

*À Mesdames et Messieurs le président et
conseillers du Conseil d'État*

REQUETE EN EXCES DE POUVOIR

POUR : **L'association Cercle Droit et Liberté**, association loi de 1901, ayant son siège social 13 rue des Perchamps à Paris (75016), représentée par son Président en exercice, Monsieur Thibault MERCIER, dûment habilité par les statuts ;

Représentant unique des parties au sens de l'article R. 411-5 du Code de justice administrative

Monsieur

(ci-après ensemble, les « **Requérants** »)

Ayant pour Avocat :

CONTRE : **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, pris par le Premier ministre¹.

¹ **Pièce n°1** : 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.

SOMMAIRE

1. EXPOSE DES FAITS ET DE LA PROCEDURE.....	3
2. DISCUSSION	7
2.1. Sur la recevabilité de la requête	7
2.1.1. Sur le respect du délai de recours.....	7
2.1.2. Sur la recevabilité des Requérants.....	7
a) Sur la personne morale	7
b) Sur la personne physique.....	8
2.2. Sur l'illégalité du Décret attaqué	8
2.2.1. Sur l'illégalité de l'interdiction générale et absolue	8
a) Sur l'absence de trouble à l'ordre public.....	9
b) L'atteinte à la liberté d'aller et venir, à la liberté personnelle et au droit au respect de la vie privée et familiale.....	10
c) Le caractère discriminatoire de la mesure de police et la violation du principe d'égalité devant la loi	15
d) La méconnaissance des exigences de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité	17
e) La méconnaissance du principe de proportionnalité des peines	19
2.2.2. Sur l'erreur manifeste d'appréciation	21
Liste des pièces communiquées.....	24

PLAISE AU CONSEIL D'ÉTAT

1. L'association Cercle Droit et Liberté et Monsieur _____ sollicitent du Conseil d'État l'annulation pour excès de pouvoir du Décret n° 2025-582 du 27 juin 2025 (ci-après, le « **Décret** ») en tant qu'il étend l'interdiction de fumer aux parcs et jardins publics, aux plages bordant des eaux de baignade, aux abribus et zones couvertes d'attente des voyageurs, abords des écoles, collèges, lycées et autres lieux destinés à l'accueil, à la formation ou à l'hébergement de mineurs, ainsi qu'aux espaces ouverts et abords des bibliothèques, piscines, stades et installations sportives.
2. Cette décision est en effet entachée d'illégalité pour les raisons de fait et de droit ci-après exposées.

1. EXPOSE DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

3. Depuis 2007, il est interdit de fumer dans certains lieux affectés à un usage collectif.
4. Par un communiqué de presse en date du 30 mai 2025, la Ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles, Madame Catherine Vautrin, a annoncé une série de mesures visant à renforcer la lutte contre le tabac et la protection des jeunes en instaurant notamment des espaces sans tabac dès le 1^{er} juillet 2025².
5. La Ministre indiquait ainsi vouloir étendre, dès cet été et sans consultation préalable, l'interdiction de fumer à de nouveaux espaces extérieurs, au motif que les enfants et adolescents y seraient présents ou exposés.

Étaient visés les lieux suivants :

« - *Parcs et jardins publics* ;

- *Plages bordant des eaux de baignade* ;

- *Abribus et zones couvertes d'attente des voyageurs* ;

- *Aux abords des écoles, collèges, lycées et autres lieux destinés à l'accueil, à la formation ou à l'hébergement de mineurs* ;

- *Espaces ouverts et abords des bibliothèques, piscines, stades et installations sportives* » ;

² **Pièce n°2** : C. Vautrin, Vers une génération sans tabac : des espaces sans tabac dès le 1^{er} juillet 2025 et de nouvelles mesures pour renforcer la prévention et la protection des plus jeunes, communiqué de presse du 30 mai 2025.

Lieux repris aux termes de l'article 1^{er} du Décret litigieux :

« Le code de la santé publique est ainsi modifié :

1° A l'article R. 3512-2 :

a) Le 2° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° Sans préjudice des dispositions de l'article R. 2242-10 du code des transports, dans les moyens de transport collectif et, pendant les heures de service, dans les zones affectées à l'attente des voyageurs ; »

b) Au 3°, les mots : « ainsi que des établissements destinés à l'accueil, à la formation ou à l'hébergement des mineurs » sont remplacés par les mots : « et dans un périmètre déterminé autour des accès publics de ces établissements, pendant leurs heures d'ouverture » ;

c) L'article est complété par six alinéas ainsi rédigés :

« 5° Dans les espaces non couverts des établissements destinés à l'accueil, à la formation ou à l'hébergement des mineurs et dans un périmètre déterminé autour des accès de ces établissements pendant leurs heures d'ouverture ;

« 6° Dans les espaces non couverts des bibliothèques et des équipements sportifs mentionnés à l'article R. 312-2 du code du sport, et dans un périmètre déterminé autour de leurs accès publics pendant leurs heures d'ouverture ;

« 7° Sur les plages bordant les eaux de baignade définies à l'article L. 1332-2, pendant la saison balnéaire ;

« 8° Dans les parcs et jardins publics.

« Un arrêté du ministre chargé de la santé fixe les périmètres mentionnés au présent article en tenant compte des risques d'exposition au tabac.

« Des extensions des périmètres et des plages horaires mentionnés aux 3°, 5° et 6° peuvent être fixées par arrêté du maire afin de tenir compte des circonstances locales. » ;

2° Le second alinéa de l'article R. 3512-3 est complété par les mots : « , ainsi que dans les espaces mentionnés aux 2° et 5° à 8° de l'article R. 3512-2 » ».

6. En guise de justification, Madame Catherine VAUTRIN déclarait que :

- « Là où il y a des enfants, le tabac doit disparaître » ; et que
- « Ces interdictions visent explicitement les lieux de sociabilité quotidienne des jeunes, afin de contribuer à dénormaliser le tabac et limiter son attractivité. Fumer en public, c'est aussi exposer nos enfants. Nos plages, nos écoles sont des lieux d'exemplarité où fumer ne peut plus être un geste banal ».

