CE 21 septembre 2026 n 506071

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054887118

Conseil d'État, 1ère et 4ème chambres réunies, 21 septembre 2026, n° 506071 (Recueil : B) - Rejet

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 10 juillet et 2 décembre 2025 et le 9 mars 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Cercle Droit et Liberté et M. R... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-582 du 27 juin 2025 relatif aux espaces sans tabac et à la lutte contre la vente aux mineurs des produits du tabac et du vapotage ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable dès lors qu'elle a été présentée dans le délai de recours et qu'ils justifient d'un intérêt à agir ;

- les interdictions édictées par le décret attaqué sont, par leur caractère général et absolu, disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis, faute notamment de justification suffisante par des données épidémiologiques, lesquelles n'établissent pas l'existence d'un risque de tabagisme passif en extérieur, et portent une atteinte illégale à la liberté personnelle et à la liberté d'aller et venir garanties par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et par l'article 2 du protocole additionnel n° 4 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que, compte tenu de l'atteinte portée à l'autonomie personnelle des fumeurs, au droit au respect de leur vie privée et familiale garanti par l'article 8 de cette convention ;

- il méconnaît le principe d'égalité et instaure une discrimination en raison de l'état de santé ou de la situation sociale en ce qu'il interdit l'accès de certains lieux affectés à un usage collectif aux personnes en situation de dépendance tabagique ;

- les sanctions qu'il prévoit méconnaissent le principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation, compte tenu notamment de l'impossibilité d'appliquer en pratique les interdictions qu'il édicte.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 janvier 2026, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées conclut au rejet de la requête. Elle soutient que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 est inopérant dans la mesure où le décret attaqué ne modifie pas les sanctions applicables en cas de non-respect de l'interdiction de fumer dans les espaces sans tabac et que les autres moyens de la requête ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code de la santé publique ;

- la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Isabelle Tison, conseillère d'Etat ;

- les conclusions de Mme Leïla Derouich, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 3512-8 du code de la santé publique : « Il est interdit de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif, notamment scolaire, et dans les moyens de transport collectif, sauf dans les emplacements expressément réservés aux fumeurs. » L'article L. 3512-26 du même code précise que : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent chapitre (...) ».

2. L'association Cercle Droit et Liberté et M. R... demandent l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 27 juin 2025 relatif aux espaces sans tabac et à la lutte contre la vente aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, qui a notamment modifié l'article R. 3512-2 du code de la santé publique pour étendre la liste des lieux affectés à un usage collectif où s'applique l'interdiction de fumer prévue par l'article L. 3512-8 du même code aux zones affectées à l'attente des voyageurs, pendant les heures de service des moyens de transport collectif, aux périmètres déterminés par arrêté du ministre chargé de la santé en tenant compte des risques d'exposition au tabac autour des accès publics des écoles, collèges et lycées publics et privés et des établissements destinés à l'accueil, à la formation ou à l'hébergement des mineurs, pendant leurs heures d'ouverture, aux espaces non couverts des bibliothèques et de certains équipements sportifs ainsi que, pendant leurs heures d'ouverture, aux périmètres déterminés par arrêté du ministre chargé de la santé autour de leurs accès publics, aux plages bordant les eaux de baignade, pendant la saison balnéaire, et aux parcs et jardins publics.

Sur les moyens tirés du caractère disproportionné de l'interdiction de fumer dans certains lieux extérieurs :

3. Il appartient au Premier ministre, en vertu des articles 21 et 37 de la Constitution, de prendre les mesures de police applicables à l'ensemble du territoire et justifiées par les nécessités de l'ordre public, au nombre desquelles figurent les impératifs de santé publique. Lorsque le législateur est intervenu dans ce domaine, il incombe au Premier ministre d'exercer son pouvoir de police générale sans méconnaître la loi ni en altérer la portée.

4. En vue de protéger la santé publique, les dispositions de l'article L. 35128 du code de la santé publique, citées au point 1, ont posé le principe d'une interdiction générale de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif, sauf dans les emplacements réservés aux fumeurs. Dans le cadre ainsi fixé par le législateur, il appartient au pouvoir réglementaire de prendre les dispositions permettant d'assurer cette protection et si nécessaire de les adapter, notamment au vu des données épidémiologiques dont il dispose quant à la gravité des risques auxquels le tabagisme expose les personnes qui fréquentent les lieux affectés à un usage collectif.

5. Il ressort des pièces du dossier que, par le décret attaqué, le Premier ministre a entendu protéger les personnes fréquentant certains lieux extérieurs affectés à l'usage du public, tout particulièrement les enfants, contre les conséquences de l'exposition à la fumée du tabac et, conformément aux orientations du programme national de lutte contre le tabac 2023-2027, favoriser, par le développement d'environnements extérieurs sans tabac, la diminution du tabagisme, notamment en prévenant l'entrée en consommation des plus jeunes.

