



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

21 avril 2026 *

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Fabrication, présentation et vente des produits du tabac et des produits connexes – Directive 2014/40/UE – Article 3, paragraphe 1 – Niveaux d’émission maximaux de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone – Article 4, paragraphe 1 – Méthodes de mesure – Mesure des niveaux d’émission sur la base de normes ISO visées à cet article 4, paragraphe 1 – Normes non publiées au *Journal officiel de l’Union européenne* – Opposabilité de ces normes ISO – Article 2 TUE – Valeur de l’État de droit – Exigence d’accès libre à de telles normes »

Dans l’affaire C-155/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d’appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas), par décision du 27 février 2024, parvenue à la Cour le 28 février 2024, dans la procédure

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit,

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Philip Morris Benelux BV,

Philip Morris Investments BV,

JT International Company Netherlands BV,

Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten,

Van Nelle Tabak Nederland BV,

British American Tobacco International (Holdings) BV

contre

Stichting Rookpreventie Jeugd,

LA COUR (grande chambre),

* Langue de procédure : le néerlandais.

composée de M. K. Lenaerts, président, M. T. von Danwitz, vice-président, MM. F. Biltgen, I. Jarukaitis, M^{mes} M. L. Arastey Sahún, I. Ziemele, M. J. Passer, M^{me} O. Spineanu-Matei et M. M. Condinanzi, présidents de chambre, MM. S. Rodin (rapporteur), A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias, M. Gavalec et B. Smulders, juges,

avocat général : M. N. Emiliou,

greffier : M^{me} A. Lamote, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 mars 2025,

considérant les observations présentées :

- pour Philip Morris Benelux BV et Philip Morris Investments BV, par M^{es} Y. E. A. Buruma et R. de Bree, advocaten,
- pour JT International Company Netherlands BV, par M^{es} T. Heystee, M. Immerzeel, W. Knibbeler et A. Pliego Selie, advocaten,
- pour Van Nelle Tabak Nederland BV, par M^{es} H. M. Pannekoek, C. E. Schillemans et A. B. van der Pol, advocaten,
- pour British American Tobacco International (Holdings) BV, par M^{es} J. A. M. Mischie, M. J. Tuijp et H. J. van den Bos, advocaten,
- pour Stichting Rookpreventie Jeugd, par M^e J. A. M. A. Sluysmans, advocaat,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} E. M. M. Besselink et M. K. Bulterman, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement bulgare, par M^{me} S. Ruseva et M. R. Stoyanov, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. T. Müller, M. Smolek et J. Vlácil, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér et M^{me} K. Szíjjártó, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement portugais, par M^{mes} P. Barros da Costa, A. Cunha et C. Freire, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par MM. T. S. Bohr, M. Burón Pérez, Ș. Ciubotaru, M^{me} F. van Schaik et M. H. van Vliet, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 4 septembre 2025,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 2, point 21, de l'article 3, paragraphe 1, et de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil, 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 (JO 2014, L 127, p. 1), ainsi que des principes de sécurité juridique et de précision de la loi applicable.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autorité néerlandaise de contrôle des denrées alimentaires et des produits de consommation, ci-après la « NVWA »), le Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (secrétaire d'État à la Santé publique, au Bien-être et aux Sports, Pays-Bas) (ci-après le « secrétaire d'État »), Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten, Van Nelle Tabak Nederland BV et British American Tobacco International (Holdings) BV à la Stichting Rookpreventie Jeugd (Fondation de la prévention du tabac pour la jeunesse, Pays-Bas) (ci-après la « Fondation ») au sujet de la méthode de mesure des niveaux d'émission de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone des cigarettes.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement (CE) n° 1049/2001

- 3 L'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43), prévoit, à son paragraphe 2 :

« Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection :

- des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle,

[...]