7. Elle n'hésitait pas à assimiler le tabagisme passif en extérieur au tabagisme passif global, présentant ainsi les fumeurs comme responsables d'1,2 million de morts par an :

« Le tabac n'est pas qu'un problème individuel, c'est un fléau collectif. Il est aujourd'hui démontré que la fumée de tabac, même en extérieur, est responsable de 1,2 million de morts prématurés dans le monde chaque année, selon l'OMS ».

8. Enfin, la Ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles présentait sa mesure comme un moyen de lutter contre la pollution, ce alors que l'article R. 634-2 du Code pénal réprime déjà de l'amende prévue pour les contraventions de la 4^e classe le jet de mégot sur la voie publique :

« Au-delà des conséquences directes sur la santé des fumeurs et de leur entourage, les produits du tabac constituent une menace environnementale. On estime qu'entre 20 000 et 25 000 tonnes de mégots sont abandonnées annuellement sur le territoire national ».

9. Face au caractère inadapté de cette mesure, de nombreux élus locaux ne tardaient pas à exprimer leur opposition à une interdiction générale et absolue inapplicable et incompatible avec la diversité des circonstances particulières locales :

- « Ce qui agace Dominique Guillou est la méthode imposée par l'État. « Inapplicable », selon lui, dans le Finistère, au vu du peu de moyens des communes du département le plus maritime de France et qui comporte le plus de zones sauvages et de sites de baignade, de fait, non surveillés. « Franchement, mobiliser mes deux policiers municipaux et mon ASVP (agent de surveillance de la voie publique) pour coller des amendes de 135 euros à des gens en vacances qui se fument une clope à la plage, c'est n'importe quoi ! Ils ont d'autres priorités. Et puis arrêtons d'infantiliser les gens ! », tonne l' élu dont la commune passe de 2 700 habitants l'hiver à 20 000 l'été. » ;
- « Une grande majorité des maires en conviennent : il va être très difficile pour eux de faire appliquer la loi. « C'est une décision très parisienne : la décentralisation sans les moyens qui vont avec », glisse Stéphane Le Doaré, premier édile de Pont-l'Abbé et président du Pays Bigouden, l'une des communautés de communes les plus maritimes de France. » ;
- « Dominique Cap, maire de Plougastel et président de la commission littorale de l'Association des Maires de France (AMF), a tranché sur la question après une récente réunion : « Nous avons d'autres questions autrement plus épineuses et

plus pressantes comme celui du recul du trait de côte – qui va coûter des milliards. La position que nous avons prise est la suivante : ce ne sont pas les maires qui vont se charger de cette histoire de cigarette sur les plages ! » Et l'édile de rappeler que « les maires sont officiers de police judiciaire (OPJ) et sont donc en capacité de prendre des interdictions – de fumer, par exemple, sur des plages souvent trop bondées –, ou de placer plus de poubelles ». L'entreprise de recyclage à 100 % de mégots, MéGo, basée à quelques kilomètres de là, à Bourg-Blanc, intervient d'ailleurs dans nombre de communes, villes et métropoles françaises. « sur les plages, on interdit les chiens, la clope – et maintenant, certains veulent interdire les enfants... Il faudrait arrêter d'interdire, tonne-t-il. Laissez les maires gérer leurs problématiques en fonction de leur commune »³.

10. A ce titre, il n'est pas inutile de rappeler que lors de l'examen du texte devant le Conseil national d'évaluation des normes, l'Association des Maires de France avait d'ores et déjà émis des réserves quant à l'impact financier de la mesure lié à la signalétique ainsi qu'à l'affichage. Elle avait également déploré les délais très courts de mise en œuvre ainsi que les difficultés d'application de ces dispositions et de leur contrôle⁴.
11. De même, la presse dénonçait :
 - « une mesure antisociale qui, sous couvert de santé publique, accentue les inégalités entre les fumeurs des classes populaires et les privilégiés, à l'abri des contrôles. »⁵ ; et
 - « une forme d'hygiénisme moralisateur et hypocrite »⁶.
12. C'est donc dans ce contexte particulier et compte tenu des arguments qui suivent que les Requérants ont décidé d'exercer un recours pour excès de pouvoir à l'encontre du Décret litigieux.

³ MOREAU Nora, « Interdiction de fumer sur les plages : vent de révolte en Bretagne », *Le Parisien*, 5 juillet 2025, En ligne : <https://www.leparisien.fr/societe/interdiction-de-fumer-sur-les-plages-vent-de-revolte-en-bretagne-05-07-2025-7UJEBXJNE5G7FFBGVLQ4F56AGM.php>.

⁴ LEMARC Franck, « Périmètre, signalisation, coût pour les communes : tout comprendre au nouveau décret étendant les espaces sans tabac », *Maire info*, 30 juin 2025. En ligne : <https://www.maire-info.com/sante-publique/perimetre-signalisation-cot-pour-les-communes-tout-comprendre-au-nouveau-decret-etendant-les-espaces-sans-tabac-article-29848>.

⁵ NAVA Julien, « Interdiction de fumer sur les plages : une mesure antisociale qui favorise les riches », *Le Journal du Dimanche*, 4 juillet 2025. En ligne : <https://www.lejdd.fr/Societe/interdiction-de-fumer-une-mesure-antisociale-qui-favorise-les-riches-159840>.

⁶ DEVECCHIO Alexandre, « Le fumeur, ce nouveau bouc émissaire », *Le Figaro*, 3 juillet 2025. En ligne : <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/alexandre-devecchio-le-fumeur-ce-nouveau-bouc-emissaire-20250703>.

2. DISCUSSION

2.1. Sur la recevabilité de la requête

2.1.1. Sur le respect du délai de recours

13. Aux termes de l'article R. 421-1 du Code de justice administrative :

« La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ».