6. D'une part, il ressort des pièces du dossier, notamment des données de l'Institut national du cancer auxquelles se réfère la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, que le tabac reste en France la première cause de mortalité évitable, avec environ 75 000 décès par an, dont 46 000 par cancer, et que le tabagisme passif est à l'origine de maladies graves et de décès prématurés dont le nombre est estimé à au moins 1 100 chaque année, dont 150 par cancer du poumon. Si, ainsi que le font valoir les requérants, il existe des incertitudes quant à l'intensité du risque lié à l'exposition à la fumée du tabac dans les lieux extérieurs, dont la ministre reconnaît d'ailleurs la variabilité en fonction

des conditions de cette exposition, il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport de l'Organisation mondiale de la santé de 2009 sur l'épidémie mondiale de tabagisme, consacré à la mise en place d'espaces non-fumeurs, qu'il n'existe pas de seuil au-dessous duquel l'exposition à la fumée dite secondaire peut être regardée comme étant sans danger, en particulier pour les personnes les plus vulnérables. Il résulte également du même rapport que le développement des espaces non-fumeurs est de nature, notamment en limitant les occasions de fumer, à faire baisser la consommation des fumeurs réguliers et réduit le risque d'entrée en consommation des non-fumeurs, en particulier les jeunes. Ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'interdiction, résultant du décret attaqué, de fumer dans certains lieux extérieurs affectés à l'usage du public, lesquels présentent notamment la caractéristique commune d'être particulièrement susceptibles d'être fréquentés par des enfants, ne serait pas objectivement justifiée et serait impropre à atteindre les objectifs de santé publique poursuivis.

7. D'autre part, contrairement à ce que soutiennent les requérants, il résulte de ses termes mêmes que le décret attaqué limite les interdictions qu'il édicte aux heures ou périodes de l'année au cours desquelles certains des lieux concernés sont susceptibles de connaître une fréquentation importante, en particulier par des enfants, telles que les heures de service des transports collectifs, s'agissant des zones d'attente des voyageurs, les heures d'ouverture des établissements scolaires et autres établissements destinés à l'accueil, à la formation ou à l'hébergement des mineurs, des bibliothèques et des équipements sportifs, s'agissant des périmètres déterminés autour des accès de ces établissements et équipements, et la saison balnéaire, s'agissant des plages bordant les eaux de baignade. Il subordonne en outre la détermination des périmètres où s'appliquent certaines interdictions, par arrêté ministériel, à la prise en compte du risque d'exposition au tabac. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les interdictions résultant du décret attaqué iraient au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

8. Il résulte de ce qui précède, eu égard notamment à la gravité des risques liés au tabagisme que le décret attaqué entend prévenir, que doivent être écartés les moyens tirés de ce que ce décret constituerait une mesure de police disproportionnée ou méconnaîtrait la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que, en tout état de cause, le droit au respect de la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur les autres moyens de la requête :

9. En premier lieu, les dispositions du décret attaqué n'ont pas pour effet, par elles-mêmes, de restreindre la liberté d'aller et venir dans les lieux affectés à l'usage du public où s'applique l'interdiction de fumer. En tout état de cause, à supposer qu'elles doivent être regardées comme affectant cette liberté, cette restriction n'excède pas, pour les raisons exposées aux points 3 à 8, ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de protection de la santé qu'elles poursuivent et ne peut, dès lors, être regardée comme contraire aux stipulations de l'article 2 du protocole additionnel n° 4 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

10. En deuxième lieu, les dispositions litigieuses du décret attaqué, qui s'appliquent sans distinction à toutes les personnes qui fréquentent les lieux affectés à l'usage du public où il est interdit de fumer, ne sont, dès lors, pas contraires au principe d'égalité. Elles ne peuvent pas davantage être regardées comme constitutives d'une discrimination indirecte en raison notamment de l'état de santé au sens de l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, eu égard, ainsi qu'il a été dit aux points 3 à 8, au but légitime qui justifie objectivement ces dispositions et au caractère proportionné de l'interdiction qu'elles mettent en œuvre, les fumeurs en situation de dépendance tabagique ayant au surplus la faculté d'avoir recours, dans les lieux concernés, à des traitements nicotiniques de substitution.

11. En troisième lieu, si, par l'effet de l'article R. 3515-2 du code de la santé publique, la violation de l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif visés par le décret attaqué est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe, la peine ainsi encourue ne revêt pas, eu égard à

l'objectif de protection de la santé publique poursuivi, un caractère manifestement disproportionné. Les dispositions litigieuses du décret attaqué ne peuvent, dès lors, et en tout état de cause, être regardées comme contraires au principe de proportionnalité des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

12. En quatrième lieu, enfin, aucune des circonstances invoquées par les requérants, notamment celle selon laquelle les collectivités publiques ne disposeraient pas de moyens suffisants pour faire respecter en toute circonstance les interdictions résultant du décret attaqué, ne conduit à regarder ce décret comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent. Leur requête ne peut, dès lors, qu'être rejetée, y compris leurs conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'association Cercle Droit et Liberté et autre est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association Cercle Droit et Liberté, première dénommée, pour les deux requérants, au Premier ministre et à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées.

Délibéré à l'issue de la séance du 7 septembre 2026, où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Gaëlle Dumortier, Mme Anne Courrèges, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, M. Raphaël Chambon, M. Julien Boucher, Mme Aurélie Bretonneau, M. Jean de L'Hermite, conseillers d'Etat et Mme Isabelle Tison, conseillère d'Etat-rapporteure.

Rendu le 21 septembre 2026.

Le président : Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure : Signé : Mme Isabelle Tison

La secrétaire : Signé : Mme Paule Troly

mande et ordonne à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

ECLI:FR:CECHR:2026:506071.20260921