à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé. »

La directive 2014/40

- 4 Le considérant 8 de la directive 2014/40 énonce :

« Conformément à l'article 114, paragraphe 3, [TFUE], il y a lieu de prendre pour base un niveau de protection élevé en matière de santé pour les propositions législatives, et, en particulier, toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques devrait être prise en compte. Les produits du

tabac ne sont pas des denrées ordinaires et, au vu des effets particulièrement nocifs du tabac sur la santé humaine, il convient de mettre l'accent sur la protection de la santé afin de réduire notamment la prévalence du tabagisme chez les jeunes. »

5 L'article 2 de cette directive prévoit, à son point 21 :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

21) "émissions", les substances dégagées lorsqu'un produit du tabac ou un produit connexe est utilisé aux fins prévues, telles que les substances contenues dans la fumée ou celles qui sont libérées lors de l'utilisation d'un produit du tabac sans combustion ».

6 L'article 3 de ladite directive dispose, à son paragraphe 1 :

« Les niveaux d'émissions des cigarettes mises sur le marché ou fabriquées dans les États membres (ci-après dénommés "niveaux d'émission maximaux") ne peuvent excéder :

a) 10 milligrammes de goudron par cigarette ;

b) 1 milligramme de nicotine par cigarette ;

c) 10 milligrammes de monoxyde de carbone par cigarette. »

7 Aux termes de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la même directive :

« 1. Les émissions de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone des cigarettes sont mesurées sur la base de la norme ISO 4387 pour le goudron, de la norme ISO 10315 pour la nicotine et de la norme ISO 8454 pour le monoxyde de carbone.

L'exactitude des mesures de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone est déterminée conformément à la norme ISO 8243.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 sont vérifiées par des laboratoires agréés et surveillés par les autorités compétentes des États membres.

Ces laboratoires n'appartiennent pas à l'industrie du tabac et ne sont pas contrôlés, directement ou indirectement, par celle-ci.

[...] »

8 L'article 23 de la directive 2014/40 prévoit, à son paragraphe 2 :

« Les États membres veillent à ce que les produits du tabac et les produits connexes non conformes à la présente directive, y compris aux actes d'exécution et aux actes délégués qui y sont prévus, ne soient pas mis sur le marché. [...] »

Le droit néerlandais

- 9 L'article 2.1 du Besluit houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (Tabaks- en rookwarenbesluit) [arrêté qui fusionne les mesures générales d'administration sur la base de la loi sur le tabac en un seul arrêté (arrêté relatif aux produits du tabac et produits à fumer)], du 14 octobre 2015 (Stb. 2015, n° 398), dispose dans son paragraphe 1 :

« Les niveaux d'émissions maximaux d'une cigarette mise sur le marché ou produite sont conformes à l'article 3, paragraphe 1, de la directive [2014/40] ».

- 10 L'article 2.1 du Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport houdende regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (Tabaks- en rookwarenregeling) [règlement du secrétaire d'État à la Santé publique, au Bien-être et aux Sports contenant des règles sur la fabrication, la présentation et la vente de produits du tabac et de produits connexes (règlement ministériel relatif aux produits du tabac et produits à fumer)], du 10 mai 2016 (Stcrt. 2016, n° 25446), prévoit :

« 1. Les méthodes d'examen qui déterminent à elles seules si une cigarette répond aux exigences de l'article 2.1, paragraphe 1, de l'arrêté sont désignées comme étant les mesures répondant aux normes suivantes :

- a. NEN-ISO 4387:2000/A1:2008 Cigarettes – Détermination, en ce qui concerne le niveau d'émission de goudron, de la teneur en matière particulaire totale et en matière particulaire anhydre et exempte de nicotine, au moyen d'une machine à fumer analytique de routine ;
- b. NEN-ISO 10315:2013 Cigarettes – Détermination, en ce qui concerne le niveau d'émission de nicotine, de la teneur en nicotine dans les condensats de fumée – Méthode par chromatographie en phase gazeuse ;
- c. NEN-ISO 8454:2007/A1:2009 Cigarettes – Détermination, en ce qui concerne le niveau d'émission de monoxyde de carbone, de la teneur en monoxyde de carbone dans la phase gazeuse de la fumée de cigarette – Méthode IRND.