14. En l'espèce, la requête a été déposée le 10 juillet 2025 et adressée au Conseil d'État, de sorte que le recours est bien intenté dans le délai franc de deux mois.

2.1.2. Sur la recevabilité des Requérants

15. Il apparaît que les Requérants, tant personne morale (a) que personne physique (b), ont intérêt et qualité à demander l'annulation du Décret attaqué.

a) Sur la personne morale

16. Il est de jurisprudence constante qu'une association a intérêt à agir contre un acte qui porte atteinte aux intérêts dont elle a la charge⁷.

17. En l'espèce, aux termes de ses statuts, l'association Cercle Droit et Liberté a notamment pour objet :

« (a) toutes activités d'intérêt général relative aux questions de défense des droits et libertés publiques et individuelles, de civisme et de politique ;

*(b) D'agir dans toute procédure judiciaire ou administrative pour la défense des droits et des libertés publiques et individuelles ».*⁸

18. Défendre les libertés publiques et individuelles mises à mal par le Décret rentre ainsi dans son objet social.

19. C'est pourquoi le Cercle Droit et Liberté a intérêt à contester les atteintes aux libertés publiques résultant du Décret attaqué, de sorte qu'il justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation.

⁷ v. par ex. CE, 28 décembre 1906, n° 25521 ; CE, 1^{ère} et 6^e ch. réun., 17 mars 2017, n° 397315.

⁸ **Pièce n°3** : Statuts du Cercle Droit & Liberté.

b) Sur la personne physique

20. L'intérêt à agir des personnes physiques s'apprécie au regard des effets que l'acte attaqué produit à leur égard :

« pour justifier d'un intérêt donnant qualité pour intenter un recours pour excès de pouvoir, le justiciable doit établir que l'acte attaqué l'affecte dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directe »⁹.

21. En l'espèce, Monsieur _____ est une personne physique de nationalité française et résidant en France¹⁰. Il est fumeur¹¹.

Dès lors que le Décret attaqué lui interdit de fumer dans les parcs et jardins publics, les plages bordant des eaux de baignade, les abribus et zones couvertes d'attente des voyageurs, abords des écoles, collèges, lycées et autres lieux destinés à l'accueil, à la formation ou à l'hébergement de mineurs, ainsi que dans les espaces ouverts et abords des bibliothèques, piscines, stades et installations sportives, restreignant ainsi considérablement ses libertés, il est recevable à le contester.

22. La qualité de bénéficiaire d'une liberté publique – ici la liberté d'aller et venir, la liberté personnelle et le droit à la vie privée et familiale – suffit à justifier d'un intérêt à agir, vis-à-vis d'une mesure de police administrative réglementant l'exercice de tels droits et libertés, sur l'étendue du territoire national.
23. Compte tenu des intérêts défendus par le requérant, ce dernier présente donc un intérêt lui donnant qualité à agir contre le Décret en litige.
24. Cela étant précisé, les Requérants entendent démontrer que le Décret litigieux doit être annulé pour les raisons suivantes.

2.2. Sur l'illégalité du Décret attaqué

25. Le Décret contesté est entaché d'illégalité en ce qu'il instaure une interdiction générale et absolue (**2.2.1**), constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation (**2.2.2**), dès lors que la mesure ne paraît ni adaptée, ni nécessaire, ni proportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

2.2.1. Sur l'illégalité de l'interdiction générale et absolue

26. Le Conseil d'État rappelle que la légalité d'une mesure de police administrative suppose que l'autorité compétente démontre, d'une part, la réalité d'un trouble ou d'un péril sérieux et actuel pour l'ordre public et, d'autre part, que la mesure qu'elle édicte constitue une riposte adaptée, proportionnée et la moins restrictive possible pour l'exercice des libertés.

⁹ CE, 28 mai 1971, n° 78951.

¹⁰ **Pièce n°4** : Carte d'identité de _____.

¹¹ **Pièce n°5** : Attestation de _____.

a) L'absence de trouble à l'ordre public

27. En droit, il résulte des principes fondamentaux du droit de la police administrative que toute restriction aux libertés individuelles ou collectives ne saurait être légalement décidée qu'à la condition préalable de la constatation d'un trouble ou d'une menace avérée à l'ordre public.
28. Ainsi, et avant même de contrôler qu'une mesure de police est adaptée, nécessaire et proportionnée à la défense de l'ordre public¹², le juge de l'excès de pouvoir vérifie l'existence de l'atteinte à l'ordre public alléguée¹³.
29. Cependant, même lorsqu'un trouble à l'ordre public est valablement établi, il demeure interdit à l'autorité de police administrative d'édicter, pour y répondre, une mesure revêtant un caractère général et absolu. Le principe cardinal de proportionnalité impose que toute restriction soit adaptée, nécessaire et limitée, tant dans son objet que dans son champ d'application territorial, personnel ou temporel. Une mesure générale et absolue, dépourvue de modulation et s'appliquant indifféremment à tous, sur tout le territoire et sans limitation de durée, méconnaît de plein droit les exigences de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité et se trouve, à ce titre, atteinte d'illégalité, sauf circonstances exceptionnellement graves et démontrées qui constitueraient le seul moyen de sauvegarder l'ordre public.
30. De ce fait, dès lors que l'interdiction générale et absolue est établie, et en dehors de situations exceptionnelles d'urgence ou de péril imminent, le juge administratif est dans l'obligation de prononcer l'annulation de la mesure litigieuse au regard du fait qu'elle méconnaît les exigences de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité¹⁴.
31. En l'espèce, le Décret litigieux procède à une extension particulièrement large des interdictions de fumer sans que l'existence d'un trouble réel et avéré à l'ordre public n'ait été suffisamment établie sur l'ensemble des espaces concernés.

À la lecture des motivations gouvernementales et des documents communiqués, aucun incident ou désordre significatif en lien direct avec la consommation de tabac dans les parcs, plages, ou abords d'établissements publics n'a été rapporté de manière objective.

