient au ministre chargé de la jeunesse et des sports le soin d'arrêter les modalités d'organisation et d'évaluation des sessions de formation et du stage pratique, autorisent ce ministre à instituer par arrêté une procédure d'habilitation des associations assurant, pour la préparation à ces brevets, des sessions de formation et de perfectionnement.

Par votre décision *SEITA* du 16 novembre 2020, vous avez jugé que, dès lors que le législateur a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'application des dispositions de l'article L. 3512-25 du CSP en vertu desquelles les fabricants et importateurs sont tenus de fournir gratuitement aux agents des administrations chargées de les contrôler les équipements nécessaires à la détection des éléments authentifiants du dispositif de sécurité que doivent comporter les unités de conditionnement des produits du tabac, il revient à ce titre au Premier ministre, dans le cadre de son pouvoir réglementaire, de préciser les modalités selon lesquelles chaque fabricant ou importateur doit contribuer à cette obligation. Vous en avez déduit que, faute d'habilitation en ce sens par la loi ou par le décret en Conseil d'Etat devant encore être pris pour définir les modalités d'application du dernier alinéa du III de l'article L. 3512-25 du CSP, le ministre de l'action et des comptes publics, qui ne pouvait non plus se fonder sur sa qualité de chef de service, n'avait pas compétence pour déterminer la liste des équipements à fournir et les modalités selon lesquelles les fabricants et importateurs devaient contribuer à l'obligation fixée par la loi. Vous avez dès lors annulé pour incompétence le courrier du 27 février 2019 « *en tant qu'il fait application du dernier alinéa du III de l'article L. 3512-25 du code de la santé publique* », c'est-à-dire en ce qu'il détermine les équipements nécessaires à la détection des éléments authentifiants devant être fournis gratuitement par les fabricants et importateurs et les modalités de cette fourniture.

Faut-il, pour les mêmes motifs, regarder les dispositions du même courrier afférentes à la vérification préalable des vignettes de sécurité comme entachées, elles aussi, d'incompétence ?

Nous ne croyons pas qu'un décret d'application soit nécessaire pour mettre en œuvre le 3° du III de l'article L. 3512-25 du CSP autorisant le ministre à émettre des « *orientations ou prescriptions officielles relatives à la sécurité des procédures de production et de distribution* ». Dès lors, la compétence du ministre pour édicter la procédure litigieuse dépend de la question de savoir si l'on peut voir dans la procédure de vérification ainsi mise en place une orientation ou prescription émise sur le fondement de ces dispositions, ou si l'instauration d'une telle procédure relève – à supposer qu'elle ne porte pas à la liberté d'entreprendre une atteinte que seule la loi pourrait prévoir – de la détermination des « *autres conditions d'application des articles L. 3512-24 et L. 3512-25 en matière de traçabilité et de dispositif de sécurité* », réservée au décret par la loi.

A la lumière des exemples mentionnés par ces dispositions (orientations concernant l'utilisation d'équipements et d'autres composants sécurisés, les audits, les instruments de contrôle des quantités produites et les expéditions sécurisées), les recommandations ou prescriptions visées au 3° du III nous semblent pouvoir s'adresser à un champ excédant les seuls fabricants et importateurs, étendu notamment aux distributeurs, mais ne pouvoir en revanche concerner que les procédures internes et externes de ces opérateurs. D'une certaine manière, l'intervention ministérielle s'arrête alors à la porte de l'entreprise : le ministre émet des orientations ou prescriptions, qu'il incombe ensuite aux opérateurs concernés de respecter et de mettre en pratique. Ces orientations et prescriptions apparaissent par ailleurs comme complémentaires de l'apposition sur les paquets du dispositif de sécurité : elles ont pour objet de garantir l'intégrité de ces dispositifs, et plus généralement de prévenir, d'empêcher, de déceler et de réduire la production et la distribution illicites ainsi que le vol de dispositifs de sécurité et des éléments authentifiants qui les composent.

Or ici, le ministre nous semble aller plus loin. D'une part, il ne se borne pas à émettre une prescription comportementale mais instaure une procédure de validation préalable dans laquelle les fabricants doivent envoyer à ses services les projets de vignette qu'ils envisagent d'utiliser, afin d'obtenir leur feu vert après contrôle de ces services. Bien que la lettre n'énonce nulle part que la commercialisation de produits du tabac dans des unités de conditionnement dont les dispositifs de sécurité n'auraient pas été préalablement approuvés serait interdite et ne prévoit elle-même aucune sanction à l'absence de validation du projet de vignette, elle institue toutefois une procédure de validation et de contrôle des vignettes de sécurité préalable à leur utilisation. D'autre part, cette procédure ne porte pas sur des questions logistiques, annexes au dispositif de sécurité, ou encore sur la production de ces vignettes, leur apposition ou leur stockage, mais sur le cœur même de ce dispositif et de son application : les projets des vignettes de sécurité elles-mêmes.

Nous comprenons l'opportunité d'une telle procédure, permettant d'identifier avant toute utilisation les dispositifs de sécurité qui ne seraient pas conformes ou dont l'Etat serait incapable de contrôler l'authenticité, et ainsi de prévenir que le marché soit inondé de dispositifs ne satisfaisant pas au degré de sécurité visé par la législation et ne pouvant être identifiés et retirés du marché qu'à l'issue de contrôles a posteriori, une fois les produits commercialisés. Toutefois, nous ne pensons pas que cette procédure pouvait compétemment être mise en place par le ministre seul. Par suite, la requérante est fondée à demander l'annulation du courrier qu'elle attaque.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation du courrier du directeur général des douanes et droits indirects du 27 février 2019 en tant qu'il institue une procédure de contrôle et de validation des dispositifs de sécurité mentionnés à l'article L. 3512-25 du code de la santé publique, et de la décision implicite de rejet née du silence gardé sur le recours gracieux du 26 avril 2019 formé par la société British American Tobacco France ;
- à ce que l'Etat verse à la société British American Tobacco France 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- et au rejet des conclusions présentées par l'Etat au titre des mêmes dispositions.