2. Les résultats des mesures doivent être vérifiés par rapport à la norme NEN-ISO 8243:2013 Cigarettes – Prélèvement d'échantillons. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 11 Par une lettre du 31 juillet 2018, la Fondation a demandé à la NVWA de veiller à ce que les cigarettes à filtre proposées aux consommateurs aux Pays-Bas respectent, lorsqu'elles sont utilisées conformément à leur destination, les niveaux d'émission maximaux de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone fixés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2014/40. La Fondation a également demandé à la NVWA d'enjoindre aux fabricants, aux importateurs et aux distributeurs de produits du tabac, par une mesure de contrainte administrative, de retirer du marché les cigarettes à filtre qui ne respectaient pas ces niveaux d'émission maximaux.
- 12 Cette demande d'injonction s'appuyait sur une étude du Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Institut national pour la santé publique et l'environnement, Pays-Bas), du 13 juin 2018, dont il ressortirait que, en cas d'application de la méthode de mesure dite « *Canadian Intense* »

et non de celle prescrite à l'article 4 de la directive 2014/40, l'ensemble des cigarettes à filtre vendues aux Pays-Bas dépasseraient notablement les niveaux d'émission maximaux de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone fixés à l'article 3, paragraphe 1, de cette directive. La Fondation estime que la méthode de mesure prévue par les normes ISO 4387, 10315, 8454 et 8243, auxquelles se réfère l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive, ne tient pas compte du fait que, dans la pratique, les microperforations d'un filtre de cigarette sont obstruées par les doigts et les lèvres du fumeur et que ce dernier inhalerait ainsi des quantités de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone nettement plus élevées que les niveaux d'émission maximaux fixés à l'article 3 de la même directive.

- 13 Par une décision du 20 septembre 2018, la NVWA a rejeté ladite demande d'injonction. Par une décision du 31 janvier 2019, le secrétaire d'État a rejeté comme étant non fondé le recours administratif que la Fondation avait formé contre cette décision de la NVWA.
- 14 Par la suite, la Fondation a introduit un recours juridictionnel contre cette décision du secrétaire d'État devant le Rechtbank Rotterdam (tribunal de Rotterdam, Pays-Bas).
- 15 Devant cette juridiction, la Fondation a fait valoir que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 n'imposait pas de recourir à une méthode de mesure des niveaux d'émission déterminée et que les normes ISO, sur le fondement desquelles les émissions concernées doivent être mesurées en vertu de cette disposition, ne constituaient pas des prescriptions d'application générale, de sorte qu'il conviendrait de recourir à la méthode de mesure *Canadian Intense*.
- 16 Lors de l'examen du recours mentionné au point 14 du présent arrêt, ladite juridiction a saisi la Cour d'une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation et la validité de certaines dispositions de la directive 2014/40, laquelle a donné lieu au prononcé de l'arrêt du 22 février 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (C-160/20, EU:C:2022:101).
- 17 À la suite de cet arrêt, le Rechtbank Rotterdam (tribunal de Rotterdam) a, selon la juridiction de renvoi, jugé que les normes NEN-ISO auxquelles renvoie le règlement du secrétaire d'État à la Santé publique, au Bien-être et aux Sports contenant des règles sur la fabrication, la présentation et la vente de produits du tabac et de produits connexes (règlement ministériel relatif aux produits du tabac et produits à fumer) ne sont pas opposables à la Fondation en tant que particulier en général, et que la méthode de mesure des niveaux d'émission décrite par ces normes n'est pas conforme à la directive 2014/40, au motif qu'elle ne mesure pas les niveaux d'émission dégagés lorsqu'une cigarette est utilisée conformément à l'usage prévu. En l'absence de méthodes de mesure conformes à cette directive, il ne serait pas possible de déterminer si les cigarettes à filtre vendues aux Pays-Bas respectent les niveaux d'émission maximaux. Compte tenu de l'étude de l'Institut national pour la santé publique et l'environnement, mentionnée au point 12 du présent arrêt, il serait fort probable que, lorsque la méthode de mesure *Canadian Intense* est appliquée, les cigarettes ne respectent pas les niveaux d'émission maximaux. Ainsi, le Rechtbank Rotterdam (tribunal de Rotterdam) a fait droit au recours de la Fondation et a ordonné à la NVWA de prendre une nouvelle décision en vue d'une injonction.
- 18 Ce jugement du Rechtbank Rotterdam (tribunal de Rotterdam) a fait l'objet d'un recours en appel devant le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas), qui est la juridiction de renvoi.