La fréquentation de ces lieux par des publics diversifiés, la présence fluctuante de mineurs en fonction des saisons et des horaires, tout comme la dimension ouverte et ventilée de la quasi-totalité de ces espaces, n'ont pas donné lieu à une évaluation individualisée du risque ou du trouble potentiel à l'ordre public.

32. Ainsi, en l'absence de données factuelles relatives à des atteintes concrètes à la tranquillité publique, à la sécurité ou à la salubrité, la mesure repose davantage sur un postulat général que sur un constat circonstancié.
33. Dès lors, l'absence de trouble à l'ordre public apparaît évidente sur la totalité des espaces visés par le décret.

¹² CE, Ass., 26 octobre 2011, n° 317827.

¹³ CE, 19 mai 1933, n° 174113, Benjamin.

¹⁴ CE, ord., 18 mai 2020, n° 440366 ; CE, ord., 13 juin 2020, n° 440846, Ligue des droits de l'homme.

34. En outre, la mesure contestée revêt le caractère d'une interdiction générale et absolue en ce qu'elle s'applique uniformément à l'ensemble des espaces visés, sans distinction de lieu, d'horaire, ni de densité de fréquentation.

35. Par ailleurs, cette absence de différenciation est d'autant plus marquante que le texte prévoit uniquement la possibilité pour les maires de prononcer « *des extensions des périmètres* » ou des plages horaires de l'interdiction, sans jamais envisager la faculté de les réduire pour tenir compte des spécificités locales

Or, selon les exigences de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité, une telle généralité ne peut être légale qu'à la condition d'un péril grave, imminent et justifié par des circonstances exceptionnelles, ce qui fait ici défaut.

36. À défaut de toute justification individualisée ou d'évaluation circonstanciée, le Décret se présente comme une mesure de police à portée générale et absolue, méconnaissant ainsi de manière manifeste les exigences fondamentales encadrant l'exercice du pouvoir de police administrative.

b) L'atteinte à la liberté d'aller et venir, à la liberté personnelle et au droit au respect de la vie privée et familiale

37. Aux termes des articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

- « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* » ;
- « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi* ».

38. L'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales précise que :

« Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».

39. Le Conseil constitutionnel a consacré que « *la liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle* »¹⁵.
40. Le législateur prévoit lui-même l'existence de la liberté d'aller et venir aux termes de l'article L. 2122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques qui mentionne le « *droit d'usage qui appartient à tous* » des dépendances du domaine public.
41. Par une décision en date du 20 juillet 1988, le Conseil constitutionnel a consacré la liberté personnelle¹⁶ et précisé ultérieurement que la liberté d'aller et venir est une composante de la liberté personnelle :
- « *Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif* »¹⁷ ;
 - « *la liberté d'aller et de venir est une composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789* »¹⁸.
42. Selon le juge administratif, relèvent entre autres de la liberté d'aller et venir et de la liberté personnelle :
- le droit des baigneurs de choisir leur tenue¹⁹ ;
 - le droit de se déplacer sans masque dans l'espace public²⁰ ;
 - la liberté de circulation sur la voie publique²¹.
43. Enfin, aux termes de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

¹⁵ Cons. const. 12 juillet 1979, n° 79-107 DC.

¹⁶ Cons. const., 20 juillet 1988, n° 88-244 DC.

¹⁷ Cons. const., 9 juillet 2010, n° 2010-13 QPC.

¹⁸ Cons. const., 7 juin 2013, n° 2013-318 QPC.

¹⁹ CE, réf., 26 août 2016, n° 402742.

²⁰ CE, réf., 17 avril 2020, 440057.

²¹ CAA Douai, 10 octobre 2012, n° 11DA01816.

Au visa de l'article précité, la Cour de cassation a jugé que l'ordre public international français inclut l'ensemble des droits garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont le droit au respect de la vie familiale²².

Or, dans un considérant de principe de son arrêt *Pretty c/ Royaume-Uni*, du 29 avril 2002, la Cour européenne des droits de l'Homme prend soin d'énoncer que :

*« bien qu'il n'ait été établi dans aucune affaire antérieure que l'article 8 de la convention comporte un droit à l'autodétermination en tant que tel, la Cour considère que la notion d'autonomie personnelle reflète un principe important qui sous-tend l'interprétation des garanties de l'article 8 »*²³.

La notion d'autonomie personnelle est érigée en principe matriciel du droit garanti par l'article 8 et la Cour reconnaît désormais un « droit à l'autonomie personnelle »²⁴. Ainsi entendue, la vie privée signifie :

*« La faculté pour chacun de mener sa vie comme il l'entend peut également inclure la possibilité de s'adonner à des activités perçues comme étant d'une nature physiquement ou moralement dommageable ou dangereuse pour sa personne, et même lorsque le comportement en cause représente un risque pour la santé ou lorsque l'on peut raisonnablement estimer qu'il revêt une nature potentiellement mortelle, la jurisprudence des organes de la Convention considère l'imposition par l'Etat de mesures contraignantes ou à caractère pénal comme attentatoires à la vie privée »*²⁵.

44. L'article R. 3512-2 du Code de la santé publique dans sa version applicable issue du Décret attaqué dispose désormais que :

« L'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif mentionnée à l'article L. 3512-8 s'applique :

1° Dans tous les lieux fermés et couverts qui accueillent du public ou qui constituent des lieux de travail ;

2° Sans préjudice des dispositions de l'article R. 2242-10 du code des transports, dans les moyens de transport collectif et, pendant les heures de service, dans les zones affectées à l'attente des voyageurs ;

3° Dans les espaces non couverts des écoles, collèges et lycées publics et privés, et dans un périmètre déterminé autour des accès publics de ces établissements, pendant leurs heures d'ouverture ;

²² Cass. 1^{ère} civ., 15 janvier 2020, n° 18-24.261.

²³ CEDH, 29 avril 2022, *Pretty c/ Royaume-Uni*, n° 2346/02.

²⁴ CEDH, 20 mars 2007, *Tysiac c/ Pologne*, n° 5410/03.

²⁵ CEDH, 29 avril 2022, *Pretty c/ Royaume-Uni*, n° 2346/02.

4° Dans les aires collectives de jeux telles que définies par le décret n° 96-1136 du 18 décembre 1996 fixant les prescriptions de sécurité relatives aux aires collectives de jeux ;

5° Dans les espaces non couverts des établissements destinés à l'accueil, à la formation ou à l'hébergement des mineurs et dans un périmètre déterminé autour des accès de ces établissements pendant leurs heures d'ouverture ;

6° Dans les espaces non couverts des bibliothèques et des équipements sportifs mentionnés à l'article R. 312-2 du code du sport, et dans un périmètre déterminé autour de leurs accès publics pendant leurs heures d'ouverture ;

7° Sur les plages bordant les eaux de baignade définies à l'article L. 1332-2, pendant la saison balnéaire ;

8° Dans les parcs et jardins publics.

Un arrêté du ministre chargé de la santé fixe les périmètres mentionnés au présent article en tenant compte des risques d'exposition au tabac.

Des extensions des périmètres et des plages horaires mentionnés aux 3°, 5° et 6° peuvent être fixées par arrêté du maire afin de tenir compte des circonstances locales ».

45. Il en résulte une extension considérable des espaces publics extérieurs dans lesquels il est interdit de fumer.

Sont ainsi désormais visés, au-delà des lieux fermés et couverts :

- les zones affectées à l'attente des voyageurs ;
- les abords des écoles, collèges et lycées ;
- les espaces extérieurs des établissements destinés à l'accueil, à la formation ou à l'hébergement des mineurs et leurs abords ;
- les espaces non couverts des bibliothèques et des équipements sportifs ainsi que leurs abords ;
- les plages de bord de mer, de rivières, de lacs et de plans d'eau ; et
- les parcs et jardins publics.

46. En l'espèce, il apparaît que le Décret attaqué opère une restriction généralisée de la liberté d'aller et venir en privant l'ensemble des usagers du domaine public de la possibilité de fumer dans des espaces extérieurs auparavant accessibles.

Monsieur _____ fumeur régulier, subit directement l'incidence de cette interdiction sur l'ensemble des lieux de vie qui jalonnent son quotidien.

47. Tout d'abord, la mesure contestée ne prévoit aucune modulation ni différenciation selon les lieux, les horaires ou les conditions d'occupation spécifiques (fréquentation par des enfants, événements particuliers, etc.). Elle contraint l'utilisateur fumeur à modifier son itinéraire, à retarder ou à renoncer à son accès à certains espaces publics, ou encore à les éviter durablement.

En pratique, cette contrainte porte une atteinte concrète à sa capacité de circuler librement dans des zones pourtant ouvertes au public.

En interdisant uniformément la consommation de tabac dans des espaces extérieurs tels que les plages, les parcs urbains ou les installations sportives, sans considération du contexte ni des usages locaux, le Décret porte une restriction excessive à la liberté d'aller et venir.

48. Ensuite, en restreignant de manière générale la possibilité de fumer dans des espaces ouverts, la mesure contestée interfère également avec la liberté personnelle de chacun, entendue comme le droit de disposer librement de sa personne, notamment dans ses choix de comportement individuels dès lors qu'ils ne troublent pas l'ordre public.

En effet, les fumeurs ont le droit de mener leur vie comme ils l'entendent ce qui inclue la possibilité de s'adonner à des activités d'une nature physiquement dommageable, et cela même lorsque le comportement en cause représente un risque pour leur santé.

L'interdiction, en ne réservant aucun aménagement (ni zone fumeur, ni horaires différenciés), prive les individus de toute marge d'autonomie dans la satisfaction d'un besoin quotidien, sans que cela repose sur une justification individualisée.

Cette restriction absolue, qui ne s'accompagne d'aucune évaluation du caractère strictement nécessaire de la mesure, excède manifestement les exigences d'une politique de santé publique équilibrée.

En outre, l'administration n'allègue ni ne démontre que le simple fait de fumer dans un espace extérieur excéderait ce qui est nécessaire pour assurer la coexistence harmonieuse des usages, ou pour garantir la sécurité ou la salubrité publique. Ce défaut de justification témoigne d'une atteinte injustifiée à la liberté personnelle.

49. Enfin, la mesure contestée affecte directement la vie privée et familiale des usagers concernés, dans la mesure où elle encadre et limite leur comportement dans des lieux de socialisation et de détente, fréquentés seuls ou en famille.

En supprimant toute possibilité d'adaptation locale – par exemple la création de zones fumeurs éloignées des aires de jeux ou la limitation de l'interdiction à certaines plages horaires – le Décret prive les individus d'une latitude essentielle à l'organisation de leur vie quotidienne. Pour certains, il devient difficile de concilier la fréquentation de certains lieux (plages, abords d'établissements scolaires, installations sportives) avec leur pratique tabagique, les contraignant à s'en éloigner ou à renoncer à les fréquenter, même dans un cadre familial.

50. En tout état de cause, cette mesure porte donc atteinte à la liberté d'aller et venir, à la liberté personnelle et au droit à la vie privée et familiale de chacun des usagers.

c) Le caractère discriminatoire de la mesure de police et la violation du principe d'égalité devant la loi

51. L'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 consacre le principe d'égalité devant la loi :

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales » ;

De même que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel :

« La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

En droit administratif, avant même qu'on ne reconnût à la Déclaration de 1789 une valeur constitutionnelle²⁶, le principe d'égalité régissait et régit encore, en tant que principe général du droit, la situation des utilisateurs du domaine public²⁷.

En effet, la dimension collective de l'utilisation du domaine public implique que tous les citoyens puissent avoir accès au domaine public pour en faire usage. S'ils subissaient un traitement différencié, il en résulterait une inégalité générant un droit d'utilisation plus large pour certains, ce qui réduirait d'autant celui des autres. La plus grande liberté d'user du domaine public des premiers irait à l'encontre de la liberté d'utilisation des seconds.

