**Conseil d'État**

**N° 509446**
**ECLI:FR:CECHR:2026:509446.20260713**
Mentionné aux tables du recueil Lebon

**1ère et 4ème chambres réunies**

M. Jacques-Henri Stahl, président
M. Pierre Boussaroque, rapporteur
Mme Leïla Derouich, rapporteure publique
CABINET MUNIER-APAIRE, avocats

**Lecture du lundi 13 juillet 2026**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

---

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 509446, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 4 novembre 2025, 4 février et 30 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Dean & Simmons France et la société Manufacture de Tabacs Heintz Van Landewyck demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-898 du 5 septembre 2025 relatif à l'interdiction des produits à usage oral contenant de la nicotine ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que ce décret :
- est entaché d'illégalité externe à défaut d'être revêtu du contreseing du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de l'intérieur, du ministre des armées et du ministre chargé des transports, alors que ces ministres doivent être regardés comme chargés de son exécution ;
- il a été adopté à l'issue d'une procédure irrégulière faute pour l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) d'avoir été consultée ou associée à son élaboration ainsi que l'imposent les dispositions de l'article L. 5311-2 du code de la santé publique ;
- les interdictions qu'il édicte méconnaissent, compte tenu de leur caractère général et absolu, la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce de l'industrie, dès lors que les produits contenant de la nicotine sont d'ores et déjà soumis à une réglementation stricte résultant des articles R. 5132-1 et suivants du code de la santé publique, que ces interdictions ne tiennent pas compte de la nocivité réelle pour la santé des produits contenant de la nicotine à usage oral, qui peuvent être utilisés pour favoriser le sevrage tabagique, et ne sont pas cohérentes avec le régime applicable aux produits, plus nocifs, contenant du tabac, que l'objectif de santé publique poursuivi pouvait être atteint par une réglementation moins restrictive, que des médicaments à base de nicotine sont autorisés et que ces interdictions sont inadaptées en raison des risques de contournement par le commerce en ligne et de développement d'un marché clandestin ;
- il porte atteinte à la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et au droit au respect de la vie privée garanti par les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors que les interdictions qu'il édicte s'appliquent à tous les consommateurs, alors qu'elles auraient pu être limitées aux jeunes ;
- il méconnaît le règlement (CE) n° 178/2002 du 28 janvier 2002, dès lors que les mesures d'interdiction qu'il édicte, qui ne sont pas justifiées par l'urgence, ne présentent pas de caractère provisoire et que le système d'alerte rapide, prévu à l'article 50 de ce règlement, n'a pas été mis en œuvre avant leur édiction ;
- il a été pris en méconnaissance de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui faisait obstacle à l'adoption de mesures nationales plus strictes que celle prévues par la réglementation harmonisée que constitue le règlement (CE) n° 178/2002 ;
- les interdictions qu'il édicte constituent des restrictions quantitatives interdites par les articles 34 et 35 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dès lors qu'elles ne sont ni justifiées ni proportionnées au regard de l'objectif de protection de la santé des personnes qu'elles poursuivent, dans la mesure où elles ne sont pas cohérentes avec cet objectif et, par leur généralité et faute notamment de distinguer entre les usagers ou selon la teneur en nicotine des produits concernés, vont au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre ;
- il méconnaît les articles 56 et 58 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qu'il porte atteinte à la libre prestation de services et à la libre circulation des services en matière de transports, les interdictions qui en sont issues affectant de manière injustifiée les activités des entreprises de logistique, des grossistes et des distributeurs fournissant des services de transport ou de stockage transfrontaliers ;
- il méconnaît, en raison de la disproportion des interdictions qu'il édicte, la liberté d'entreprise garantie par l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

- il méconnaît, en raison notamment de l'interdiction de détention qu'il édicte, le droit à la libre circulation des citoyens au sein de l'Union européenne garanti par l'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- il méconnaît l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'en interdisant, sans indemnité, la commercialisation et la détention des produits contenant de la nicotine à usage oral, il porte une atteinte injustifiée et disproportionnée au droit au respect des biens que constituent ces produits ;
- le pouvoir règlementaire a méconnu l'étendue de sa compétence faute pour le décret attaqué de déterminer avec une précision suffisante les conditions d'application de la loi, en ce qu'il n'encadre pas suffisamment les dérogations qu'il prévoit en faveur de la recherche ;
- le décret attaqué méconnaît les principes de confiance légitime et de sécurité juridique en ce qu'il met un terme, sans prévoir un préavis suffisant, aux activités des acteurs économiques de la filière des produits à usage oral contenant de la nicotine.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 avril 2026, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées conclut au rejet de la requête. Elle soutient que :
- les sociétés requérantes ne peuvent utilement se prévaloir des dispositions des article 2 et 4 de la Déclaration de 1789 dans la mesure où les interdictions édictées par le décret attaqué s'inscrivent dans le cadre de la disposition législative que constitue l'article L. 5132-8 du code de la santé publique ;
- l'invocation du règlement (CE) n° 178/2002 est inopérante dès lors que les produits visés par l'interdiction édictée par le décret litigieux ne sont pas des denrées alimentaires au sens de ce règlement ;
- il en va de même de l'invocation de l'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le décret attaqué ne remettant pas en cause la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union ;
- en tout état de cause, les moyens soulevés par les sociétés requérantes ne sont pas fondés.