- 19 Cette dernière juridiction estime que certains aspects des articles 3 et 4 de la directive 2014/40 doivent encore être clarifiés à la lumière de l'arrêt du 22 février 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.* (C-160/20, EU:C:2022:101).
- 20 Elle relève, en premier lieu, que la Cour opère une distinction entre, d'une part, les entreprises auxquelles les normes ISO, mentionnées à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40, sont opposables lorsqu'elles ont accès à la version officielle et authentique de ces normes et, d'autre part, les particuliers en général, auxquels lesdites normes ne peuvent être opposées en l'absence de publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. À ce titre, la juridiction de renvoi s'interroge sur les contours de la notion de « particuliers en général ». Elle fait observer, entre autres, que, au sein de cette dernière catégorie, il existe certains particuliers, tels que la Fondation, qui, ainsi que cela est prévu par le droit néerlandais, ont pu prendre connaissance du contenu des normes ISO, au moyen de la consultation des normes NEN-ISO auprès de la bibliothèque du Nederlands Normalisatie Instituut in Delft (Institut néerlandais de normalisation à Delft) ou moyennant paiement. Dans ce contexte, il ne serait pas clair si les normes ISO sont opposables à de tels particuliers. La juridiction de renvoi considère, en tout état de cause, que les normes ISO en cause au principal ne peuvent être opposées à la Fondation, qui défend les intérêts de particuliers n'ayant pas accès à ces normes ISO, dès lors que l'obtention de celles-ci dans une procédure telle que celle au principal ne saurait équivaloir à une publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.
- 21 En second lieu, cette juridiction pose plusieurs questions visant l'hypothèse dans laquelle il devrait être considéré que les normes ISO auxquelles l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 renvoie ne sont pas opposables à un particulier, tel que la Fondation, et où une méthode de mesure de substitution à celles prévues par ces normes pourrait, voire devrait, être appliquée.
- 22 À ce titre, elle s'interroge, en particulier, sur la compétence de chaque État membre pour déterminer, même temporairement, une méthode de mesure de substitution et, le cas échéant, sur l'articulation d'une telle méthode avec les objectifs d'harmonisation et de fonctionnement du marché intérieur poursuivis par la directive 2014/40. Elle émet aussi des doutes sur les conséquences d'une éventuelle inopposabilité, à un particulier tel que la Fondation, des normes ISO auxquelles se réfère l'article 4, paragraphe 1, de cette directive, notamment en ce qui concerne l'éventuel retrait du marché des cigarettes à filtre qui méconnaîtraient les niveaux maximaux d'émission en application d'une méthode de mesure de substitution fixée par une autorité nationale.
- 23 Dans ces conditions, le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'article 4, paragraphe 1, de la directive [2014/40] doit-il être interprété en ce sens que les normes ISO non publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* ne sont en aucun cas opposables aux particuliers, y compris à la Fondation, ni même à un particulier qui a pu consulter ces normes et les obtenir (moyennant paiement) ?
- 2) L'inopposabilité de l'article 4, paragraphe 1, de la directive [2014/40] à un particulier, dans la mesure où cette disposition fait référence à des normes ISO non publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*, doit-elle être comprise comme signifiant qu'il n'est pas permis de refuser le droit au respect des niveaux d'émission maximaux de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone fixés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2014/40 ?

