

ALEXIS FITZJEAN Ó COBHTHAIGH
Avocat au Barreau de Paris
Médiateur auprès de la cour d'appel de Paris
85, rue de la Victoire - 75009 PARIS
Tél. 01.53.63.33.10 - Fax 01.45.48.90.09
afoc@afocavocat.eu

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUÊTE

POUR : L'association Alliance contre le tabac (ACT), dont le siège est 13, rue d'Uzès à Paris (75002), représentée par son représentant légal en exercice

CONTRE : Les décisions implicites, nées le 14 octobre 2024, par lesquelles le Premier ministre, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministre de l'intérieur et des outre-mer, ainsi que la ministre du travail, de la santé et des solidarités, ont rejeté la demande de l'ACT, reçue le 14 août 2024, tendant à ce qu'ils prennent toutes mesures utiles afin de faire cesser la méconnaissance de l'interdiction de la vente ou de l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients.

L'exposante défère les décisions susvisées à la censure du Conseil d'État, et en requiert l'annulation en tous les chefs lui faisant grief, par la présente requête.

Présentation :

Lutte contre le tabagisme – Vente au détail de tabac – Interdiction de la vente ou de l'offre gratuite des produits du tabac ou du vapotage aux mineurs de moins de 18 ans – Défaillance de l'Etat dans les mesures de contrôle de l'interdiction de la vente de tabac aux mineurs de moins de 18 ans – Insuffisance caractérisée des mesures actuelles – Mesures utiles pour assurer ou faire assurer le respect de l'interdiction de la vente ou de l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage

Table des matières

FAITS	3
DISCUSSION	6
Sur la recevabilité de la présente requête	6
Sur l'office du juge	6
Sur l'illégalité des décisions attaquées	8
En ce qui concerne l'illégalité interne.....	8
En ce qui concerne l'illégalité externe	18
Sur les mesures d'exécution qu'implique la décision à intervenir	18
BORDEREAU DES PRODUCTIONS	21

FAITS

1. L'association Alliance contre le tabac (ACT)¹, exposante, reconnue d'intérêt générale, est une figure centrale de la protection de la santé publique et de la lutte contre le tabac en France. Elle a ainsi pour objet, notamment, d'inciter à renforcer le contrôle des différents opérateurs de l'industrie du tabac et de sensibiliser le public sur les nombreux risques liés à la consommation de tabac, c'est-à-dire au tabagisme. L'exposante constitue ainsi un rempart majeur contre la présentation mercantile et attractive que réserve l'industrie du tabac à la nicotine sous le regard bienveillant de l'Etat, en totale décorrélation avec les dangers liés à la consommation régulière de cette substance addictive.

2. En effet, le tabagisme est une des causes les plus importantes de décès dans le monde², à hauteur de 8 millions de mort chaque année (*cf.* pièce n° 3). La nicotine et les additifs toxiques ajoutés à dessein dans les cigarettes par les industriels du tabac agissent en effet sur le système nerveux de celui qui l'inhale, comme toute autre drogue, ce qui entraîne une dépendance physique et des comportements addictifs, outre le développement de maladies mortelles telles que le cancer.

3. C'est donc à l'aune de ces dangers liés au tabagisme et de ses implications sur la santé des citoyens français que l'exposante est contrainte de constater, depuis de nombreuses années, que les obligations mises à la charge des débiteurs de tabac en France en matière de lutte contre le tabagisme des mineurs ne sont pas respectées et que la méconnaissance de ces obligations ne fait l'objet d'aucune sanction, et ne donne lieu à aucun contrôle.

4. A ce sujet en effet, on sait qu'en France métropolitaine, la vente au détail des tabacs manufacturés est confiée par l'Etat (administration des douanes et droits indirects) aux débiteurs de tabac³, plus communément dénommés « *buralistes* », dans les conditions prévues par le décret n° 2010-720 du 28 juin 2010 fixant les conditions de vente au détail des tabacs manufacturés.

5. Le rôle central ainsi accordé aux débiteurs de tabac dans la vente au détail des tabacs manufacturés a pour pendant nécessaire leur assujettissement à de strictes obligations, inhérentes aux enjeux nationaux majeurs que revêt la vente au détail de tabac, sur un plan économique mais également, et surtout, en matière de santé publique.

¹ <https://alliancecontreletabac.org/>

² Selon les chiffres de l'organisation mondiale de la santé au 31 juillet 2023 : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

³ 1^{er} alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 2010-720 du 28 juin 2010 relatif à l'exercice du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés.

6. A cet égard, le décret susvisé du 28 juin 2010 prévoit que les débiteurs de tabac sont liés par un contrat de gérance d'une durée de 3 ans, renouvelable par tacite reconduction par période triennale⁴. Tirant les conséquences des dangers liés aux produits du tabac et à sa commercialisation, ce contrat, établi selon un modèle fixé par l'arrêté du 8 juillet 2010 relatif au contrat liant les débiteurs de tabac à l'administration des douanes et droits indirects dans le cadre de l'exercice du monopole de vente au détail des tabacs manufacturés⁵, fixe les obligations du débiteur au titre de la vente au détail des tabacs ainsi que les missions de service public qui peuvent lui être confiées par l'Etat⁶.

7. Les obligations ainsi imposées aux débiteurs de tabac par le contrat de gérance sont loin d'être purement symboliques, dès lors que la méconnaissance de l'une d'elle peut entraîner la résiliation d'un contrat de gérance ou un refus de renouvellement à l'échéance d'une période triennale⁷.

8. C'est donc normalement à peine de résiliation du contrat de gérance ou de son refus de renouvellement que l'article 2 du modèle de contrat de gérance annexé à l'arrêté susvisé du 8 juillet 2010 rappelle clairement l'interdiction formelle de vendre ou d'offrir gratuitement des produits du tabac ou certains ingrédients aux mineurs de moins de 18 ans⁸.

9. Or, cette interdiction, pourtant fondée sur les dispositions claires du droit de l'Union européenne, du droit international et du droit interne (*v. infra*), n'est nullement respectée par les buralistes. Plus encore, les contrôles réalisés par l'Etat pour s'assurer de cette obligation, pourtant d'ordre public et nécessaire à la protection de la santé des mineurs, qui doit primer sur les intérêts économiques de l'industrie du tabac, sont très largement insuffisants, pour ne pas dire quasi-inexistants.

10. Dans ces conditions, et face à ces manquements caractérisés, l'exposante a, par un courrier du 11 août 2024, reçu le 14 août suivant, mis le Premier ministre, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministre de l'intérieur et des outre-mer, ainsi que la ministre du travail, de la santé et des solidarités en demeure de prendre toutes mesures utiles afin de faire cesser la méconnaissance de l'interdiction de la vente ou de l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients (*cf.* pièces n° 4 et 5).