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

2° Sous le n° 509514, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 6 novembre 2025 et 17 mars 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société EVLB demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-898 du 5 septembre 2025 relatif à l'interdiction des produits à usage oral contenant de la nicotine en tant qu'il interdit la fabrication, la production et l'exportation des produits à usage oral contenant de la nicotine ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler ce décret en tant qu'il fixe sa date d'entrée en vigueur au 1er avril 2026 et d'enjoindre au Premier ministre de fixer un nouveau délai pour l'entrée en vigueur de ce décret qui ne soit pas inférieur à un an à compter de la décision du Conseil d'Etat à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- le décret attaqué institue des restrictions à l'importation et à l'exportation contraires aux dispositions des articles 34 et 35 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne faute pour le pouvoir réglementaire de démontrer que les interdictions qu'il édicte, à tout le moins en ce qu'elles concernent la fabrication et l'exportation, sont proportionnées au regard des risques que l'usage oral des produits contenant de la nicotine comporte pour la santé publique, des mesures moins restrictives de la libre circulation des marchandises étant envisageables ;
- pour les mêmes raisons, ce décret porte une atteinte illégale au principe constitutionnel de liberté du commerce et de l'industrie ;
- les interdictions édictées par le décret attaqué constituent des mesures de police disproportionnées, dès lors que, d'une part, elles concernent notamment des produits, tels que les comprimés sublinguaux ou les perles microdosées, dont il n'est pas scientifiquement établi qu'ils seraient nocifs ou favoriseraient le tabagisme chez les jeunes et que, d'autre part, l'objectif de santé publique poursuivi ne justifie pas une mesure générale d'interdiction, au demeurant plus sévère que les mesures applicables aux produits relevant de la même classification au titre de la santé publique ;
- ces interdictions méconnaissent le principe d'égalité dès lors qu'elles ne concernent ni le tabac à chiquer, dont il est scientifiquement établi qu'il comporte des effets plus graves pour la santé que les produits contenant de la nicotine à usage oral microdosés, ni les produits de vapotage, dont les effets sont analogues dès lors qu'ils contiennent également de la nicotine synthétique ;
- à titre subsidiaire, le décret attaqué méconnaît le principe de confiance légitime, le principe de sécurité juridique et les dispositions de l'article L. 221-5 du code des relations entre le public et l'administration faute de prévoir un différé d'application suffisant.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 février 2026, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par une intervention, enregistrée le 17 avril 2026, l'association « Contre-feu, l'Alliance contre l'industrie du tabac » demande que le Conseil d'Etat rejette la requête par les mêmes motifs que ceux exposés par la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées.

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

3° Sous le n° 509563, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et deux nouveaux mémoires, enregistrés le 7 novembre 2025 et les 6 février, 7 mai, 11 mai et 30 juin 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société JT International France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-898 du 5 septembre 2025 relatif à l'interdiction des produits à usage oral contenant de la nicotine ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- le Gouvernement ne démontrant pas que le texte du décret attaqué est identique à celui dont il avait saisi le Conseil d'Etat, ce décret doit être regardé comme ayant été édicté en méconnaissance des règles qui régissent la consultation du Conseil d'Etat ;
- le décret attaqué est dépourvu de base légale, dès lors que, les produits à usage oral contenant de la nicotine n'étant pas des produits pharmaceutiques, ils ne peuvent faire l'objet des mesures prévues par l'article L. 5132-8 du code de la santé publique ;
- les interdictions édictées par le décret attaqué méconnaissent l'exigence de proportionnalité des mesures de police et des restrictions à la libre circulation des marchandises, garantie notamment par l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ces interdictions, adoptées alors même que la révision de la directive 2014/40/UE était envisagée par la Commission européenne, n'étant ni nécessaires, ni adaptées, ni proportionnées aux objectifs de protection de la santé publique poursuivis, dès lors que la nocivité des produits à usage oral contenant de la nicotine, qui dépend du dosage, a été surévaluée, que l'effet « passerelle » avec la consommation de tabac n'est pas établi et qu'il était possible d'atteindre l'objectif poursuivi par des mesures moins restrictives, ainsi que l'ont fait d'autres Etats membres de l'Union européenne ;
- le décret attaqué méconnaît le principe de sécurité juridique en raison de l'imprécision de son champ d'application, qui pourrait être interprété comme s'étendant aux produits permettant l'inhalation de nicotine, bien que certains de ces produits soient autorisés par la directive 2014/40/UE du 3 avril 2014 ;
- à titre subsidiaire, les interdictions qu'il édicte sont disproportionnées en ce qu'elles ne prévoient aucune dérogation en fonction du dosage des produits en nicotine ;
- à titre plus subsidiaire, ces interdictions sont également disproportionnées en ce qu'elles incluent le transport, l'importation, l'exportation et la détention des produits à usage oral contenant de la nicotine.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 avril 2026, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 juin 2026, le Premier ministre conclut au rejet de la requête. Il fait valoir que le Conseil d'Etat a été consulté sans irrégularité sur le décret attaqué.

4° Sous le n° 509580, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 7 novembre 2025 et les 6 février, 5 mars et 1er juin 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Philip Morris France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-898 du 5 septembre 2025 relatif à l'interdiction des produits à usage oral contenant de la nicotine et la décision rejetant son recours gracieux contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- sauf pour le Gouvernement à établir qu'il est revêtu de la signature de son auteur ainsi que de la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci, ce décret est irrégulier en la forme au regard des exigences de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- sauf pour le Gouvernement à établir que son texte correspond soit à celui qui avait été soumis pour avis au Conseil d'Etat, soit à l'avis adopté par ce dernier, le décret attaqué a été édicté en méconnaissance des règles qui régissent la consultation du Conseil d'Etat ;
- le décret attaqué est entaché d'incompétence dès lors que les dispositions de l'article L. 5132-8 du code de la santé publique, sur le fondement desquelles il a été pris, habilitent le pouvoir réglementaire à réglementer les opérations portant sur les substances classées comme vénéneuses et non à interdire les opérations portant sur des produits de consommation courante au seul motif qu'ils contiennent une telle substance ;
- les interdictions qu'il édicte sont illégales, en raison de leur caractère général et absolu, faute d'être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif sanitaire poursuivi, dès lors qu'elles ne reposent pas sur des données scientifiques solides, ne permettront pas d'éviter le développement de marchés parallèles, ne contribueront pas à la lutte contre le tabagisme et sont disproportionnées au regard de l'état actuel de la réglementation et des mesures alternatives susceptibles d'être envisagées ;
- pour les mêmes raisons, ces interdictions portent une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à

la liberté du commerce et de l'industrie ;
- ces interdictions méconnaissent le principe d'égalité en ce que des produits plus nocifs contenant de la nicotine sont soumis à des régimes moins restrictifs ;
- pour les mêmes raisons que celles pour lesquelles elles méconnaissent les exigences de proportionnalité découlant du droit interne, ces interdictions méconnaissent le principe de libre circulation des marchandises garanti par les articles 34 et 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- le décret attaqué a été édicté en méconnaissance des obligations résultant des articles 5, paragraphe 1 et 6, paragraphe 2 de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015 dès lors que les autorités françaises n'ont pas fourni à la Commission l'ensemble des informations lui permettant de se prononcer en connaissance de cause et n'ont pas répondu de manière suffisante aux avis circonstanciés émis par d'autres Etats membres ni pris en compte ces avis ;
- le décret attaqué a été adopté en méconnaissance du principe de coopération loyale résultant de l'article 4, paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne, dès lors que les autorités françaises ne pouvaient ignorer que la Commission européenne avait engagé les travaux de révision de la directive 2014/40/UE du 3 avril 2014 ainsi que de la directive 2003/33/CE du 26 mai 2003, dont elle avait indiqué qu'ils porteraient notamment sur les produits contenant de la nicotine à usage oral.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 avril 2026, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 juin 2026, le Premier ministre conclut au rejet de la requête. Il fait valoir que le Conseil d'Etat a été consulté sans irrégularité sur le décret attaqué.