En conséquence, le principe d'égalité des utilisateurs ne garantit pas seulement l'absence de privilèges sur le domaine public affecté à tous. Il est le complément efficace du principe de libre utilisation²⁸.

L'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations précise que :

« Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son origine, de son sexe, de sa situation de famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, de son patronyme, de son lieu de résidence ou de sa domiciliation bancaire, de son état de santé, de sa perte

²⁶ Cons. const., 27 décembre 1973, n° 76-51 DC.

²⁷ CE, sect., 2 novembre 1956, Bibéron.

²⁸ Jean-François Giacuzzo, « Domaine public », *JurisClasseur Contrats et Marchés Publics*, Fasc. N° 510, 14 juillet 2021.

d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de sa capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable.

Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés ».

52. En l'espèce, le tabac, en raison de la nicotine qu'il contient, entraîne une dépendance à la fois physique, psychologique et comportementale, reconnue par toutes les autorités sanitaires.

A ce titre, les fumeurs relèvent d'un état de santé spécifique les plaçant dans une situation de vulnérabilité particulière.

L'extension générale de l'interdiction de fumer aux principaux lieux de sociabilité en plein air – établissement d'enseignement, bibliothèques, équipements sportifs, plages, parcs et jardins publics – a pour effet indirect mais certain d'exclure les fumeurs de ces espaces, ou *a minima* de restreindre significativement leur capacité à les fréquenter sans enfreindre le règlement.

Une telle restriction, fondée de fait sur un état de santé lié à une addiction, constitue une forme de discrimination indirecte prohibée.

53. En effet, la mesure contestée opère une discrimination indirecte à l'égard des fumeurs, et plus spécifiquement des personnes en situation de dépendance tabagique, en les plaçant dans une situation moins favorable d'accès et d'usage du domaine public que les non-fumeurs.

Par ailleurs, on peut souligner que cette interdiction uniforme est susceptible d'accentuer, de manière indirecte, une discrimination sociale. En effet, les personnes issues de milieux plus précaires, parmi lesquelles la prévalence du tabagisme est statistiquement plus élevée, seront davantage concernées par les effets concrets de la mesure (sanctions, éloignement des lieux publics, isolement social). À ce titre, elle peut être regardée comme introduisant une inégalité indirecte de traitement fondée sur une vulnérabilité économique et sociale objectivement identifiable.

En l'absence de dispositif d'adaptation – tel que des zones fumeurs aménagées, des plages horaires modulables ou une concertation locale sur les périmètres concernés –, la mesure méconnaît l'exigence d'un traitement égal devant la loi et l'accès non discriminatoire au domaine public.

54. Ainsi, sous couvert d'une réglementation d'apparence générale et neutre, le Décret instaure en réalité une restriction inégalement supportée, qui porte atteinte au principe d'égalité entre les citoyens dans l'usage des espaces publics.

55. Pour l'ensemble de ces raisons, il apparaît que le Décret est manifestement entaché d'illégalité.

d) La méconnaissance des exigences de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité

56. En droit, les mesures de police administrative font traditionnellement l'objet d'un contrôle particulièrement poussé du juge administratif en application des principes énoncés dans les conclusions du commissaire gouvernement Corneille sur l'arrêt Baldy, rendu par le Conseil d'État le 10 août 1917 :

« Pour déterminer l'étendue du pouvoir de police dans un cas particulier, il faut toujours se rappeler que les pouvoirs de police sont toujours des restrictions aux libertés des particuliers, que le point de départ de notre droit public est dans l'ensemble les libertés des citoyens, que la Déclaration des droits de l'homme est, implicitement ou explicitement au frontispice des constitutions républicaines, et que toute controverse de droit public doit, pour se calquer sur les principes généraux, partir de ce point de vue que la liberté est la règle et la restriction de police l'exception ».

57. Depuis sa décision « Association pour la promotion de l'image » en date du 16 octobre 2011²⁹, le Conseil d'État, à la suite du Conseil constitutionnel³⁰, a formellement transposé en droit français le triple test de l'adaptation, de la nécessité et de la proportionnalité, qui émerge comme le standard international ou, à tout le moins, européen en la matière.

58. Aux termes d'une décision en date du 19 mars 2007, le Conseil d'État a rappelé que, lorsque le pouvoir réglementaire porte atteinte à des libertés en vue de protéger les personnes qui fréquentent les lieux affectés à un usage collectif face aux risques auxquels le tabagisme les expose, une telle atteinte doit être justifiée par la protection de la santé publique et être nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi :

« Considérant qu'en vue de protéger la santé publique, les dispositions citées plus haut de l'article L. 3511-7 du code de la santé publique 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 ; que, 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 ; que, dès lors que la loi n'a pas imposé que soit dans tous les cas laissée aux fumeurs la possibilité de disposer d'emplacements réservés, mais qu'elle a seulement permis, le cas échéant, la création de tels emplacements, il appartient au Premier ministre d'en interdire l'aménagement dans certains de ces

²⁹ CE, Ass., 16 octobre 2011, n° 317827.

³⁰ Cons. const., 21 février 2008, n° 2008-562 DC.

lieux, dès lors que cette interdiction est justifiée par la protection de la santé publique et est proportionnée à l'objectif poursuivi »³¹.

59. S'agissant par ailleurs de la violation du principe d'égalité, il est constant que la seule circonstance qu'une mesure de police d'application générale affecte particulièrement la situation de certaines personnes ne suffit pas à lui conférer un caractère discriminatoire³².

Toutefois, pour écarter ce grief, le juge de l'excès de pouvoir doit vérifier que la mesure est justifiée par la nécessité de prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public. Il doit par ailleurs contrôler son caractère proportionné, en particulier lorsqu'elle apporte une restriction à l'exercice de droits protégés :

« il appartient au juge administratif, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une telle mesure, de vérifier qu'elle est justifiée par la nécessité de prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public et de contrôler son caractère proportionné en tenant compte de ses conséquences pour les personnes dont elle affecte la situation, en particulier lorsqu'elle apporte une restriction à l'exercice de droits »³³.