⁴ 1^{er} alinéa de l'article 2 du décret n° 2010-720 du 28 juin 2010.

⁵ NOR : BCRD1019057A, JORF n° 0199 du 28 août 2010.

⁶ 2^{ème} alinéa de l'article 2 du décret n° 2010-720 du 28 juin 2010.

⁷ 4^{ème} alinéa de l'article 2 du décret n° 2010-720 du 28 juin 2010.

⁸ Annexe à l'arrêté du 8 juillet 2010 (JORF n° 0199 du 28 août 2010), art. 2.

11. Le silence gardé par chacun de ces ministres sur cette mise en demeure a laissé naître une décision implicite rejetant cette demande.

12. Ce sont les décisions attaquées.

DISCUSSION

Sur la recevabilité de la présente requête

14. Aux termes de l'article 2 de ses statuts, l'exposante a notamment pour vocation « *de constituer un groupe de pression pour renforcer l'action de ses membres et les mobiliser à l'occasion d'évènements particuliers* ». Elle se donne également pour missions essentielles « *[l]a mobilisation notamment (...) de tous les responsables de l'application des lois qui protègent contre le tabac et les produits à base de nicotine non thérapeutique* », « *[l]e respect et le développement des réglementations encadrant les produits du tabac et les produits à base de nicotine non thérapeutiques ainsi que les ingrédients entrant dans la composition de ces produits et dispositifs permettant leur consommation* » et la « *participation à l'élaboration d'une politique de santé, en France et au niveau international* » (cf. pièce n° 1).

15. Eu égard à son objet statutaire, l'exposante a intérêt pour agir à l'encontre des décisions attaquées.

Sur l'office du juge

16. Le juge administratif est compétent pour connaître de l'illégalité des décisions attaquées, et enjoindre à l'administration de prendre les mesures destinées à faire cesser la méconnaissance d'une obligation légale.

17. En effet, lorsque le juge administratif est saisi d'une requête tendant à l'annulation du refus opposé par l'administration à une demande tendant à ce qu'elle prenne des mesures destinées à faire cesser la méconnaissance d'une obligation légale lui incombant, il lui appartient, dans les limites de sa compétence, (i) d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité et, (ii) si tel est le cas, d'enjoindre à l'administration de prendre la ou les mesures nécessaires⁹.

18. Lorsque le juge administratif constate, eu égard notamment à la gravité ou à la récurrence des défaillances relevées, la méconnaissance caractérisée d'une règle de droit dans l'accomplissement de ses missions par l'administration et que certaines mesures administratives seraient, de façon directe, certaine et appropriée, de nature à en prévenir la poursuite ou la réitération, il lui revient, dans les limites

⁹ CE, Ass., 11 octobre 2023, *LDH e.a.*, n° 467771, Rec. p. 306 ; v. aussi CE, 8 février 2017, *M. Baudalet de Livois e.a.*, n° 397151, Rec. p. 35 ; CE, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, Rec. p. 229 ; CE, 28 décembre 2018, *Association La Cimade*, n° 410347, Rec. T. p. 561 ; CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe e.a.*, n° 427301, Rec. p. 201 ; CE, 9 juin 2022, *M. Ahin e.a.*, n° 455754, Rec. p. 167.

de sa compétence, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité¹⁰.

19. Sur ce dernier point, l'illégalité du refus de l'administration de prendre les mesures nécessaires au respect d'une obligation légale peut être regardée comme constituée, selon le Conseil d'État, dès lors qu'il apparaît au juge qu'au regard de la portée de l'obligation qui pèse sur l'administration, des mesures déjà prises, des difficultés inhérentes à la satisfaction de cette obligation, des contraintes liées à l'exécution des missions dont elle a la charge et des moyens dont elle dispose ou, eu égard à la portée de l'obligation, dont elle devrait se doter, celle-ci est tenue de mettre en œuvre des actions supplémentaires¹¹.

20. Lorsque l'illégalité du refus de l'administration de prendre des mesures est établie, le juge, saisi de conclusions en ce sens, lui enjoint d'y mettre fin par toutes mesures utiles. S'il appartient normalement aux autorités compétentes de déterminer celles des mesures qui sont les mieux à même d'assurer le respect des règles de droit qui leur sont applicables, le juge peut circonscrire le champ de son injonction aux domaines particuliers dans lesquels l'instruction a révélé l'existence de mesures qui seraient de nature à prévenir la survenance des illégalités constatées, le défendeur conservant la possibilité de justifier de l'intervention, dans le délai qui a lui été imparti, de mesures relevant d'un autre domaine mais ayant un effet au moins équivalent. Enfin, dans l'hypothèse où l'édiction d'une mesure déterminée se révèle, en tout état de cause, indispensable au respect de la règle de droit méconnue et où l'abstention de l'autorité compétente de prendre cette mesure exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée, il appartient au juge d'ordonner à l'administration de prendre la mesure considérée¹².

¹⁰ CE, Ass., 11 octobre 2023, *LDH e.a.*, n° 467771, Rec. p. 306 ; v. aussi CE, 8 février 2017, *M. Baudalet de Livois e.a.*, n° 397151, Rec. p. 35 ; CE, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, Rec. p. 229 ; CE, 28 décembre 2018, *Association La Cimade*, n° 410347, Rec. T. p. 561 ; CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe e.a.*, n° 427301, Rec. p. 201 ; CE, 9 juin 2022, *M. Ahin e.a.*, n° 455754, Rec. p. 167.

¹¹ CE, Ass., 11 octobre 2023, *LDH e.a.*, n° 467771, Rec. p. 306 ; v. aussi CE, 8 février 2017, *M. Baudalet de Livois e.a.*, n° 397151, Rec. p. 35 ; CE, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, Rec. p. 229 ; CE, 28 décembre 2018, *Association La Cimade*, n° 410347, Rec. T. p. 561 ; CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe e.a.*, n° 427301, Rec. p. 201 ; CE, 9 juin 2022, *M. Ahin e.a.*, n° 455754, Rec. p. 167.

¹² CE, Ass., 11 octobre 2023, *LDH e.a.*, n° 467771, Rec. p. 306 ; v. aussi CE, 8 février 2017, *M. Baudalet de Livois e.a.*, n° 397151, Rec. p. 35 ; CE, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, Rec. p. 229 ; CE, 28 décembre 2018, *Association La Cimade*, n° 410347, Rec. T. p. 561 ; CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe e.a.*, n° 427301, Rec. p. 201 ; CE, 9 juin 2022, *M. Ahin e.a.*, n° 455754, Rec. p. 167.