5° Sous le n° 512936, par une requête et un mémoire en réplique, enregistré les 18 février et 19 juin 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération des buralistes demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-898 du 5 septembre 2025 relatif à l'interdiction des produits à usage oral contenant de la nicotine et la décision rejetant son recours gracieux contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- les interdictions édictées par le décret attaqué ne sont ni justifiées ni proportionnées au regard de l'objectif de santé publique poursuivi et méconnaissent ainsi tant le principe de liberté du commerce et de l'industrie que les dispositions de l'article L. 5132-8 du code de la santé publique, dès lors qu'elles ne sont pas en rapport avec la gravité des risques résultant de l'usage oral des produits contenant de la nicotine, qu'elles ne contribuent pas de façon adaptée à la lutte contre le tabagisme et que des mesures moins restrictives, telles que l'interdiction de la vente aux mineurs ou la vente dans les bureaux de tabac, permettraient d'atteindre les objectifs poursuivis ;
- pour les mêmes raisons, ces interdictions constituent des restrictions quantitatives interdites par les articles 34 et 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 avril 2026, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par la confédération requérante ne sont pas fondés.

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

6° Sous le n° 513440, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 6 mars et 8 juin 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société British American Tobacco France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-898 du 5 septembre 2025 relatif à l'interdiction des produits à usage oral contenant de la nicotine ainsi que la décision de rejet de son recours gracieux contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les interdictions édictées par le décret attaqué constituent une restriction disproportionnée à la libre circulation des personnes, à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services garanties par les articles 20, 21, 45, 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, interprétés à la lumière de l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ces interdictions, qui sont de nature à dissuader les consommateurs de produits à usage oral contenant de la nicotine acquis dans les Etats membres où leur commercialisation est licite d'exercer leur droit à la libre circulation, n'étant pas justifiées par des éléments scientifiques suffisamment probants et n'étant pas aptes à atteindre l'objectif de protection de la santé publique poursuivi, que des mesures moins restrictives permettraient d'atteindre.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 juin 2026, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

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

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :
- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 ;
- la directive 2014/40/UE du Parlement et du Conseil européen du 3 avril 2014 ;
- la directive (UE) 2015/1535 du Parlement et du Conseil européen du 9 septembre 2015 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :
- le rapport de M. Pierre Boussaroque, conseiller d'Etat ;
- les conclusions de Mme Leïla Derouich, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, au Cabinet Munier-Apaire, avocat de la société Dean & Simmons France et autre, à la SAS Hannotin Avocats, avocat de la société JT International France, à la SELAS Froger, Zajdela, avocat de la société Philip Morris France et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la société British American Tobacco France ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 1er juillet et 6 juillet 2026, présentées par la société JT International France, la société Philip Morris France, la société British American Tobacco France et la société Dean and Simmons France ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre le même décret. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur l'intervention de l'association « Contre-feu, l'Alliance contre l'industrie du tabac » :

2. L'association « Contre-Feu, l'Alliance contre l'industrie du tabac » justifie d'un intérêt suffisant au maintien du décret attaqué. Ainsi, son intervention dans l'instance n° 509514 est recevable.

Sur le cadre juridique du litige et les dispositions contestées :

3. Aux termes de l'article L. 5132-1 du code de la santé publique : « Sont comprises comme substances vénéneuses : (…) 4° Les substances inscrites sur la liste I et la liste II définies à l'article L. 5132-6. / Au sens de cette présente partie : / On entend par "substances" les éléments chimiques et leurs composés comme ils se présentent à l'état naturel ou tels qu'ils sont produits par l'industrie, contenant éventuellement tout additif nécessaire à leur mise sur le marché. / On entend par "préparations" les mélanges ou solutions composés de deux substances ou plus. » Aux termes de l'article L. 5132-6 du même code : « Les listes I et II mentionnées au 4° de l'article L. 5132-1 comprennent : / 2° Les médicaments à usage humain susceptibles de présenter directement ou indirectement un danger pour la santé ; / 3° Les médicaments à usage humain contenant des substances dont l'activité ou les effets indésirables nécessitent une surveillance médicale ; / 5° Tout autre produit ou substance présentant pour la santé des risques directs ou indirects. / La liste I comprend les substances ou préparations, et les médicaments à usage humain et produits présentant les risques les plus élevés pour la santé. » Aux termes de l'article L. 5132-7 : « Les plantes, substances ou préparations vénéneuses sont classées comme stupéfiants ou comme psychotropes ou sont inscrites sur les listes I et II par décision du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, sans préjudice des dispositions réglementaires applicables aux plantes, substances ou préparations vénéneuses inscrites sur les listes I et II mentionnées au 4° de l'article L. 5132-1 contenues dans des produits autres que les médicaments à usage humain. » En vertu d'un arrêté du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale du 22 février 1990 portant inscription sur les listes I et II des substances vénéneuses définies à l'article R. 5204 du code de la santé publique, intervenu antérieurement à l'entrée en vigueur des dispositions législatives ayant confié au directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé la compétence pour procéder à une telle inscription, la nicotine est inscrite sur la liste I prévue à l'article L. 5132-6 du même code et constitue à ce titre une substance vénéneuse au sens de l'article L. 5132-1 de ce code.