3) L'expression "utilisé aux fins prévues" figurant dans la définition des "émissions", employée à l'article 2, point 21, de la directive [2014/40], doit-elle être interprétée en ce sens que l'on se rapproche, autant que possible, du comportement tabagique humain, auquel cas la mesure devrait prendre en compte l'obstruction au moins partielle des micro-orifices de ventilation du filtre des cigarettes et/ou le volume et la fréquence de la fumée, ou bien cette expression vise-t-elle uniquement le mode de consommation de cigarettes par un processus de combustion ?

4) Si, compte tenu de la réponse apportée à la troisième question, les normes ISO visées à l'article 4, paragraphe 1, de la directive [2014/40] ne sont pas appropriées pour mesurer les niveaux d'émission :

- a) le niveau de protection élevé de la santé humaine, notamment chez les jeunes, que la directive 2014/40 compte parmi ses objectifs implique-t-il alors que les principes de sécurité juridique et de précision de la loi applicable ne s'opposent pas à ce qu'une méthode de mesure de substitution soit opposable aux fabricants de tabac ?

Si, compte tenu également des principes de sécurité juridique et de précision de la loi applicable, la quatrième question, sous a), appelle une réponse affirmative :

- b) les États membres sont-ils autorisés à établir ou à mettre en œuvre eux-mêmes, le cas échéant temporairement, une méthode de mesure de substitution et à opposer cette méthode de mesure de substitution (également) aux fabricants de tabac, et
- c) comment l'application d'une méthode de mesure de substitution s'articule-t-elle avec l'harmonisation (maximale) et l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur que la directive [2014/40] compte parmi ses objectifs ?

5) a) Au cas où une méthode de mesure de substitution doit être mise en œuvre, les niveaux d'émission maximaux fixés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive [2014/40] demeurent-ils pleinement applicables ?

Si la cinquième question, sous a), appelle une réponse négative :

- b) les États membres sont-ils autorisés à établir ou à mettre en œuvre eux-mêmes, le cas échéant temporairement, des niveaux d'émission maximaux de substitution et de les opposer (également) aux fabricants de tabac, et
- c) comment s'articule l'application de niveaux d'émission maximaux de substitution avec l'harmonisation (maximale) et l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur que la directive [2014/40] compte parmi ses objectifs ?

6) a) Si les États membres sont autorisés à établir ou à mettre en œuvre une méthode de mesure de substitution et que celle-ci peut être opposée aux fabricants de tabac, résulte-t-il, dans ce cas, du niveau élevé de protection de la santé humaine, notamment chez les jeunes, que la directive 2014/40 compte parmi ses objectifs, combiné à l'article 23, paragraphe 2, de cette directive, que les cigarettes commercialisées aux Pays-Bas doivent être retirées du marché tant qu'une nouvelle méthode de mesure n'aura pas été établie, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer si les cigarettes utilisées aux fins prévues respectent les niveaux d'émission maximaux ?

Si la sixième question, sous a), appelle une réponse affirmative :

- b) les fabricants de tabac bénéficient-ils dans ce cas d'une période transitoire ?

- 7) Si une méthode de mesure de substitution est établie ou mise en œuvre, en combinaison ou non avec des niveaux d'émission maximaux de substitution, les fabricants de tabac bénéficient-ils dans ce cas d'une période transitoire au cours de laquelle ils peuvent se conformer à cette méthode de mesure de substitution et, éventuellement, à des niveaux d'émission maximaux de substitution ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