Sur l'illégalité des décisions attaquées

En ce qui concerne l'illégalité interne

21. Les décisions attaquées méconnaissent l'obligation pour l'Etat de prendre les mesures administratives d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel utiles pour assurer et faire assurer le respect de l'interdiction de la vente ou de l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients.

22. En effet, il incombe à l'administration d'accomplir ses missions dans le respect des règles de droit qui lui sont applicables. Elle doit, à cet effet, faire disparaître de l'ordonnancement juridique les dispositions qui y contreviennent et qui relèvent de sa compétence. Il lui appartient, en outre, de prendre les mesures administratives d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel qu'elle estime utiles pour assurer ou faire assurer le respect de la légalité¹³.

23. Plus précisément, il incombe à l'Etat français de faire respecter l'interdiction de la vente et de l'offre aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients.

24. **En premier lieu**, en France, la vente ou l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients est interdite par des dispositions claires de droit international et de droit interne.

25. En droit interne, la loi n° 2003-715 du 31 juillet 2003 visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes a introduit en droit positif un certain nombre de règles impératives, interdisant de vendre ou d'offrir gratuitement aux mineurs de moins de 18 ans des produits du tabac ou du vapotage.

26. Plus précisément, aux termes de l'article L. 3512-12 du code de la santé publique, « [i]l est interdit de vendre ou d'offrir gratuitement, dans les débits de tabac et tous commerces ou lieux publics, à des mineurs de moins de dix-huit ans des produits du tabac définis à l'article L. 3512-1 ou des ingrédients définis à

¹³ CE, Ass., 11 octobre 2023, *LDH e.a.*, n° 467771, Rec. p. 306 ; v. aussi CE, 8 février 2017, *M. Baudalet de Livois e.a.*, n° 397151, Rec. p. 35 ; CE, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, Rec. p. 229 ; CE, 28 décembre 2018, *Association La Cimade*, n° 410347, Rec. T. p. 561 ; CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe e.a.*, n° 427301, Rec. p. 201 ; CE, 9 juin 2022, *M. Ahin e.a.*, n° 455754, Rec. p. 167.

l'article L. 3512-2 »¹⁴ et « [l]a personne qui délivre l'un de ces produits exige du client qu'il établisse la preuve de sa majorité ».

27. L'article L. 3513-5 du même code dispose quant à lui qu'« [i]l est interdit de vendre ou d'offrir gratuitement, dans les débits de tabac et tous commerces ou lieux publics, à des mineurs de moins de dix-huit ans des produits du vapotage », et que « [l]a personne qui délivre l'un de ces produits exige du client qu'il établisse la preuve de sa majorité ».

28. On notera du reste que l'intensité de la protection offerte aux mineurs contre le risque tabagique s'est sensiblement accrue puisque la loi n° 2003-715 du 31 juillet 2003 limitait initialement les interdictions et mesures susvisées aux mineurs de moins de 16 ans (cf. pièce n° 6)¹⁵, et que le champ de la protection a été étendu aux mineurs de moins de 18 ans par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, ce qui témoigne de l'enjeu de santé publique attaché à ces dispositions.

29. Dans le même ordre d'idée, mais cette fois à titre préventif, l'article L. 3511-2 du code de la santé publique énonce que « [d]ans le cadre de l'éducation à la santé, une sensibilisation au risque tabagique est organisée, sous forme obligatoire, dans les classes de l'enseignement primaire et secondaire ».

30. De manière analogue, l'article L. 3512-8 du code de la santé publique dispose qu'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 » et l'article L. 3513-6 du même code prévoit qu'il est interdit de fumer et de vapoter dans « 1° Les établissements scolaires et les établissements destinés à l'accueil, à la formation et à l'hébergement des mineurs ». L'article L. 3512-9 du code de la santé publique énonce quant à lui qu'« [i]l est interdit à tous les occupants d'un véhicule de fumer en présence d'un enfant de moins de dix-huit ans ».

31. On le voit, les dispositions de droit interne révèlent la volonté affichée du législateur de lutter à toute force contre le tabagisme des mineurs de moins de dix-huit ans et la banalisation des produits du tabac et du vapotage, et confèrent à ce sujet un rôle central aux débitants de tabac.

32. Et pour cause, il existe un « lien scientifiquement avéré et prouvé entre la consommation de tabac et le nombre de décès causés par le cancer et les maladies

¹⁴ Aux termes de l'article L. 3512-2 du code de la santé publique : « [e]st considéré comme ingrédient, le tabac, un additif, ainsi que toute autre substance ou tout autre élément présent dans un produit fini du tabac, y compris le papier, le filtre, l'encre, les capsules et les colles »

¹⁵ Rapport n° 168 fait par M. Dominique Larifla, sénateur, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur la proposition de la loi visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes de M. Bernard Joly, sénateur, déposé le 6 février 2003 : https://www.senat.fr/rap/102-168/102-168_mono.html

cardio-vasculaires », se justifiant « *par l'ampleur des dégâts sanitaires résultants de la consommation de tabac, alors même qu'il s'agit d'une mortalité évitable* » (cf. pièce n° 7)¹⁶ dont il est de la responsabilité de l'Etat de préserver les mineurs. Les mineurs sont du reste d'autant plus vulnérables et exposés aux dangers du tabac qu'une étude a démontré que 90 % des dépendances au tabac se développent avant l'âge de 18 ans (cf. pièce n° 8)¹⁷.

33. De surcroît, le risque de tabagisme chez les mineurs ne peut se combattre efficacement que par l'interdiction effective de la vente de tabac aux mineurs, laquelle « *a pour objectif de dissuader ces derniers de commencer à fumer et à s'engager, de manière habituelle, dans la voie du tabagisme* », étant précisé que selon « *les études disponibles* », la « *période déterminante se situe, en ce domaine, dans les toutes premières années de l'adolescence. L'âge moyen de la première cigarette est ainsi évalué à quatorze ans et demi, le tabagisme chronique "s'installant" ensuite dans un délai d'un an à un an et demi* » (cf. pièce n° 6)¹⁸.

34. **En second lieu**, l'Etat a l'obligation de prendre les mesures utiles pour assurer le respect de l'interdiction de vendre ou d'offrir gratuitement aux mineurs des produits du tabac ou du vapotage, ce qui résulte de dispositions claires du droit national et international.

35. Cette interdiction demeurerait en effet lettre morte si sa méconnaissance n'était assortie d'aucune sanction, ou si les sanctions y étant attachées étaient dépourvues d'effectivité.