4. Aux termes de l'article L. 5132-8 du code de la santé publique : « La production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition et l'emploi de plantes, de substances ou de préparations classées comme vénéneuses sont soumises à des conditions définies par décrets en Conseil d'Etat. / Ces décrets peuvent prohiber toute opération relative à ces plantes et substances ; ils peuvent notamment, après avis des

Académies nationales de médecine et de pharmacie, interdire la prescription et l'incorporation dans des préparations de certaines de ces plantes et substances ou des spécialités qui en contiennent. / Les conditions de prescription et de délivrance de telles préparations sont fixées après avis des conseils nationaux de l'ordre des médecins et de l'ordre des pharmaciens. » En application de ces dispositions, l'article 1er du décret attaqué du 5 septembre 2025 relatif à l'interdiction des produits à usage oral contenant de la nicotine insère dans le code de la santé publique un article R. 5132-45 ainsi rédigé : « La production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition et l'emploi de produits à usage oral contenant de la nicotine sont interdits sur le territoire national. / Sont considérés comme produits à usage oral contenant de la nicotine tous les produits manufacturés, constitués totalement ou partiellement de nicotine synthétique ou naturelle, conditionnés pour la vente, quelle que soit leur présentation, et destinés à la consommation humaine par ingestion ou absorption. / L'interdiction mentionnée au premier alinéa ne s'applique pas : / 1° Aux tabacs à chiquer ; / 2° Aux médicaments au sens des articles L. 5111-1 et L. 5121-1-1, aux dispositifs médicaux au sens des articles L. 5211-1 et L. 5221-1 ainsi qu'aux matières premières à usage pharmaceutique telles que définies à l'article L. 5138-2 ; / 3° Aux denrées alimentaires au sens du règlement (CE) 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, qui contiennent naturellement de la nicotine ou qui sont conformes au règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/ CEE du Conseil. » Le même article 1er insère dans le code de la santé publique un article R. 5132-46 ainsi rédigé : « Des dérogations à l'interdiction prévue à l'article R. 5132-45 peuvent être accordées à des fins de recherche par arrêté du ministre chargé de la santé. / Les conditions et modalités de ces dérogations sont précisées par arrêté du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de la recherche. » Enfin, l'article 3 du décret attaqué prévoit, quant à lui, que : « Le présent décret entre en vigueur le premier jour du septième mois suivant celui de sa publication. »

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret :

5. Lorsqu'un décret doit être pris en Conseil d'Etat, le texte retenu par le Gouvernement ne peut être différent à la fois du projet qu'il avait soumis au Conseil d'Etat et du texte le cas échéant adopté par ce dernier. Au cas d'espèce, il ressort des pièces des dossiers, notamment de la copie du texte de la saisine rectificative présentée oralement lors de la séance au cours de laquelle la section sociale du Conseil d'Etat a examiné le projet du Gouvernement et lui donné un avis défavorable, produite par le Premier ministre, qu'aucune disposition du décret dont l'annulation est demandée ne diffère du texte de cette saisine rectificative. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret doit être écarté.

Sur les moyens relatifs à la procédure d'adoption du décret attaqué :

6. En premier lieu, si le 3° de l'article L. 5311-2 du code de la santé publique prévoit notamment que, « en vue de l'accomplissement de ses missions », l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé « participe à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires » dans son champ de compétence, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet, par elles-mêmes, d'imposer, à peine d'irrégularité, que l'agence soit consultée sur les projets de textes réglementaires ou associée à la préparation de ces textes. Il suit de là que le moyen tiré de ce que l'agence n'aurait été ni associée à l'élaboration du décret attaqué ni consultée préalablement à son édiction ne peut qu'être écarté.

7. En deuxième lieu, aux termes du f) du paragraphe 1 de l'article 1er de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, constitue une règle technique au sens de cette directive « une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 7, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services ». Aux termes de l'article 5 de la même directive : « 1. Sous réserve de l'article 7, les États membres communiquent immédiatement à la Commission européenne tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit ; ils adressent également à la Commission une notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet. / (…) La Commission porte aussitôt le projet de règle technique et tous les documents qui lui ont été communiqués à la connaissance des autres États membres ; (…). / 2. La Commission et les États membres peuvent adresser à l'État membre qui a fait part d'un projet de règle technique des observations dont cet État membre tient compte dans la mesure du possible lors de la mise au point ultérieure de la règle technique (…) ». Il résulte par ailleurs des dispositions du paragraphe 2 de l'article 6 de la même directive que les États membres doivent reporter de six mois l'adoption d'un projet de règle technique n'ayant pas la forme d'un accord volontaire et n'étant pas relative aux services à compter de la date de la réception par la Commission de la communication visée à l'article 5, paragraphe 1, si la Commission ou un autre État membre émet, dans les trois mois qui suivent cette date, un avis circonstancié selon lequel la mesure envisagée présente des aspects pouvant éventuellement créer des obstacles à la libre circulation des marchandises dans le cadre du marché intérieur. En pareille hypothèse, l'État membre concerné fait rapport à la Commission sur la suite qu'il a l'intention de donner à de tels avis circonstanciés et la Commission commente cette réaction.

8. Il ressort des pièces des dossiers que, pour l'application de la directive (UE) 2015/1535, le projet dont est issu le décret attaqué a été notifié à la Commission européenne le 24 février 2025 et que, plusieurs Etats membres ayant émis des avis circonstanciés selon lesquels la mesure envisagée présentait des aspects pouvant éventuellement créer des obstacles à la libre circulation des marchandises dans le cadre du marché intérieur, l'échéance de la période de report d'adoption prévue par l'article 6 de cette directive a été fixée au 25 août 2025. D'une part, si la société Philip Morris France soutient que, faute pour les autorités françaises d'avoir répondu à la demande d'informations qui leur a été adressée le 1er avril 2025 par la Commission, celle-ci n'aurait pas disposé d'une information suffisante quant à la portée du projet notifié, il ressort des pièces produites par la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, en tout état de cause, qu'il a été répondu à cette demande le 11 avril 2025. D'autre part, les termes de la directive cités au point 7 n'imposaient pas aux autorités françaises, qui ont fait connaître à la Commission le 21 août 2025 la suite qu'elles avaient l'intention de donner aux avis circonstanciés émis par les autres Etats membres, de modifier le projet notifié pour tenir compte de ces avis. Il suit de là, sans qu'il soit besoin de demander à la Commission de produire les éventuelles observations qu'elle aurait adressées aux autorités françaises, que la société Philip Morris France n'est pas fondée à soutenir que le décret attaqué aurait été pris en méconnaissance des articles 5, paragraphe 1, et 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535.

Sur les moyens relatifs à la forme du décret attaqué :

9. En premier lieu, aux termes de l'article 22 de la Constitution : « Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution. » S'agissant d'un acte réglementaire, les ministres chargés de son exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement cette exécution. Le décret attaqué n'implique pas nécessairement l'intervention de mesures réglementaires ou individuelles que les ministres de la justice, de l'intérieur, de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, des armées, de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ou, en tout état de cause, le ministre auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargé des transports seraient compétents pour signer ou contresigner, quels que soient par ailleurs les termes des décrets fixant leurs attributions. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué aurait été pris en méconnaissance de l'article 22 de la Constitution faute d'avoir été contresigné par ces ministres ne peut qu'être écarté.