60. Le Décret attaqué méconnaît les exigences jurisprudentielles de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité qui conditionnent la légalité de toute mesure de police restreignant les libertés fondamentales, en particulier lorsqu'il s'agit de protéger la santé publique dans des espaces affectés à un usage collectif.
61. D'abord, la nécessité de la mesure n'est ni démontrée, ni même alléguée avec rigueur. Le pouvoir réglementaire ne produit aucun élément concret permettant de considérer que la consommation de tabac en plein air, dans des espaces ouverts tels que les plages ou les parcs publics, exposerait les usagers à un risque sanitaire suffisant pour justifier une interdiction générale.

Au contraire, il est démontré que :

« À l'extérieur, il n'y a aucun risque connu lié à l'exposition à la fumée des autres »³⁴.

Or, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 19 mars 2007 précitée, une telle interdiction ne saurait être édictée que si elle est justifiée, notamment « *au vu des données épidémiologiques* » disponibles.

En l'absence d'éléments circonstanciés sur le risque sanitaire réel en milieu ouvert, la mesure apparaît donc déconnectée de toute analyse objective des besoins de santé publique.

³¹ CE, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réun., 19 mars 2007, n° 300467.

³² CE, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réun., 19 mars 2007, n°300467.

³³ CE, 5^e et 4^e ch. réun., 15 novembre 2017, n°403275.

³⁴ **Pièce n° 6** : DAUTZENBERG Bertrand, DELORMAS Pierre, BORGNE Anne, JOSSERAN Loïc, Le tabagisme passif, Actualité et dossier en santé publique, septembre 2001, n° 36, p. 66.

62. Ensuite, la mesure n'est pas adaptée au contexte des lieux concernés. Elle s'applique uniformément à des espaces publics très divers, sans prise en compte de leur configuration, de leur fréquentation, ni des usages qui y sont habituellement observés. Traiter de manière identique des lieux aussi différents qu'un square urbain, une plage rurale déserte en semaine, ou les abords d'un établissement scolaire revient à ignorer les particularités locales et à priver la décision réglementaire de toute modulation raisonnable

Une telle uniformité contrevient directement aux exigences d'adaptation, rappelées par la jurisprudence administrative.

63. Enfin, la mesure manque de proportionnalité. Elle restreint une liberté individuelle – celle de fumer dans un espace public – sans prévoir d'aménagements minimaux (zones spécifiques, horaires adaptés, exceptions géographiques). Cette interdiction absolue, qui ne distingue ni le type de lieu ni les périodes de fréquentation par des publics vulnérables, engendre des effets disproportionnés sur les libertés individuelles, et plus particulièrement sur les personnes dépendantes à la nicotine. Ces dernières sont contraintes de s'éloigner physiquement de tout espace public concerné pour satisfaire leur besoin, ce qui restreint leur liberté d'aller et venir et leur usage normal du domaine public.
64. L'administration ne démontre pas non plus que des mesures moins contraignantes – telles que la création de zones non-fumeurs clairement signalées, la sensibilisation du public ou la concertation locale – auraient été insuffisantes pour atteindre les objectifs de protection de la santé. L'absence de recours à ces solutions alternatives révèle un usage excessif et non nécessaire du pouvoir de police administrative.
65. En cela, la mesure contestée ne satisfait pas aux trois critères cumulatifs exigés par le Conseil d'État : elle n'est ni nécessaire au regard des risques invoqués, ni adaptée aux réalités locales, ni proportionnée dans ses effets. Elle apparaît donc entachée d'illégalité.

e) La méconnaissance du principe de proportionnalité des peines

66. Aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

« La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

67. Le Conseil constitutionnel a consacré un principe de proportionnalité à partir de l'exigence de nécessité des peines prévue par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen³⁵.

Ce principe implique que la sanction ou l'éventail des sanctions prévu par les textes soient adaptés à la gravité du manquement reproché.

³⁵ Cons. const. 12 janvier 2002, n° 2001-455 DC ; Cons. const. 23 juillet 1996, n° 96-378 DC.

Si le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation semblable à celui du Parlement et ne saurait alors substituer son appréciation à celle du législateur, il peut toutefois vérifier qu'il n'y ait pas de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

En effet, si l'article 8 ne fait référence qu'à la nécessité des peines, ce caractère de la peine ne peut s'apprécier qu'au regard du comportement qu'elle vient frapper ; c'est ainsi la teneur même de l'interdit pénal que le juge peut soupeser.

Si une loi est ainsi susceptible d'être annulée car contraire à la Constitution lorsque le législateur a entaché son appréciation d'une disproportion manifeste³⁶, il en est de même *a fortiori* s'agissant d'une décision administrative.

68. L'exigence de proportionnalité s'impose donc à une autorité administrative lorsqu'elle édicte une sanction pénale.
69. Contrôlant en excès de pouvoir l'édiction, par voie réglementaire, d'un régime de sanction, le Conseil d'État vérifie, au titre de ce principe, l'absence de disproportion manifeste de la sévérité de la sanction par rapport au manquement réprimé³⁷.
70. En fait, il appartient à l'autorité administrative, lorsqu'elle instaure par voie réglementaire une mesure de police assortie d'une sanction pénale, de démontrer que la peine prévue est strictement adéquate au regard de la gravité du comportement qu'elle entend réprimer.

Or, en l'espèce, aucune circonstance particulière n'est établie quant à la dangerosité effective, pour l'ordre public ou la santé, du simple fait de fumer dans un espace extérieur ouvert, en dehors de tout contact direct et immédiat avec des tiers vulnérables.

Aucun élément n'est versé au dossier pour établir que ce comportement constituerait, par nature, un risque objectivé comparable à ceux généralement sanctionnés par des mesures de police d'une telle sévérité.

71. La mesure en cause s'applique, sans modulation ni prise en compte du contexte concret, à la totalité des espaces visés, et ce indépendamment de toute gradation dans l'exposition au danger : une personne qui fume isolément sur une plage ou dans un parc désert encourt la même sanction que celle qui décide de méconnaître une interdiction matérialisée à proximité d'un groupe sensible.

Cette uniformité de traitement révèle l'absence d'individualisation de la sanction, laquelle dénote une disproportion manifeste entre la gravité variable du manquement et la rigueur de la peine applicable.

³⁶ Cons. const. 16 juillet 1996, n° 96-377 DC.

³⁷ CE, 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réun., 30 mai 2012, n° 351551.

72. Dans ces conditions, à défaut de toute justification individualisée ou de gradation dans le choix de la sanction tenant compte des circonstances propres à chaque situation, la mesure réglementaire litigieuse doit être regardée comme entachée d'une disproportion manifeste, en ce qu'elle ne répond pas à l'exigence constitutionnelle de nécessité et d'adaptation de la peine à la gravité réelle du comportement sanctionné.

2.2.2. Sur l'erreur manifeste d'appréciation

73. En droit administratif, l'erreur manifeste d'appréciation constitue un motif d'illégalité susceptible d'entacher toute décision administrative, y compris une mesure de police, lorsque l'autorité compétente fait un usage manifestement excessif ou inadapté de son pouvoir d'appréciation.

Le Conseil d'État contrôle non seulement l'exactitude matérielle des faits ayant fondé la décision, mais également leur appréciation juridique et la proportionnalité de la mesure adoptée au regard de l'objectif poursuivi. Ce contrôle est particulièrement renforcé lorsqu'est en cause une atteinte à des libertés fondamentales.

Le Conseil d'Etat a récemment rappelé : « *le caractère proportionné d'une mesure de police s'apprécie nécessairement en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et de son caractère approprié pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi.* »³⁸.

74. En l'espèce, la mesure apparaît inadaptée, voire inapplicable dans de nombreuses communes, en particulier dans les zones rurales, touristiques ou littorales. Comme le relève Monsieur Dominique GUILLOU, maire d'une commune du Finistère :

*« Inapplicable, au vu du peu de moyens des communes du département le plus maritime de France. Franchement, mobiliser mes deux policiers municipaux et mon ASVP pour coller des amendes de 135 euros à des gens en vacances qui se fument une clope à la plage, c'est n'importe quoi ! »*³⁹.

Cette inapplicabilité pratique est corroborée par de nombreux témoignages d'élus locaux et d'agents municipaux, qui pointent l'insuffisance des moyens humains pour assurer le contrôle effectif de l'interdiction sur des zones vastes, peu surveillées, à fréquentation saisonnière. L'écart manifeste entre la norme posée et la capacité à en assurer le respect effectif traduit une appréciation erronée des réalités territoriales.

75. En outre, la mesure est disproportionnée au regard de ses objectifs. Elle s'applique indistinctement à des sites aux enjeux sanitaires très hétérogènes (plages désertes, parcs urbains, zones scolaires, etc.), sans évaluation précise du risque ni prise en compte de la densité d'occupation ou de la présence effective de publics vulnérables.

³⁸ CE Ord. 23 octobre 2020 n° 445430, Cassia.

³⁹ MOREAU Nora, « Interdiction de fumer sur les plages : vent de révolte en Bretagne », *Le Parisien*, 5 juillet 2025, En ligne : <https://www.leparisien.fr/societe/interdiction-de-fumer-sur-les-plages-vent-de-revolte-en-bretagne-05-07-2025-7UJEBXJNE5G7FFBGVLQ4F56AGM.php>.

Elle est ainsi démesurée au regard du but poursuivi, dès lors qu'aucune donnée scientifique ne justifie une telle généralisation pour des espaces ouverts, ni n'établit un impact significatif sur la santé publique.

76. Par ailleurs, les effets pervers de la mesure sont signalés sur le terrain : report des pratiques aux marges immédiates des périmètres d'interdiction, conflits d'usage accrus, tensions entre usagers, sentiment d'infantilisation et rejet croissant de la norme.

Ces réalités négatives renforcent le caractère contre-productif et déséquilibré de la mesure, qui se traduit par une dégradation de la qualité de l'usage du domaine public, sans gain avéré pour la santé publique.

77. Enfin, la mesure fait abstraction des expériences comparables menées à l'étranger, où les dispositifs efficaces reposent au contraire sur des approches ciblées, progressives, concertées et adaptées aux réalités locales.
78. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le Décret attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'il repose sur une évaluation inadéquate des risques, des moyens disponibles et des effets concrets de la mesure sur les usagers comme sur les collectivités territoriales.

PAR CES MOTIFS

Vu l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention,

Vu l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958,

Vu les articles 2, 4, 6 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789,

Vu l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations,

Vu l'article L. 2122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques,

Vu la jurisprudence,

Vu la présente requête et les pièces communiquées à son soutien,

Il est demandé au Conseil d'État de bien vouloir :

- **DIRE ET JUGER** recevables et bien fondées les demandes formées par les Requérants ;
- **ANNULER** 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, pris par le Premier ministre ;

En tout état de cause,

- **ORDONNER** que l'État verse aux Requérants une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Sous toutes réserves

Liste des pièces communiquées

- Pièce n°1** 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
- Pièce n°2** C. Vautrin, Vers une génération sans tabac : des espaces sans tabac dès le 1^{er} juillet 2025 et de nouvelles mesures pour renforcer la prévention et la protection des plus jeunes, communiqué de presse du 30 mai 2025
- Pièce n°3** Statuts du Cercle Droit & Liberté
- Pièce n°4** Carte d'identité de
- Pièce n°5** Attestation de
- Pièce n°6** DAUTZENBERG Bertrand, DELORMAS Pierre, BORGNE Anne, JOSSERAN Loïc, Le tabagisme passif, Actualité et dossier en santé publique, septembre 2001, n° 36