36. Ainsi que le soulignait à juste titre M. Dominique Larifla, député, dans son rapport sur la proposition de la loi visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes, à défaut de sanction attachée à la méconnaissance de l'interdiction de vendre ou d'offrir gratuitement aux mineurs de moins de 18 ans des produits du tabac ou du vapotage, « *[à] défaut de sanctions, cette interdiction ne serait, en effet, qu'une mesure purement symbolique. Notre jeunesse ne pourrait pas, alors, la prendre au sérieux. Elle serait même à bon droit de dénoncer, en ce domaine, l'hypocrisie des adultes* » (cf. pièce n° 6)¹⁹.

¹⁶ Rapport n° 827 fait par M. Cherpion, député, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 mai 2003 : <https://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0827.asp>

¹⁷ Toebes B, Gispén ME, Been JV, Sheikh A. « *A missing voice: the human rights of children to a tobacco-free environment* ». Tob Control. 1 janv 2018;27(1):3, disponible ici : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5801650/>

¹⁸ Rapport n° 168 fait par M. Dominique Larifla, sénateur, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur la proposition de la loi visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes de M. Bernard Joly, sénateur, déposé le 6 février 2003 : https://www.senat.fr/rap/102-168/102-168_mono.html

¹⁹ Rapport n° 168 fait par M. Dominique Larifla, sénateur, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur la proposition de la loi visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes de M. Bernard Joly, sénateur, déposé le 6 février 2003 : https://www.senat.fr/rap/102-168/102-168_mono.html

37. Pour cette raison, l'article L. 3512-1-1 du code de la santé publique, dans sa version en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 2025, dispose qu'« *[e]st puni des amendes prévues pour les contraventions de la 2e classe le fait de vendre ou d'offrir gratuitement, dans les débits de tabac et tous commerces ou lieux publics, des produits du tabac à des mineurs de moins de dix-huit ans, sauf si le contrevenant fait la preuve qu'il a été induit en erreur sur l'âge des mineurs* », et que « *[l]es modalités du contrôle de l'âge sont définies par décret* ».

38. Il se déduit de surcroît du décret n° 2010-720 du 28 juin 2010 fixant les conditions de vente au détail des tabacs manufacturés et de l'arrêté du 8 juillet 2010 relatif au contrat liant les débitants de tabac à l'administration des douanes et droits indirects dans le cadre de l'exercice du monopole de vente au détail des tabacs manufacturés que le fait de vendre ou d'offrir gratuitement des produits du tabac ou du vapotage à des mineurs de moins de 18 ans justifie une résiliation ou un défaut de renouvellement du contrat de gérance conclu avec le débitant de tabac contrevenant.

39. Afin d'assurer l'effectivité de ces sanctions, ce qui implique celle des contrôles destinés à révéler la méconnaissance des obligations susvisées, l'article L. 3515-1 du code de la santé publique énonce que les officiers et agents de police judiciaire, les agents des collectivités territoriales habilités et assermentés ainsi que les pharmaciens inspecteurs de santé publique, les médecins inspecteurs de santé publique, les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, les ingénieurs du génie sanitaire, les ingénieurs d'études sanitaires et les techniciens sanitaires, veillent au respect des dispositions susvisées et « *procèdent à la recherche et à la constatation des infractions à ces dispositions* », dans les conditions prévues par le code de la santé publique et le code du travail. Ces agents peuvent en outre « *exiger que le client établisse la preuve de sa majorité, par la production de tout document officiel muni d'une photographie* ».

40. C'est précisément ce but d'exclusion de manière effective toute banalisation de la vente et de l'offre gratuite des produits du tabac aux mineurs, que poursuivent également les dispositions du droit de l'Union et du droit international.

41. Au niveau de l'Union européenne d'abord, il ressort de l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que des articles 9, 114§3 et 168§1^{er} du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qu'un « *niveau élevé de protection de la santé humaine doit être assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et les actions de l'Union* »²⁰. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, « *l'objectif de protection de la santé revêt une importance prépondérante par rapport aux intérêts d'ordre économique, l'importance de cet objectif étant*

²⁰ CJUE, 4 mai 2016, *Philip Morris Brands e.a.*, C-547/14, pt. 157 ; CJUE, 24 février 2022, aff. C-452/20, pt. 49.

susceptible de justifier des conséquences économiques négatives, même d'une ampleur considérable »²¹.

42. Mettant en œuvre ces exigences, le considérant 21 de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 dites « *sur les produits du tabac* » encourage « *les Etats membres à empêcher la vente de ces produits aux enfants et aux adolescents en adoptant des mesures appropriées visant à fixer les limites d'âge et à les faire respecter* ».

43. Au niveau international, l'article 16 de la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac, signée à Genève le 21 mai 2003 (ci-après la « CCLAT »), dont la France est partie à l'instar de l'Union européenne²², impose aux parties à cette convention-cadre d'adopter et d'appliquer des mesures législatives, exécutives, administratives ou autres mesures efficaces pour interdire la vente des produits du tabac aux mineurs²³ et faire assurer le respect de cette interdiction, y compris par des sanctions à l'encontre des vendeurs et des distributeurs²⁴.

44. Enfin, le Programme national de lutte contre le tabac (PNLT) pour les années 2023 à 2027 (cf. pièce n° 9)²⁵ fait figurer parmi les « *mesures phares* » le « *renforcement du contrôle de l'interdiction de vente des produits du tabac et du vapotage pour protéger les mineurs* ». Cette « *mesure phare* » fait suite au précédent PNLT (2018-2022) (cf. pièce n° 10)²⁶, dont l'action 17 était de « *déployer un plan de contrôle et appuyer des associations souhaitant assurer une vigilance sur le respect de la loi, notamment concernant la vente aux mineurs.* ». Elle succède également au Plan national de mobilisation contre les addictions (PNMA) pour 2018-2022 de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) (cf. pièce n° 11)²⁷ qui préconisait, à son objectif 3.5 tendant à faire assurer le respect des interdits protecteur, toute une série de mesures, notamment l'augmentation du nombre de contrôles administratifs, la mise en place, sous l'égide du préfet, d'un plan de contrôle et l'organisation de la coordination avec la DGDDI « *autorité de tutelle des débitants de tabac et détentrice à ce titre de pouvoirs de sanction telles que des amendes ou la suspension provisoire ou définitive de la licence* ».

45. En somme, ainsi que M. Bernard Joly, alors sénateur, l'avait fait valoir dans l'exposé des motifs de la proposition de loi visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes, prononcé lors de la séance du 21 novembre 2002, qu'il apparaissait « *inadmissible de fonder le profit sur l'exploitation de la*

²¹ CJUE, 22 novembre 2018, *Swedish Match*, aff. C-151/17, pt. 54 ; CJUE, 24 février 2022, aff. C-452/20, pt. 50.