10. En deuxième lieu, il ressort des mentions de l'ampliation du décret attaqué, certifiée conforme par la secrétaire générale du Gouvernement, que ce décret a été signé par le Premier ministre et par l'ensemble des ministres contresignataires, dont il porte mention des prénom, nom et qualité. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, en vertu desquelles toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur, ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité manque en fait.

Sur le moyen tiré du défaut de base légale du décret attaqué :

11. Ainsi qu'il a été dit au point 4, le décret attaqué a été pris sur le fondement de l'article L. 5132-8 du code de la santé publique. Il ne résulte ni de cet article, ni des autres dispositions citées au point 4, ni d'aucune autre disposition que seules pourraient être réglementées, sur son fondement, les préparations ayant le caractère de médicaments à usage humain. Ainsi, au cas où ils contiennent, outre de la nicotine naturelle ou synthétique, des additifs et d'autres éléments chimiques ou leurs composés, les produits à usage oral contenant de la nicotine doivent être regardés comme des préparations au sens de l'article L. 5132-8 de ce code, susceptibles de faire l'objet des mesures prévues par cet article. Il suit de là que le Premier ministre a pu, sans excéder la compétence qu'il tient des dispositions de l'article L. 5132-8 du code de la santé publique, lesquelles prévoient expressément la possibilité de prohiber toute opération relatives aux plantes et substances classées comme vénéneuses, interdire, par le décret en Conseil d'Etat attaqué, sous les réserves et exceptions qu'il prévoit, la production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, la détention, l'offre, la cession et l'acquisition des produits à usage oral contenant de la nicotine.

Sur le moyen tiré de l'existence d'une subdélégation illégale :

12. Ainsi qu'il a été dit au point 4, le décret attaqué insère dans le code de la santé publique un article R. 5132-46 qui prévoit la possibilité d'accorder, par arrêté du ministre chargé de la santé, des dérogations aux interdictions prévues à l'article R. 5132-45 à des fins de recherche et renvoie à un arrêté des ministres chargés de la santé et de la recherche le soin de préciser les conditions et modalités de ces dérogations. En définissant ainsi tant l'autorité compétente pour accorder les dérogations que la finalité en vue de laquelle elles peuvent être accordées, le décret attaqué définit avec une précision suffisante la portée de cette possibilité de dérogation et a pu, sans méconnaître la compétence qui lui est attribuée par l'article L. 5321-8 du code de la santé publique, renvoyer à un arrêté le soin de préciser les conditions et modalités de ces dérogations.

Sur le moyen tiré de l'imprécision du champ d'application des dispositions litigieuses :

13. Il résulte sans ambiguïté tant des termes que de l'économie générale des dispositions du décret attaqué, qui définissent les produits « à usage oral » contenant de la nicotine comme des produits destinés à la consommation humaine « par ingestion ou absorption », que ces dispositions ne s'appliquent pas aux produits contenant de la nicotine destinés à être consommés par voie d'inhalation, notamment aux produits du tabac destinés à être fumés et aux produits du vapotage. Ainsi, ne peut qu'être écarté le moyen tiré, par la société JT International France, de ce qu'en raison de l'ambiguïté qui résulterait de l'imprécision de son champ d'application, ce décret méconnaîtrait le principe de sécurité juridique.

Sur les moyens tirés de la violation de l'article L. 5132-8 du code de la santé publique, de la liberté personnelle, de la liberté d'entreprendre et de la liberté du commerce et de l'industrie :

14. Ainsi qu'il a été dit au point 11, le législateur a confié au pouvoir réglementaire, par l'article L. 5132-8 du code de la santé publique, le soin de réglementer la production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition et l'emploi de plantes et substances classées comme stupéfiantes, en l'autorisant expressément à prohiber la totalité des opérations relatives à ces plantes et substances. Les mesures prises sur le fondement de l'article L. 5132-8 du code de la santé publique doivent toutefois être justifiées au regard de l'objectif de santé publique poursuivi et proportionnées aux risques pour la santé que présentent les substances vénéneuses ainsi réglementées.

15. Pour justifier les interdictions qui résultent du décret attaqué, la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées fait valoir que, dans les années récentes, de nouveaux produits à usage oral contenant de la nicotine, se présentant sous des formes diverses telles que des sachets à placer entre la joue et la gencive, des pâtes, billes, liquides, gommes à mâcher, pastilles ou bandelettes, ont été introduits sur le marché français et que le développement rapide de ce marché nouveau est soutenu par un marketing attractif qui favorise la consommation de ces produits, en particulier par les jeunes, et s'inscrit, comme le relève un rapport de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) publié en 2024, dans le cadre d'une stratégie de diversification de l'industrie du tabac visant à séduire les jeunes consommateurs. Elle rappelle que de nombreuses études scientifiques, mentionnées notamment dans un avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) de janvier 2015, ont établi le caractère addictif de la nicotine ainsi que les dangers qu'elle présente pour le fonctionnement cérébral et le bien-être mental, en particulier chez les jeunes en phase de développement cérébral, pour le système cardiovasculaire ou encore pour la muqueuse buccale, ces risques ayant justifié son inscription sur la liste I des substances vénéneuses, qui recense celles présentant les risques les plus élevés pour la santé. Elle souligne en outre qu'il ressort de données publiées par l'ANSES en juillet 2025, confirmant de précédentes données rendues publiques en septembre 2023, que les cas d'intoxication à la nicotine nécessitant une prise en charge médicale ont connu en France une progression significative aux cours des dernières années, particulièrement chez les adolescents, une dizaine d'entre eux ayant présenté, au cours de la période 2023-2024, un syndrome d'intoxication nicotinique sévère nécessitant une prise en charge en service d'urgences. Ainsi, il ressort des pièces des dossiers, quand bien même l'ampleur des effets attachés à l'usage oral de produits contenant de la nicotine sur la santé humaine, notamment sur celle des jeunes, n'est pas connue avec précision, en raison du manque de recul et du faible nombre des études scientifiques indépendantes qui leur ont été consacrées, et à supposer même que l'usage de ces produits n'aurait qu'un effet d'entraînement limité vers le tabagisme, que les mesures de police édictées par le décret attaqué sont justifiées par l'existence d'un risque grave pour la santé des personnes et notamment celles des jeunes.