Sur la recevabilité

- 24 Le gouvernement bulgare soutient que la première question est irrecevable en raison de son caractère hypothétique. Il avance que cette question porte sur l'ensemble des normes ISO non publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*, alors que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 ne se réfère qu'à quatre normes ISO précisément identifiées.
- 25 Selon une jurisprudence constante, les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [arrêt du 23 novembre 2021, IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi), C-564/19, EU:C:2021:949, point 61 et jurisprudence citée].
- 26 À cet égard, il ressort tant du libellé de la première question, qui porte sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40, que de la motivation relative à cette question, résumée au point 20 du présent arrêt, que ladite question porte non pas sur l'ensemble des normes ISO non publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*, mais uniquement sur celles auxquelles cette disposition se réfère.
- 27 Or, dans le cadre du litige en cause au principal, il sera nécessaire de déterminer si l'accès des particuliers, tels que la Fondation, aux normes ISO auxquelles se réfère l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 est de nature à exclure la possibilité qu'ils invoquent des méthodes de mesure autres que celles prescrites par ces normes, afin de faire constater en justice la non-conformité des niveaux d'émission des substances des cigarettes fabriquées ou mises sur le marché des États membres, par des entreprises, sur le fondement de cette directive. Par conséquent, le problème soulevé dans le cadre de la première question n'est pas de nature hypothétique pour la résolution de ce litige, si bien que cette question est recevable.

Sur le fond

- 28 Par la première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 doit être interprété en ce sens que les normes ISO auxquelles se réfère cette disposition sont opposables aux particuliers qui ont eu accès au contenu de la version officielle et authentique de ces normes, bien que celles-ci n'aient pas été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*.
- 29 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, au point 33 de l'arrêt du 22 février 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (C-160/20, EU:C:2022:101), la Cour a dit pour droit que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 doit être interprété en ce sens qu'il prévoit que les niveaux d'émission maximaux de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone des cigarettes destinées à être mises sur le marché ou fabriquées dans les États membres, fixés à l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, doivent être mesurés en application des méthodes de mesure découlant des normes ISO 4387, 10315, 8454 et 8243, auxquelles se réfère cet article 4, paragraphe 1.
- 30 Au point 50 de cet arrêt, la Cour a également considéré que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 vise à instaurer une obligation incombant aux entreprises ayant l'intention de mettre sur le marché des États membres ou de fabriquer des cigarettes. En effet, ces entreprises ne peuvent ni mettre sur le marché des États membres ni fabriquer des cigarettes dont les niveaux d'émission de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone dépassent les niveaux d'émission maximaux fixés à l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, tels que mesurés par l'application des méthodes de mesure prévues par les normes ISO auxquelles se réfère cet article 4, paragraphe 1.
- 31 Or, dans ledit arrêt, la Cour a rappelé que les actes émanant des institutions de l'Union européenne ne peuvent pas être opposés aux personnes physiques et morales dans un État membre avant que ces dernières n'aient eu la possibilité d'en prendre connaissance par une publication régulière au *Journal officiel de l'Union européenne*. Cette exigence de publication découle du principe de sécurité juridique, qui exige qu'une réglementation de l'Union permette aux intéressés de connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations. La Cour en a déduit que, conformément à ce principe, des normes techniques établies par un organisme de normalisation, tel que l'Organisation internationale de normalisation (ISO), et rendues obligatoires par un acte législatif de l'Union, tel que la directive 2014/40, ne sont opposables aux particuliers en général que si elles ont elles-mêmes fait l'objet d'une publication au *Journal officiel de l'Union européenne* (voir, en ce sens, arrêt du 22 février 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., C-160/20, EU:C:2022:101, points 40, 41 et 48 ainsi que jurisprudence citée).
- 32 Bien que les normes ISO auxquelles renvoie l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 n'aient pas été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*, la Cour a considéré qu'il y avait lieu de tenir compte des particularités du système établi par l'ISO, qui est constitué d'un réseau d'organismes nationaux de normalisation, permettant à ces organismes nationaux de donner, sur demande, un accès à la version officielle et authentique des normes établies par l'ISO. Dès lors, lorsque des entreprises ont accès à la version officielle et authentique des normes ISO mentionnées à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40, ces normes et, partant, le renvoi opéré à celles-ci par cette disposition leur sont opposables (arrêt du 22 février 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., C-160/20, EU:C:2022:101, points 51 et 52).

- 33 La Cour a, par ailleurs, jugé que les normes harmonisées élaborées dans le cadre du système européen de normalisation sont susceptibles, par les effets que leur accorde la législation de l'Union, de spécifier des droits conférés aux justiciables ainsi que des obligations leur incombant et que ces spécifications peuvent leur être nécessaires pour vérifier si un produit ou un service donné se conforme effectivement aux exigences de cette législation (arrêt du 5 mars 2024, *Public.Resource.Org et Right to Know/Commission e.a.*, C-588/21 P, EU:C:2024:201, point 82). Il en va de même, en principe, de normes qui, à l'instar des normes ISO auxquelles renvoie l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40, sont élaborées à l'échelle internationale et qui sont rendues obligatoires dans l'ordre juridique de l'Union par un renvoi exprès dans un acte de l'Union.
- 34 C'est dans cette perspective que la Cour a jugé que le principe de l'État de droit, sur lequel, en vertu de l'article 2 TUE, l'Union est fondée, exige un accès libre au droit de l'Union pour toutes les personnes physiques ou morales de l'Union. Cette exigence concerne en particulier les personnes dont les intérêts sont protégés par un acte de l'Union et qui doivent ainsi avoir la possibilité de vérifier, dans les limites permises par ce droit, que, d'une part, les personnes qui se voient imposer des obligations par cet acte se conforment de manière effective à celles-ci (voir, en ce sens, arrêt du 5 mars 2024, *Public.Resource.Org et Right to Know/Commission e.a.*, C-588/21 P, EU:C:2024:201, point 81) et que, d'autre part, ledit acte est conforme notamment aux traités UE et FUE ainsi qu'aux principes généraux de droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 5 novembre 2019, *BCE e.a./Trasta Komerbanka e.a.*, C-663/17 P, C-665/17 P et C-669/17 P, EU:C:2019:923, point 54, ainsi que du 13 juillet 2023, *Grupa Azoty e.a./Commission*, C-73/22 P et C-77/22 P, EU:C:2023:570, point 71 ainsi que jurisprudence citée).
- 35 En l'occurrence, il convient de relever, d'une part, que la directive 2014/40 poursuit un double objectif, consistant à faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac et des produits connexes, en prenant pour base un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes. Or, ainsi qu'il ressort également du considérant 8 de cette directive, les niveaux d'émission maximaux de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone prévus à l'article 3, paragraphe 1, de ladite directive de même que les normes ISO prescrivant les méthodes de mesure des niveaux d'émission de ces substances, auxquelles renvoie l'article 4, paragraphe 1, de la même directive, poursuivent, contrairement à ce que Philip Morris Benelux et Philip Morris Investments font valoir, ce double objectif, et non uniquement celui consistant à faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur. En particulier, c'est pour protéger la santé humaine que des niveaux maximaux d'émission et des méthodes de mesure des émissions ont été fixés au niveau de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 22 février 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.*, C-160/20, EU:C:2022:101, points 32 et 78).
- 36 D'autre part, sous réserve de confirmation par la juridiction de renvoi, l'action de la Fondation paraît s'inscrire dans le cadre de cet objectif de protection de la santé humaine, de sorte qu'elle pourra être reconnue, aux fins du litige au principal, comme défendant un intérêt protégé par la directive 2014/40.
- 37 Par conséquent, en application de la jurisprudence rappelée au point 34 du présent arrêt, un particulier tel que la Fondation doit avoir la possibilité de vérifier si les cigarettes fabriquées et mises sur le marché, par des entreprises, dans les États membres respectent les niveaux d'émission fixés à l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, au regard des méthodes de mesure prescrites par les normes ISO auxquelles renvoie l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive, ce qui exige qu'un tel particulier puisse bénéficier d'un accès libre à ces normes.

- 38 Dans le respect du principe de l'État de droit énoncé à l'article 2 TUE, l'accès au contenu desdites normes doit, afin de pouvoir être considéré comme étant libre, être général, effectif, gratuit et non discriminatoire. En effet, la garantie d'un tel accès à des normes élaborées à l'échelle internationale et rendues obligatoires dans l'ordre juridique de l'Union est indispensable pour qu'un particulier tel que la Fondation, qui se prévaut, dans le litige au principal, d'un intérêt protégé par un acte de l'Union rendant ces normes obligatoires, soit en mesure d'en prendre connaissance et, le cas échéant, de faire vérifier par les autorités nationales compétentes ainsi que, au besoin, par le juge de l'Union le respect effectif et intégral desdites normes.
- 39 Cela implique, entre autres, qu'il existe un intérêt public supérieur, au sens de l'article 4, paragraphe 2, dernier membre de phrase, du règlement n° 1049/2001, justifiant la divulgation de telles normes dans le cadre d'une demande d'accès aux documents introduite au titre de ce règlement par un particulier tel que la Fondation. Même à supposer que ces normes soient protégées par des droits de propriété intellectuelle, cet intérêt devrait prévaloir sur de tels droits revendiqués, le cas échéant, par l'organisme de normalisation concerné, conformément au droit d'accès aux documents, garanti en vertu de l'article 15, paragraphe 3, premier alinéa, TFUE, consacré à l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et mis en œuvre par ledit règlement (voir, en ce sens, arrêt du 5 mars 2024, *Public.Resource.Org et Right to Know/Commission e.a.*, C-588/21 P, EU:C:2024:201, points 84 et 85).
- 40 Pour autant que le législateur de l'Union instaure des obligations en rapport avec des normes telles que celles visées aux points 33 et 38 du présent arrêt et vise à protéger des intérêts correspondants des particuliers, tels que la santé humaine, c'est à l'Union qu'il incombe de supporter les frais associés à la mise en œuvre de l'accès à la version officielle et authentique de ces normes, la question de savoir si l'accès au contenu de celles-ci est assuré par des moyens logistiques, administratifs et techniques de l'Union ou des États membres étant sans pertinence.
- 41 En l'occurrence, il est constant que toutes les parties au litige au principal ont, moyennant l'accès aux normes nationales NEN-ISO, eu accès au contenu de la version officielle et authentique des normes ISO auxquelles se réfère l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 et qu'elles en ont bien pris connaissance. Elles ont, dès lors, été en mesure d'invoquer utilement ces normes ISO devant les juridictions nationales compétentes.
- 42 Il s'ensuit qu'un particulier qui, comme la Fondation, a eu accès au contenu de la version officielle et authentique desdites normes ISO ne saurait, pour faire constater en justice la non-conformité des niveaux d'émission des substances des cigarettes fabriquées ou mises sur le marché, par des entreprises, dans les États membres, invoquer des méthodes de mesure autres que celles prescrites par les mêmes normes ISO.
- 43 Partant, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40 doit être interprété en ce sens que les particuliers qui ont eu accès au contenu de la version officielle et authentique des normes ISO auxquelles se réfère cette disposition ne sauraient se prévaloir de la circonstance que ces normes n'ont pas été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* pour obtenir que les niveaux d'émission de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone soient mesurés au moyen de méthodes de mesure autres que celles prévues par lesdites normes, ces dernières devant être librement accessibles au titre d'un régime d'accès général, effectif, gratuit et non discriminatoire.

Sur les deuxième à septième questions

- 44 Eu égard à la réponse apportée à la première question et compte tenu du fait que l'ensemble des parties au principal ont eu accès aux normes ISO concernées, il n'y a pas lieu de répondre aux deuxième à septième questions.

Sur les dépens

- 45 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil, 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,

doit être interprété en ce sens que :

les particuliers qui ont eu accès au contenu de la version officielle et authentique des normes ISO auxquelles se réfère cette disposition ne sauraient se prévaloir de la circonstance que ces normes n'ont pas été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* pour obtenir que les niveaux d'émission de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone soient mesurés au moyen de méthodes de mesure autres que celles prévues par lesdites normes, ces dernières devant être librement accessibles au titre d'un régime d'accès général, effectif, gratuit et non discriminatoire.

Signatures