²² Approuvée au nom de l'Union européenne par la décision 2004/513/CE du Conseil du 2 juin 2004.

²³ Article 16§1 de la CCLAT.

²⁴ Article 16§6 de la CCLAT.

²⁵ https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/plan_national_contre_le_tabac.pdf (p. 22).

²⁶ https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/180702-pnlt_def.pdf (p. 28).

²⁷ https://www.drogues.gouv.fr/sites/default/files/2021-12/plan_mildeca_2018-2022_def_190212_web.pdf (p. 35).

faiblesse humaine et notamment de celle des plus jeunes », et rappelait que « *[g]énérer la dépendance à des fins commerciales est coupable* », tout en soulignant que l'objet de la proposition de loi était « *tant la dépendance, l'incitation à la dépendance que les activités commerciales indignes d'une société développée, humaniste et démocratique* » (cf. pièce n° 12)²⁸.

46. Pour le formuler autrement, la commercialisation légale, en France, d'une substance aussi toxique et addictive que le tabac doit avoir pour corollaire nécessaire un contrôle accru du respect des obligations de l'ensemble des opérateurs de ce marché d'ampleur. L'effectivité de ces contrôles permet seule d'assurer la protection de la santé des mineurs, qui doit primer sur les intérêts économiques et la logique mercantile de l'industrie du tabac.

47. **En l'espèce, premièrement**, les débitants de tabac méconnaissent manifestement l'interdiction légale de vendre ou d'offrir gratuitement aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients.

48. Une étude de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) réalisée en 2021 et portant sur des élèves scolarisés en 3^{ème} indique ainsi que 49,2 % des fumeurs interrogés disent avoir déjà acheté un paquet de cigarettes chez un buraliste (cf. pièce n° 13)²⁹, en dépit de l'interdiction de vente aux mineurs pesant sur les débitants de tabac.

49. Une précédente l'enquête sur la santé et les consommations lors de l'appel de préparation à la défense (ESCAPAD) réalisée en 2017, portant sur 39 115 adolescents âgés de 17 ans avait révélé que « *malgré l'interdiction de vente aux mineurs, les adolescents n'ont aucune difficulté à acheter leurs cigarettes chez un buraliste, 94,5% des fumeurs quotidiens le faisant régulièrement* » et que « *la très grande majorité de ceux qui en ont acheté déclarent n'avoir en outre jamais eu besoin de justifier de leur âge (68,4%)* » (cf. pièce n° 14)³⁰.

50. Par ailleurs, l'ESCAPAD réalisée en 2022, révèle que le mode d'approvisionnement le plus fréquemment cité par 76,9 % des adolescents fumeurs de 17 ans ayant participé à cette enquête est l'achat dans un bureau de tabac, sans que leur minorité n'y fasse obstacle malgré les interdictions légales (cf. pièce n° 15)³¹.

²⁸ <https://www.senat.fr/leg/ppl02-077.html>

²⁹ https://www.ofdt.fr/sites/ofdt/files/2023-08/field_media_document-1324-efxss2bc.pdf (p. 2)

³⁰ Olivier Le Nézet, Éric Janssen, Alex Brissot, Antoine Philippon, Jalpa Shah, Sandra Chyderiotis et Stanislas Spilka, « *Les comportements tabagiques à la fin de l'adolescence. Enquête ESCAPAD 2017* », disponible ici : <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/tabac/documents/article/les-comportements-tabagiques-a-la-fin-de-l-adolescence.-enquete-escapad-2017>

³¹ https://www.ofdt.fr/sites/ofdt/files/2024-05/approvisionnement_tabac_2022.pdf (p. 14)

51. Ces chiffres rejoignent ceux publiés dans étude publiée dans la Revue des maladies respiratoires en 2016, portant notamment sur 3 299 lycées parisiens âgés de 16 à 17 ans, qui révèle que 92 % d'entre eux ont acheté du tabac chez un buraliste (cf. pièce n° 16)³².

52. En particulier, le Comité national contre le tabagisme (CNCT) a réalisé plusieurs études ces dernières années qui révèlent la responsabilité des débiteurs de tabac dans la vente de produits du tabac et de vapotage aux mineurs.

53. Ainsi, une étude réalisée entre le 21 août et le 3 octobre 2023 (cf. pièce n° 17)³³ à l'aide, d'une part, de « *visites mystères* » effectuées auprès d'un échantillon représentatif de 405 débiteurs de tabac et de 203 magasins de vapotage, et, d'autre part, d'un questionnaire *via* un recrutement sur les réseaux sociaux auprès d'un échantillon représentatif de 503 jeunes de 17 ans, conclut que « *les produits du tabac et du vapotage demeurent très accessibles, en dépit de la réglementation en vigueur. Les chiffres soulignent que ce manque de conformité à l'égard des dispositions protectrices en santé publique est encore plus prononcé dans le réseau des buralistes* ».

54. Cette étude révèle notamment que 74 % des jeunes mineurs se sont procuré du tabac auprès d'un buraliste au cours des 12 derniers mois, et que 81 % des jeunes fumeurs déclarent n'avoir pas fait l'objet d'un contrôle d'identité au cours des douze derniers mois. En ce qui concerne le vapotage, l'étude démontre que 41 % des buralistes vendent aux mineurs des « *puffs* », c'est-à-dire des cigarettes électroniques permettant de vapoter, et que 86 % des jeunes vapoteurs n'ont été soumis à aucun contrôle lors des douze mois précédents l'enquête. L'étude souligne encore que la pièce d'identité n'a été demandée, à l'occasion des « *visites mystères* », que dans 16 % des cas pour les bureaux de tabacs, et dans 18 % dans les magasins de cigarettes électroniques.

55. Les conclusions de cette étude, particulièrement alarmantes et dénuées de tout équivoque, rejoignent du reste très largement celles tirées de deux précédentes études du CNCT. En 2021, le CNCT avait ainsi déjà démontré que 64 % des buralistes ont continué de vendre du tabac à des mineurs de 17 ans (cf. pièce n° 18)³⁴. Ces chiffres étaient eux-mêmes similaires à ceux obtenus à la suite d'une étude réalisée par le CNCT en 2019 (65,2 %), ayant de surcroît démontré que 10 % des buralistes acceptaient de vendre à des enfants de moins de 12 ans (cf. pièce n° 19)³⁵.

³² <https://www.em-consulte.com/article/1110126/quels-adolescents-achètent-leurs-cigarettes-chez-https://doi.org/10.1016/j.rmr.2016.06.004>

³³ <https://cnct.fr/wp-content/uploads/2024/03/Dossier-de-presse-5.3-1.pdf>

³⁴ <https://cnct.fr/communiqués/deux-tiers-des-buralistes-vendent-du-tabac-aux-mineurs-en-france-un-constat-accablant/>

³⁵ <https://cnct.fr/wp-content/uploads/2019/10/Pour-consulter-notre-dossier-de-presse.pdf>

56. Il résulte de ces éléments que l'interdiction de vente ou d'offre des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients, à des mineurs de moins de 18 ans n'est nullement respectée.

57. Or, deuxièmement, les autorités étatiques compétentes s'abstiennent de prendre les mesures utiles pour assurer le respect de cette interdiction, si bien que le non-respect de cette obligation est largement imputable aux défaillances de l'Etat dans le contrôle et, le cas échéant, la sanction des débits de tabac.

58. Le rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2013 (cf. pièce n° 20)³⁶ révèle en effet que : « [d]e 2000 à 2011, selon la direction générale des douanes, 3 432 contrôles ont donné lieu à sanction, y compris financière, soit un peu moins de 300 par an en moyenne (1 % des débitants). » (p. 536).

59. Dans son rapport annuel pour l'année 2016 (cf. pièce n° 21)³⁷, la Cour des comptes rappelait de surcroît, ce qui est particulièrement édifiant, qu'« *un débitant de tabac ne courait le risque d'être contrôlé par un agent des douanes qu'une fois tous les 100 ans* » (p. 332), ce qui atteste de l'insuffisance radicale, sinon de l'hypocrisie totale, du dispositif actuellement mis en œuvre pour lutter de manière effective pour la vente ou l'offre gratuite de produits du tabac et de vapotage aux mineurs de moins de 18 ans.

60. Un avis de 2019 du Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur « Les addictions au tabac et à l'alcool » confirme que « *les contrôles des débits de tabac sont très rares* » (cf. pièce n° 22, p. 16)³⁸.

61. Enfin, cela est reconnu par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) elle-même, qui indique au sein de son bilan du Plan national de mobilisation contre les addictions pour 2018-2022 que (cf. pièce n° 23, p. 9)³⁹ : « **[L]e non-respect massif de l'interdiction de vente aux mineurs d'alcool, de tabac et de jeux d'argent et de hasard constitue une préoccupation majeure.** Conformément aux mesures arbitrées dans divers plans (plan national de mobilisation contre les addictions 2018-2022, plan national de lutte contre le tabac, plan priorité prévention), de nombreuses initiatives ont été prises par les pouvoirs publics : rénovation des modules de formation des débitants de tabac, mobilisation des débitants de tabac et d'alcool par la signature de chartes d'engagement, diffusion d'outils d'information et de sensibilisation, réalisation d'enquêtes clients-mystère avec le soutien financier du Fonds national de lutte contre les addictions, rédaction d'un vademecum à destination des unités de gendarmerie... Il s'avère, au terme de cinq années d'expérimentations et d'évaluations, que ces leviers seuls ne permettent ni de diminuer la tolérance

³⁶ https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/2_4_1_soutien_Etat_debitants_de_tabac.pdf

³⁷ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/08-lutte-contre-tabagisme-RPA2016-Tome-2.pdf>

³⁸ https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_02_addictions.pdf

³⁹ <https://www.drogues.gouv.fr/sites/default/files/2023-03/Bilan%20PNMA%202018-2022.pdf>

*sociale de la vente de produits dangereux aux mineurs, ni de modifier les pratiques de vente des débitants, dès lors qu'ils ne s'accompagnent pas de contrôles et, le cas échéant, de sanctions. **Les tentatives de mobilisation des préfetures et des forces de l'ordre sur ce sujet ont échoué. Seul un portage politique fort et une instruction ministérielle, assortie d'objectifs quantitatifs de contrôles à effectuer, semblent susceptibles de changer la donne.** ».*

62. Dans l'étude récente réalisée entre le 21 août et le 3 octobre 2023, le CNCT a de surcroît déploré le « *manque de conformité général des buralistes à l'égard de la réglementation sur les produits du tabac et de la nicotine, au-delà de l'interdiction de vente aux mineurs* », en faisant état « *de hauts niveaux d'infraction concernant la publicité du tabac et de la nicotine sur le lieu de vente, et d'une commercialisation agressive et illégale de sachets et de perles de nicotine* » (cf. pièce n° 17)⁴⁰.

63. Le CNCT rappelait pourtant que « *[l]e respect de l'interdiction de vente des produits du tabac et de la nicotine est un prérequis fondamental dans l'obtention de progrès en santé publique* », et que « *la bonne application de cette mesure est l'un des objectifs prioritaires du nouveau Plan national de lutte contre le tabac (2023-2027)* ». Dans cette perspective, le comité a même formulé plusieurs recommandations, « *comme la nécessité d'un renforcement des contrôles, associées à des sanctions dissuasives* », en notant que « *l'engagement des Douanes est indispensable, par le biais d'avertissements, d'amendes, voire d'une suspension temporaire ou définitive de licences, en cas de récidives de la part des buralistes* ».

64. Et on se prévaudrait en vain des déclarations de principe du PNLT 2023-2027, proposant d'intensifier la lutte contre la vente de tabac aux mineurs (cf. pièce n° 9, p. 5 et p. 22) pour « *arriver à la première génération sans tabac en 2032* » (p. 13), tout en admettant la nécessité de « *renforcer les contrôles et les sanctions en généralisant une politique de contrôles réguliers* » (p. 26).

65. Ces affirmations, d'ordre purement symbolique, sont en effet sinon d'une particulière hypocrisie, en tout cas d'une singulière naïveté. En effet, la seule analyse du PNLT antérieur, établi pour la période 2018-2022, témoigne de la particulière passivité de l'Etat en ce domaine, étant précisé que selon les chiffres recueillis pour la période 2018-2022, 64 % des buralistes acceptent de vendre du tabac aux mineurs (cf. pièce n° 10)⁴¹. Et pour cause, en 2020, soit un peu plus de dix ans après la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, « *seuls trois buralistes ont été sanctionnés par une amende à l'issue de longues procédures judiciaires initiées par la société civiles* » (cf. pièce n° 24)⁴², ce qui témoigne de ce que les dispositions légales en vigueur en France sont, en ce domaine, demeurées lettre morte.

⁴⁰ <https://cnct.fr/wp-content/uploads/2024/03/Dossier-de-presse-5.3-1.pdf>

⁴¹ https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/programme_national_contre_le_tabac.pdf (p. 17).

⁴² X. Elharrar, E. Béguinot, K. Gallopel-Morvan, C. Ben Lakhdar et Y. Martinet, « *Pour qu'acheter du tabac ne soit plus un jeu d'enfant* », La revue du praticien, Vol. 70, disponible ici : <https://www.larevuedupraticien.fr/article/pour-quacheter-du-tabac-ne-soit-plus-un-jeu-denfant>

66. Le PNLT 2018-2022 constatait ainsi que « [p]lusieurs études, y compris récentes, ont démontré que les mineurs peuvent facilement acheter du tabac en France. De plus, l'analyse des données du baromètre santé 2014 montre que le respect de l'interdiction de fumer, notamment dans les lieux de convivialité, s'est sensiblement dégradé. Ces données mettent en exergue la faiblesse du nombre de contrôles mis en œuvre par les autorités et les limites de l'autorégulation » (cf. pièce n° 10, p. 28).

67. Le constat est donc le même en ce qui concerne la consommation de tabac par les mineurs, et aucune solution effective n'a pu être trouvée à ce problème majeur de santé publique. Tout au plus est-il noté qu'un « effort conséquent a été mené par les pouvoirs publics pour informer et sensibiliser les débitants de tabac à la mise en œuvre et au respect de cette disposition qui leur incombe, en lien avec la confédération nationale des buralistes : mise en place d'un module de formation spécifique intégré dans leur formation initiale et continue, diffusion de brochures de rappel des obligations légales » (cf. pièce n° 10, p. 28). La diffusion de brochures de rappel auprès des buralistes donc, comme solution proposée pour lutter contre ce problème de santé publique majeur que constitue le tabagisme chez les mineurs...

68. C'est admettre, soit que l'Etat est totalement défaillant pour imposer à l'industrie du tabac des mesures de contrôle effectives pour faire obstacle au tabagisme des mineurs, ce qui constitue un véritable aveu de faiblesse, soit qu'il est particulièrement inactif, ce qui le rend complice des illégalités commises par les acteurs du commerce du tabac et des produits de vapotage en France, et plus généralement de la banalisation du tabac auprès des mineurs.

69. La gravité et la récurrence des défaillances relevées manifeste une méconnaissance caractérisée, d'une part, de l'interdiction de la vente ou de l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients et, d'autre part, de l'obligation, à la charge de l'Etat, de faire respecter cette interdiction.

70. Les ministres défenseurs auraient dû répondre favorablement au courrier de l'exposante les mettant en demeure de prendre les mesures administratives d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel utiles pour assurer et faire assurer le respect de l'interdiction de la vente ou de l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients.

71. En gardant toutefois le silence sur cette demande, ils ont laissé naître des décisions implicites de rejet entachées d'erreur de droit.

En ce qui concerne l'illégalité externe

72. Les décisions attaquées sont irrégulières, dès lors que non motivées.
73. À tous égards, l'annulation s'impose.

Sur les mesures d'exécution qu'implique la décision à intervenir

74. La carence de l'Etat à faire assurer le respect de l'interdiction de la vente ou de l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients, et donc de la légalité, est ainsi amplement caractérisée. Au regard de la portée de l'obligation qui pèse sur l'administration, de l'insuffisance caractérisée des mesures déjà prises, de l'absence de difficultés particulières à la satisfaction de cette obligation, de l'absence de contraintes particulières liées à l'exécution des missions dont elle a la charge et des moyens dont elle dispose, celle-ci est tenue de mettre en œuvre des actions supplémentaires.

75. L'ensemble de ces motifs justifient d'enjoindre à l'Etat de prendre l'ensemble des mesures d'ordre administratif, juridique, financier, technique et organisationnel utiles pour assurer et faire assurer le respect de l'interdiction de la vente ou de l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients.

76. Ces mesures devraient notamment prendre la forme, de la mise en place d'une politique effective, réelle et concrète de contrôle administratif des buralistes, se traduisant par un renforcement, tant quantitatif que qualitatif (méthodologie dite du « *client mystère* »), des mesures de contrôle des débitants de tabac, « *assortis d'objectifs quantitatifs* » pour reprendre les termes de la MILDECA, accompagnée de sanctions nettement plus fréquentes et dissuasives, allant jusqu'au retrait de la licence, et d'une instruction ministérielle destinée à sensibiliser l'ensemble des acteurs de la chaîne de contrôle des débitants de tabacs.

77. Par exemple, les Etats-Unis, le Québec et l'Australie du Sud ont mis en place des enquêtes en ayant recours à des « *clients mystères* » pour identifier les buralistes ne respectant pas l'interdiction de vendre du tabac ou des produits du tabac à des mineurs (*cf.* pièce n° 24)⁴³. Au Québec, ce sont ainsi 28 inspecteurs dédiés qui réalisent ces contrôles avec un résultat sans appel. En 2003, les contrôles effectués révélaient que 63% des débitants québécois vendaient des produits du tabac aux mineurs malgré l'interdiction en vigueur. En 2017, à la suite de la mise

⁴³ X. Elharrar, E. Béguinot, K. Gallopel-Morvan, C. Ben Lakhdar et Y. Martinet, « *Pour qu'acheter du tabac ne soit plus un jeu d'enfant* », La revue du praticien, Vol. 70, disponible ici : <https://www.larevuedupraticien.fr/article/pour-quacheter-du-tabac-ne-soit-plus-un-jeu-denfant>

en place de ce contrôle, seuls 7,5% de ces mêmes commerçants continuaient à enfreindre l'interdiction de vente aux mineurs (*cf.* pièce n° 25)⁴⁴. Le Royaume-Uni, quant à lui, prévoit la possibilité d'infliger aux buralistes contrevenants une peine d'amende pouvant s'élever à la somme de 23 000 euros, assortie d'une suspension de licence. L'Irlande adopte une posture d'une sévérité similaire en admettant en outre la condamnation des buralistes concernés à une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trois mois. Ces sanctions sont autrement dissuasives que la simple contravention de quatrième classe (soit 750 euros⁴⁵), actuellement prévue par le droit français, qui sanctionne le fait de vendre ou d'offrir gratuitement, dans les débits de tabac, des produits du tabac⁴⁶ ou du vapotage⁴⁷ à un mineur.

78. Ces sanctions et mesures de contrôle devraient également être publiques et transparentes, et cette publicité devant notamment prendre la forme d'une obligation, à la charge du débitant sanctionné, d'afficher à la vue du public dans son établissement la sanction dont il a fait l'objet et de la publication d'un rapport annuel, qui pourrait par exemple être mis à la charge de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) afin de rendre compte des actions concrètes et effectives prises en la matière.

⁴⁴ X. Elharrar, M. Fortin, E. Beguinot, A.M. Dols, L. Greillier, Y. Martinet, « *Interdiction de vente de tabac aux mineurs en France et au Québec. Comparaison du cadre législatif, de son application, et du tabagisme des adolescents* », Revue d'Épidémiologie et de Santé Publique, Volume 67, Issue 3, 2019, Pages 181-187, disponible ici : <https://doi.org/10.1016/j.respe.2019.02.001>.

⁴⁵ 4° de l'article 131-13 du code pénal.

⁴⁶ Article R. 3515-5 du code de la santé publique.

⁴⁷ Article R. 3515-6 du code de la santé publique.

PAR CES MOTIFS, l'exposante conclut qu'il plaise au Conseil d'État :

ANNULER les décisions attaquées ;

ENJOINDRE à l'État de prendre toutes mesures utiles de nature à garantir le respect de ces obligations, et notamment de renforcer, tant quantitativement que qualitativement (méthodologie dite du « *client mystère* »), les mesures de contrôle des débitants de tabac et les assortir d'objectifs quantitatifs, de prévoir des sanctions plus fréquentes et dissuasives, allant jusqu'au retrait de la licence, en cas de méconnaissance de l'interdiction de la vente ou de l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients, d'assurer la publicité et la transparence des mesures de contrôle et des sanctions prononcées, en imposant notamment l'affichage, placée à la vue du public, dans les établissements des débitants de tabac sanctionnés, de la sanction dont ils ont fait l'objet, et de sensibiliser l'ensemble des acteurs de la chaîne de contrôle des débitants de tabac ;

METTRE A LA CHARGE de l'État une somme de 6 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Fait à Paris, le 16 octobre 2024

Alexis FITZJEAN Ó COBHTHAIGH
Avocat au Barreau de Paris

BORDEREAU DES PRODUCTIONS

1. Statuts de l'Alliance contre le tabac
2. Pouvoir spécial
3. Chiffres de l'OMS
4. Mises en demeure du 11 août 2024, reçue par chacun des ministres concernés le 14 août suivant
5. Accusés-réception des mises en demeure
6. Rapport n° 168 fait par M. Dominique Larifla, sénateur, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur la proposition de la loi visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes de M. Bernard Joly, sénateur, déposé le 6 février 2003 : https://www.senat.fr/rap/102-168/102-168_mono.html
7. Rapport n° 827 fait par M. Cherpion, député, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 mai 2003 : <https://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0827.asp>
8. Toebes B, Gispén ME, Been JV, Sheikh A. « A missing voice: the human rights of children to a tobacco-free environment ». *Tob Control*. 1 janv 2018;27(1):3, disponible ici : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5801650/>
9. PNLT 2023-2027, disponible ici : https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/plan_national_contre_le_tabac.pdf
10. PNLT 2018-2022, disponible ici : https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/180702-pnlt_def.pdf
11. PNMA 2018-2022 de la MILDECA, disponible ici : https://www.drogues.gouv.fr/sites/default/files/2021-12/plan_mildeca_2018-2022_def_190212_web.pdf
12. Exposé des motifs de la proposition de loi visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes, prononcé par le sénateur Bernard Joly lors de la séance du 21 novembre 2022, disponible ici : <https://www.senat.fr/leg/ppl02-077.html>
13. Etude de l'OFDT réalisée en 2021, disponible ici : https://www.ofdt.fr/sites/ofdt/files/2023-08/field_media_document-1324-eftxss2bc.pdf
14. Olivier Le Nézet, Éric Janssen, Alex Brissot, Antoine Philippon, Jalpa Shah, Sandra Chyderiotis et Stanislas Spilka, « *Les comportements tabagiques à la fin de l'adolescence. Enquête ESCAPAD 2017* », disponible ici : <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/tabac/documents/article/les-comportements-tabagiques-a-la-fin-de-l-adolescence.-enquete-escapad-2017>
15. Etude de l'OFDT intitulé « *L'approvisionnement en tabac des fumeurs en France 2014-2022* », disponible ici : https://www.ofdt.fr/sites/ofdt/files/2024-05/approvisionnement_tabac_2022.pdf
16. B. Dautzenberg, P. Birkui, « *Quels adolescents achètent leurs cigarettes chez le buraliste à Paris* », *Revue des maladies respiratoires*, Vol. 34, n° 3, 2017/03, pp. 223-231, (résumé synthétique) disponible ici : <https://www.em-consulte.com/article/1110126/quels-adolescents-achetent-leurs-cigarettes-chez-l>
17. Etude réalisée entre le 21 août et le 3 octobre 2023 par le CNCT, disponible ici : <https://cnct.fr/wp-content/uploads/2024/03/Dossier-de-presse-5.3-1.pdf>
18. Etude réalisée en 2021 par le CNCT, disponible ici : <https://cnct.fr/communiqués/deux-tiers-des-buralistes-vendent-du-tabac-au-mineurs-en-france-un-constat-accablant/>
19. Etude réalisée en 2019 par le CNCT, disponible ici : <https://cnct.fr/wp-content/uploads/2019/10/Pour-consulter-notre-dossier-de-presse.pdf>

20. Extraits du rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2013, disponibles ici : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/2_4_1_soutien_Etat_debitants_de_tabac.pdf
21. Extraits du rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2016, disponibles ici : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/08-lutte-contre-tabagisme-RPA2016-Tome-2.pdf>
22. Avis du CESE en 2019, disponible ici : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_02_addictions.pdf
23. Bilan du PNBA 2018-2022, disponible ici : <https://www.drogues.gouv.fr/sites/default/files/2023-03/Bilan%20PNMA%202018-2022.pdf>
24. X. Elharrar, E. Béguinot, K. Gallopel-Morvan, C. Ben Lakhdar et Y. Martinet, « *Pour qu'acheter du tabac ne soit plus un jeu d'enfant* », La revue du praticien, Vol. 70, disponible ici : <https://www.larevuedupraticien.fr/article/pour-quacheter-du-tabac-ne-soit-plus-un-jeu-denfant>
25. X. Elharrar, M. Fortin, E. Béguinot, A.M. Dols, L. Greillier, Y. Martinet, « *Interdiction de vente de tabac aux mineurs en France et au Québec. Comparaison du cadre législatif, de son application, et du tabagisme des adolescents* », Revue d'Épidémiologie et de Santé Publique, Vol. 67, Issue 3, 2019, pp. 181-187, disponible ici : <https://doi.org/10.1016/j.respe.2019.02.001>.