16. Pour soutenir, néanmoins, que ces mesures seraient disproportionnées par rapport aux risques encourus, les sociétés et la confédération requérante font valoir, en premier lieu, que les produits à usage oral contenant de la nicotine sont susceptibles de contribuer au sevrage tabagique et de participer ainsi à la lutte contre le tabagisme. Toutefois, d'une part, il ne ressort pas des pièces des dossiers que la réalité de ce bénéfice soit établie et, d'autre part, le décret attaqué exclut expressément du champ d'application des interdictions qu'il édicte les médicaments, les dispositifs médicaux et les matières premières à usage pharmaceutique et ne remet pas en cause, dès lors, la possibilité de produire et de commercialiser, dans le respect de la réglementation applicable aux médicaments, des produits de sevrage tabagique contenant de la nicotine.

17. En deuxième lieu, les requérantes soutiennent que l'état du droit préexistant à l'intervention du décret attaqué, notamment les dispositions générales applicables aux substances inscrites sur les listes I et II des substances vénéneuses, était suffisant pour garantir la protection de la santé humaine contre les risques associés à la consommation des produits à usage oral contenant de la nicotine. Toutefois, si les dispositions de l'article R. 5132-44-1 du code de la santé publique soumettent, d'une manière générale, les substances et préparations relevant des listes I ou II qui ne constituent pas des médicaments aux dispositions des articles R. 5132-1 à R. 5132-26 du même code, ce qui implique, sous réserve notamment des dispositions de l'article R. 5132-2 relatives aux préparations contenant des substances classées à des doses ou concentrations très faibles, leur délivrance par un pharmacien sur prescription ou commande à usage professionnel d'un professionnel de santé et leur soumission à des prescriptions particulières quant à leur emballage et leur étiquetage, il ne ressort pas des pièces des dossiers que ce régime, dont les requérantes soulignent d'ailleurs elles-mêmes les limites, notamment celles résultant des dispositions de l'article R. 5132-2 du code de la santé publique, permette d'atteindre avec la même efficacité les objectifs poursuivis par le décret attaqué, alors notamment que la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées fait valoir le risque de confusion, dans l'esprit du public, que comporte la commercialisation en officine pharmaceutique de produits à usage oral contenant de la nicotine n'ayant pas le caractère de médicaments.

18. Si les sociétés et la confédération requérantes soutiennent également, en troisième lieu, qu'il aurait été possible d'atteindre l'objectif de santé publique poursuivi par des mesures moins restrictives, telles que des interdictions limitées aux mineurs, une limitation de la teneur des produits concernés en nicotine, l'encadrement de leur vente ou l'apposition de mentions avertissant des risques encourus, il ne ressort pas des pièces des dossiers que de telles mesures permettraient d'atteindre les objectifs poursuivis par le décret attaqué, dès lors notamment que les risques particuliers auxquels la consommation de nicotine expose les jeunes ne sont pas limités à ceux d'entre eux qui sont mineurs et que le mode de consommation de ces produits, non seulement comporte un risque important de surconsommation, mais encore, par sa discrétion, rend leur usage particulièrement difficile à contrôler.

19. En quatrième lieu et enfin, si certaines des requérantes, notamment la société EVLB, soutiennent que les objectifs poursuivis par le décret attaqué auraient pu être atteints sans interdire, notamment, la fabrication des produits à usage oral contenant de la nicotine en vue de leur exportation, il ressort des pièces des dossiers que l'interdiction de l'ensemble des activités impliquant ces produits, qui concourt par elle-même à l'objectif de protection de la santé poursuivi par la réglementation litigieuse, renforce, en assurant son caractère systématique, la cohérence de cette réglementation et, partant, son effectivité, notamment en limitant les risques de développement d'un marché illégal sur le territoire national. Dans ces conditions, et alors même que la commercialisation des produits en cause serait autorisée dans d'autres Etats membres de l'Union européenne ou dans des Etats tiers, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'interdiction de la production, de la fabrication et de l'exportation de ces produits revêtirait un caractère disproportionné par rapport à l'objectif de santé publique poursuivi.

20. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 5132-8 du code de la santé publique doit être écarté, ainsi, en tout état de cause, que les moyens tirés de la méconnaissance de la liberté personnelle, de la liberté d'entreprendre et de la liberté du commerce et de l'industrie.

Sur les moyens tirés de la méconnaissance du principe d'égalité :

21. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

22. Les requérantes soutiennent que les interdictions édictées par le décret attaqué aboutissent à réserver aux producteurs, distributeurs et consommateurs de produits à usage oral contenant de la nicotine un traitement moins favorable que celui qui prévaut en ce qui concerne d'autres produits contenant également de la nicotine, tels que le tabac à fumer ou à chiquer ou certains produits de vapotage, sans que cette différence de traitement soit justifiée par des considérations objectives, alors que ces autres produits présentent des risques pour la santé humaine qui sont soit plus graves soit ne sont pas moindres que ceux résultant de l'usage oral des produits contenant de la nicotine. Il ressort toutefois des pièces des dossiers que les produits à usage oral contenant de la nicotine se différencient de ces autres produits en raison soit de leur composition, notamment en ce qu'ils ne contiennent pas de tabac, soit de leur mode de consommation, qui ne suppose ni combustion ni émission d'un produit inhalé et qui, par sa facilité, est propre à favoriser la surconsommation. En outre, ainsi qu'il a été dit plus haut, les produits à usage oral contenant de la nicotine constituent, à la différence des produits du tabac et des produits du vapotage, un marché émergent dont les autorités sanitaires entendent, dans l'intérêt de la santé publique, empêcher le développement. Dès lors, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le décret attaqué créerait une différence de traitement contraire au principe d'égalité.

Sur les moyens tirés de la méconnaissance de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de son premier protocole additionnel :

23. D'une part, si les requérants soutiennent que les interdictions édictées par le décret attaqué méconnaissent le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il résulte de ce qui a été dit ci-dessus aux points 15 à 19 qu'à supposer qu'elles puissent être regardées comme constitutives d'une ingérence dans ce droit, celle-ci est, en tout état de cause, justifiée par un motif légitime de protection de la santé et proportionnée à cet objectif. Ce moyen ne peut donc qu'être écarté.

24. D'autre part, les interdictions édictées par le décret attaqué n'emportent pour les fabricants, producteurs et distributeurs qui détiennent des stocks de produits à usage oral contenant de la nicotine aucune privation de propriété au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1er du premier protocole additionnel à la même convention, eu égard notamment aux dispositions transitoires qu'il comporte, propres à leur permettre d'assurer l'écoulement de ces stocks ou leur transfert vers des Etats où la détention et la commercialisation de ces produits sont licites. Par ailleurs, et compte tenu de la particulière importance qui s'attache à la protection de la santé publique, le décret attaqué, ne méconnaît pas, pour les raisons exposées aux points 15 à 19 ci-dessus, le juste équilibre qu'il convient de ménager entre les exigences de l'intérêt général et la protection du droit de propriété assurée par les autres stipulations de l'article 1er de ce protocole. Le moyen tiré par les sociétés Dean & Simmons France et Manufacture de Tabacs Heintz Von Landewyck de la méconnaissance de cet article n'est donc pas non plus fondé.

Sur les moyens tirés de la méconnaissance du droit de l'Union européenne :

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance du règlement (CE) n° 178/2002 du 28 janvier 2002 :

25. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 178/2002 du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires : « Le présent règlement contient les dispositions de base permettant d'assurer, en ce qui concerne les denrées alimentaires, un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs, compte tenu notamment de la diversité de l'offre alimentaire, y compris les productions traditionnelles, tout en veillant au fonctionnement effectif du marché intérieur. Il établit des principes et des responsabilités communs, le moyen de fournir une base scientifique solide, des dispositions et des procédures organisationnelles efficaces pour étayer la prise de décision dans le domaine de la sécurité des denrées

alimentaires et des aliments pour animaux. » L'article 2 de ce règlement définit la « denrée alimentaire » comme « toute substance ou produit, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain ». Aux termes de l'article 14 du même règlement : « 1. Aucune denrée alimentaire n'est mise sur le marché si elle est dangereuse. / 2. Une denrée alimentaire est dite dangereuse si elle est considérée comme : / a) préjudiciable à la santé ; / (…) 7. Sont considérées comme sûres les denrées alimentaires conformes à des dispositions communautaires spécifiques régissant la sécurité des denrées alimentaires, en ce qui concerne les aspects couverts par ces dispositions. / 8. La conformité d'une denrée alimentaire à des dispositions spécifiques applicables à cette denrée n'interdit pas aux autorités compétentes de prendre des mesures appropriées pour imposer des restrictions à sa mise sur le marché ou pour exiger son retrait du marché s'il existe des raisons de soupçonner que, malgré cette conformité, cette denrée alimentaire est dangereuse. / 9. En l'absence de dispositions communautaires spécifiques, les denrées alimentaires sont considérées comme sûres si elles sont conformes aux dispositions spécifiques de la législation alimentaire nationale de l'État membre sur le territoire duquel elles sont commercialisées, ces dispositions étant établies et appliquées sans préjudice du traité, et notamment de ses articles 28 et 30 ».

26. Si, contrairement à ce que soutient la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, les produits à usage oral contenant de la nicotine visés par le décret attaqué doivent en principe être regardés comme des denrées alimentaires au sens du règlement (CE) n° 178/2002, il résulte des dispositions de ce règlement citées au point précédent qu'en l'absence de dispositions communautaires spécifiques, il appartient aux dispositions de la législation alimentaire nationale de l'Etat membre sur le territoire duquel des denrées alimentaires sont commercialisées de déterminer à quelles conditions ces denrées peuvent être considérées comme sûres et d'interdire, le cas échéant, la mise sur le marché de denrées dangereuses, notamment en raison du fait qu'elles sont préjudiciables à la santé. Ainsi, en l'absence de dispositions communautaires spécifiques harmonisant les conditions de mise sur le marché des produits à usage oral contenant de la nicotine visés par le décret attaqué, les sociétés Dean & Simmons France et Manufacture de Tabacs Heinz Von Landewyck ne sont fondées à soutenir ni que le règlement (CE) n° 178/2002 s'opposerait, au motif qu'il procéderait à une harmonisation complète dans son champ d'application, au maintien de mesures nationales telle que celles résultant du décret attaqué, ni que de telles mesures n'auraient pu être mises en œuvre qu'à titre conservatoire, dans les conditions prévues par les articles 53 et 54 de ce règlement relatifs aux mesures d'urgence applicables lorsqu'il est évident que des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux d'origine communautaire ou importés d'un pays tiers sont susceptibles de constituer un risque sérieux pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement et que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante par le biais de mesures prises par le ou les États membres concernés. Ces sociétés ne peuvent davantage utilement se prévaloir de ce que la Commission n'aurait pas été rendue destinataire des informations relatives aux risques pour la santé humaine identifiés par les autorités françaises en ce qui concerne les produits à usage oral contenant de la nicotine dans le cadre du « système d'alerte rapide » mis en place par l'article 50 du même règlement, dont, en tout état de cause, aucune disposition ne subordonne à cette information préalable l'édiction des mesures adoptées afin de prévenir ce risque.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du principe de coopération loyale :

27. La société Philip Morris France ne peut utilement se prévaloir du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, qui n'est pas d'effet direct.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des articles 20 et 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

28. Contrairement à ce que soutiennent les sociétés requérantes, les dispositions du décret attaqué, qui s'appliquent indistinctement à toutes les personnes présentes sur le territoire national et qui, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, ne font pas obstacle, pour les citoyens de l'Union européenne qui auraient recours à de tels traitements, à l'importation, à la délivrance et à l'usage sur ce territoire de médicaments contenant de la nicotine dans le cadre de traitements nicotiniques de substitution, ne peuvent être regardées, alors même qu'il pourrait en résulter un désagrément pour les autres consommateurs de ces produits, contraints d'interrompre cette consommation, comme restreignant, par elles-mêmes, le droit de tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Les moyens tirés de la méconnaissance des articles 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des articles 20 et 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont découle ce droit, ne sont donc pas fondés. Il en va de même du moyen tiré de la méconnaissance de l'article 45 de ce traité, qui garantit la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, laquelle, pour les mêmes raisons, ne peut être regardée comme restreinte par les dispositions contestées.

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance des articles 34, 35, 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

29. D'une part, si les articles 34 et 35 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdisent les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation entre les Etats membres ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, cette interdiction visant toute réglementation des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce au sein de l'Union européenne, l'article 36 du même traité permet de maintenir des restrictions à la libre circulation des marchandises justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes, lesquelles constituent des exigences fondamentales reconnues par le droit de l'Union européenne. Il appartient aux Etats membres, à défaut d'harmonisation et dans la mesure où des incertitudes subsistent en l'état actuel de la recherche scientifique, de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes, tout en tenant compte des exigences de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'Union européenne.

Ce pouvoir d'appréciation relatif à la protection de la santé publique est particulièrement important lorsqu'il est démontré que des incertitudes subsistent en l'état actuel de la recherche scientifique quant à certaines substances utilisées en vue d'une consommation par l'homme. Toutefois, en exerçant leur pouvoir d'appréciation relatif à la protection de la santé publique, les Etats membres doivent respecter le principe de proportionnalité.

30. D'autre part, il résulte de l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne des stipulations des articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que la liberté d'établissement et la libre prestation de services peuvent faire l'objet de restrictions justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, dès lors que ces mesures s'appliquent de manière non discriminatoire, sont propres à garantir, de façon cohérente, la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. De même, la liberté d'entreprise garantie par l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne peut faire l'objet de limitations, pourvu que celles-ci soient prévues par la loi, respectent le contenu essentiel de cette liberté et, dans le respect du principe de proportionnalité, soient nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui. La protection de la santé publique est au nombre des raisons impérieuses d'intérêt général qui peuvent justifier des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, ainsi qu'à la liberté d'entreprise.

31. Il n'est pas contesté que les interdictions résultant du décret attaqué constituent des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation ou des mesures d'effet équivalent à de telles restrictions. Elles constituent également, notamment en ce qu'elles font obstacle à la production et à la commercialisation en France des produits à usage oral contenant de la nicotine, des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, ainsi qu'à la liberté d'entreprise. Ces interdictions poursuivent l'objectif consistant à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes.

32. Pour les raisons indiquées ci-dessus aux points 15 à 18, l'interdiction sur le territoire national, par le décret attaqué, de l'offre, de la cession, de l'acquisition et de l'emploi de produits à usage oral contenant de la nicotine apparaît propre à garantir la réalisation de l'objectif ainsi poursuivi et n'excède pas ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Dans cette mesure, et eu égard à l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne de ces stipulations, en particulier par ses arrêts Swedish Match des 14 décembre 2004 (C-210/03) et 22 novembre 2018 (C-151/17), les dispositions du décret attaqué ne peuvent ainsi, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, être regardées comme contraires aux stipulations des articles 34, 35, 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, non plus qu'à l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

33. En revanche, en ce qui concerne l'interdiction de la production, de la fabrication, du transport, de l'importation, de l'exportation et de la détention des produits à usage oral contenant de la nicotine, les sociétés requérantes, en particulier la société EVLB, font valoir que la commercialisation et la consommation de ces produits sont licites dans d'autres Etats membres de l'Union européenne et elle soutiennent qu'en l'absence d'harmonisation à l'échelle de l'Union des conditions de mise sur le marché de tels produits, le décret attaqué restreint excessivement la libre circulation des marchandises et les libertés de prestation de service et d'établissement en ne prévoyant pas d'exception à ces interdictions, à tout le moins dans le cas où les opérations en cause sont effectuées exclusivement en vue de la commercialisation des produits dans un autre Etat membre.

34. La ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, qui relève que certains Etats membres ont, comme les autorités françaises, interdit sur leur territoire les produits à usage oral contenant de la nicotine, fait valoir, quant à elle, ainsi qu'il a été dit ci-dessus au point 19 s'agissant du droit interne, que l'interdiction de l'ensemble des activités impliquant ces produits est seule à même d'assurer la cohérence et l'effectivité de la réglementation, en ce qu'elle permet de se prémunir plus efficacement contre le développement d'un marché illégal sur le territoire national, en particulier au moyen de commandes passées par internet, et qu'une différenciation selon la destination déclarée des produits serait excessivement difficile à mettre en œuvre par les services de contrôle.

35. La réponse à la contestation soulevée sur ce point par les sociétés et la confédération requérantes dépend ainsi de la question de savoir si une réglementation nationale qui, poursuivant l'objectif consistant à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes, interdit, sur le territoire de l'Etat membre concerné, l'offre, la cession, l'acquisition et l'emploi des produits à usage oral contenant de la nicotine peut, sans méconnaître les articles 34, 35, 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, interdire également, d'une manière générale, la production, le transport, l'importation, l'exportation et la détention de tels produits, lorsque que ces opérations sont effectuées exclusivement en vue de la commercialisation de ces produits dans un autre Etat membre. Cette question est déterminante, dans cette mesure, pour la solution du litige et présente une difficulté sérieuse. Il y a lieu, par suite, d'en saisir la Cour de justice de l'Union européenne en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, jusqu'à ce que celle-ci se soit prononcée, de surseoir à statuer sur les requêtes.

D E C I D E :
---

Article 1er : L'intervention de l'association « Contre-Feu, l'Alliance contre l'industrie du tabac » dans l'instance n° 509514 est admise.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur les conclusions des requêtes jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se

soit prononcée sur la question de savoir si une réglementation nationale qui, poursuivant l'objectif consistant à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, particulièrement pour les jeunes, interdit, sur le territoire de l'Etat membre concerné, l'offre, la cession, l'acquisition et l'emploi des produits à usage oral contenant de la nicotine peut, sans méconnaître les articles 34, 35, 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, interdire également, d'une manière générale, la production, le transport, l'importation, l'exportation et la détention de tels produits, lorsque ces opérations sont effectuées exclusivement en vue de la commercialisation de ces produits dans un autre Etat membre.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Dean & Simmons France, à la société Manufacture de Tabacs Heintz Van Landewyck, à la société EVLB, à la société JT International France, à la société Philip Morris France, à la Confédération des buralistes, à la société British American Tobacco France, au Premier ministre, à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, à l'association « Contre-Feu, l'Alliance contre l'industrie du tabac » et à la Cour de justice de l'Union européenne.

Délibéré à l'issue de la séance du 1er juillet 2026, où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Gaëlle Dumortier, Mme Anne Courrèges, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, M. Raphaël Chambon, M. Julien Boucher, Mme Aurélie Bretonneau, M. Jean de L'Hermite, conseillers d'Etat et M. Pierre Boussaroque, conseiller d'Etat-rapporteur.

Rendu le 13 juillet 2026.

Le président :
Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :
Signé : M. Pierre Boussaroque

Le secrétaire :
Signé : M. Hervé Herber

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

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :