

La réglementation de l'usage du tabac, bilan et perspectives

La politique de lutte contre le tabac a près de trente ans. Bien qu'ayant fait l'objet d'attaques régulières, les mesures prises ont nettement contribué à la diminution du nombre de fumeurs.

Capucine de Bérard
Juriste
Albert Hirsch
Vice-président
Ligue nationale contre le cancer

La consommation de tabac est la première cause de décès prématurés évitables. Elle tue chaque année 66 000 personnes en France. Aucun produit de consommation courante, lorsqu'il est utilisé comme le prévoit le fabricant, n'est plus dangereux, ni ne tue autant que le tabac.

Les lois et règlements concernant ce produit témoignent depuis 1976 d'une incontestable audace politique à l'encontre d'une industrie puissante de dimension multinationale... Dans la continuité de ce mouvement, le Président de la République a déclaré, en mars 2003, la « guerre au tabac », inscrivant la lutte contre le tabagisme dans le cadre de la mobilisation nationale contre le cancer. En effet, plus de dix ans après l'adoption d'une législation pionnière en 1991, la loi « Evin »¹, la situation en France impose de rester vigilant.

Après les interdictions pionnières mais partielles formulées par la loi Veil votée en 1976, ouvertement contournées et violées par les cigarettiers, la loi Evin a marqué un tournant dans la lutte contre le tabagisme.

Les apports de la loi Evin

Le premier volet de ce texte fondamental² instaure une protection des non-fumeurs par la réglementation stricte de l'usage du tabac dans les lieux publics. Ces dispositions entendent limiter l'exposition des personnes au tabagisme passif. Ainsi un principe général d'interdiction de fumer dans tous les lieux

affectés à un usage collectif et tous les moyens de transports collectifs est posé, exception faite de la possibilité de réserver des lieux pour les fumeurs. Un décret en conseil d'État³ en précise les conditions d'application avec en particulier la description des lieux affectés à un usage collectif (lieux fermés et couverts accueillant du public, lieux de travail, lieux fréquentés par les élèves, etc.). Le décret prévoit également les conditions auxquelles doivent répondre les emplacements mis à disposition des fumeurs (signalisation, volume, ventilation, aération, nécessité d'assurer la protection des non-fumeurs, etc.).

Le second volet de la loi⁴ interdit et sanctionne par principe toute propagande et publicité en faveur du tabac : « la propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur du tabac ou des produits du tabac ainsi que toute distribution gratuite sont interdites ». Le bien-fondé de l'interdiction générale de publicité du tabac a été contesté au moment du vote du texte par ses adversaires, qui dénonçaient l'atteinte au droit de propriété ainsi qu'à la liberté d'entreprendre. Le Conseil constitutionnel s'est donc prononcé et a décidé que les limitations dénoncées trouvaient leur fondement dans le principe constitutionnel de protection de la santé publique. Une victoire importante, tant il est évident que la publicité encourage la consommation de tabac. Quelques rares exceptions sont néanmoins mentionnées : dans un premier temps au profit des débitants de tabac (affichettes)

1. Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991.

2. Codifié à l'article L. 3511-7 du Code de la santé publique.

3. Repris aux articles R. 3511-1 et suivants du CSP.

4. Articles L. 3511-1 et suivants du CSP.

puis au profit de la presse professionnelle, de la télévision et des sports mécaniques.

Enfin, la loi encadre le commerce et la production des produits du tabac⁵ avec en particulier des règles concernant les mentions obligatoires de conditionnement du produit, destinées à l'information des fumeurs. Le dernier volet de la loi a permis de sortir le tabac de l'indice des prix à la consommation.

Afin que la législation soit correctement appliquée, la loi Evin a prévu le recours à la sanction pénale et civile. Concernant l'interdiction de fumer dans les lieux publics et les transports collectifs, l'article R3512-2 du Code de la santé publique (CSP) sanctionne d'une contravention de cinquième classe⁶ les exploitants de locaux et moyens de transport qui ne respectent pas leurs obligations. Quant aux fumeurs, ils sont punis d'une contravention de 3^e classe⁷ en cas d'infraction à la législation. Enfin, les violations des dispositions relatives à la publicité et à l'information du consommateur sont réprimées par l'article L3512-2 du CSP. Il s'agit d'une peine principale pouvant aller jusqu'à 75 000 euros d'amende, dont le maximum peut être porté à la moitié des dépenses consacrées à l'opération illégale. De surcroît, en cas de récidive, le tribunal a le pouvoir d'interdire la vente des produits ayant fait l'objet de l'opération illégale pendant une durée allant de un à cinq ans.

En plus de ces différentes sanctions pénales, la loi Evin a prévu⁸ la possibilité, pour les associations dont l'objet statutaire comporte la lutte contre le tabagisme, d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour les infractions aux dispositions de la loi.

Les mesures récentes

Depuis 2003, soit plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, sous l'influence des directives européennes et dans le cadre du plan cancer, plusieurs modifications importantes sont intervenues et ont permis l'amélioration réelle du dispositif.

Au niveau européen, une directive⁹ du 5 juin 2001 a permis notamment la mise

en place d'avertissements sanitaires standard, uniformisés entre les États membres, ainsi que l'interdiction des appellations trompeuses (du type cigarettes légères, « mild »...). Cette directive a notamment été transposée par un arrêté du 5 mars 2003 et a entraîné la modification des articles L3511-1 du CSP (sur la définition des ingrédients, incluant le papier) et L3511-6 du CSP. La nouvelle réglementation des avertissements sanitaires standardisés (caractère Helvetica gras noir sur fond blanc, entourés d'un bord noir, couvrant une surface minimum du paquet, textes spécifiques, etc.) a permis notamment de mettre un terme aux tentatives insidieuses de contournement par les fabricants des avertissements sanitaires : dénaturation du message sanitaire par adjonction de la mention « selon la loi », ou encore reproduction des avertissements sanitaires en caractères non contrastant avec le fond du paquet de cigarettes rendant la mention illisible et inefficace.

Plus récemment, une directive¹⁰ européenne du 26 mai 2003 a permis une avancée importante dans la lutte contre la publicité du tabac. Cette directive est destinée à remplacer la directive du 6 juillet 1998¹¹ interdisant « toute forme de publicité ou de parrainage » en faveur du tabac dans la communauté, annulée par la Cour de justice¹² pour des raisons d'ordres techniques après un lobbying très efficace de l'industrie. La nouvelle directive, bien que constituant une avancée dans la protection de la santé publique au sein des États membres, demeure moins protectrice que la législation française. Cette directive a même entraîné la création d'une nouvelle exception à l'interdiction générale de publicité formulée à l'article L. 3511-3 du CSP au profit des services de communication en ligne destinés aux professionnels du secteur ou des services mis à disposition du public par des personnes établies dans un pays n'appartenant pas à l'Union européenne et non principalement destinés au marché communautaire.

Au niveau national, la loi¹³ du 31 juillet

des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac.

10. Directive 2003/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac.

11. Directive n° 98/43/CE du 6 juillet 1998.

12. CJCE arrêt du 5 octobre 2000, affaire n° C-376/98.

2003 visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes a modifié le Code de la santé publique en interdisant la vente et l'offre gratuite de tabac aux moins de 16 ans, ainsi que les paquets dit « enfants » de moins de 19 cigarettes. Des sanctions spécifiques sont prévues pour les infractions à ces dispositions.

Enfin, la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004¹⁴, en plus des modifications susmentionnées transposant la directive de 2003, a essentiellement modifié les dispositions relatives au volet publicité de la loi ainsi que les dispositions pénales dans le sens de la sévérité. Il a également été prévu une mise en place d'un dispositif de contrôle de l'interdiction de fumer dans les lieux de travail. Une première depuis le vote de la loi Evin.

Le premier alinéa de l'article L3511-3 du CSP énonçant l'interdiction générale de la propagande et de la publicité directe ou indirecte en faveur du tabac a ainsi été complété par l'interdiction de la vente « d'un produit du tabac à un prix de nature promotionnelle contraire aux objectifs de santé publique ».

Concernant les dispositions pénales et allant vers une plus grande liberté d'action des associations, les droits reconnus à la partie civile (initialement réservés aux associations dont l'objet statutaire comporte la lutte contre le tabagisme) ont été étendus aux associations de consommateurs ainsi qu'aux associations familiales. Les sanctions des infractions aux dispositions des articles L. 3511-2, L. 3511-3 et L. 3511-6 du CSP ont été alourdies, passant de 75 000 euros à 100 000 euros. Enfin, le législateur a décidé que les personnes morales pourraient être déclarées pénalement responsables des infractions à la loi. Il s'agit probablement de la mesure susceptible d'entraîner les principaux succès, ces prochaines années, dans la lutte judiciaire engagée contre l'industrie du tabac, et il convient de féliciter les pouvoirs publics de cette mesure très attendue.

Malgré ces avancées incontestables, plusieurs carences persistent

L'interdiction de fumer dans tous les lieux affectés à un usage collectif et tous les moyens de transport collectifs prévus dans la loi n'est toujours pas uniformément et correctement appliquée. À l'heure où l'Irlande et la Norvège

13. Loi n° 2003-715 du 31 juillet 2003.

14. Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

5. Articles L. 3511-1 et suivants du CSP.

6. Article 131-13 du Code pénal, amende d'un montant maximum de 1 500 euros et 3 000 euros en cas de récidive.

7. Article R. 3512-1 du CSP, amende d'un montant de 450 euros maximum.

8. Article L. 3512-1 du CSP.

9. Directive 2001/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2001 relative au rapprochement



ont interdit de fumer dans les cafés et les bars, la protection des non-fumeurs n'est toujours pas assurée à France.

Concernant l'interdiction de toute propagande et publicité en faveur du tabac, le constat est également très nuancé. Malgré la quasi-disparition de la publicité directe, des phénomènes promotionnels efficaces persistent [53], encourageant les jeunes à fumer et les entraînant vers la dépendance. Ces nouveaux procédés publicitaires utilisent des voies détournées, aux limites de la loi, pour passer leurs messages (paquets de cigarettes décorés, en « série limitée », soirée parrainée par les fabricants, mécénat citoyen, etc.). Il convient donc de rester extrêmement vigilants sur ces pratiques en constante évolution. Face à ces nouvelles techniques, la jurisprudence demeure trop variable et incertaine. L'inertie des parquets ne facilite pas la prévention des infractions.

La réduction de l'offre des produits du tabac, par l'interdiction de la promotion et l'augmentation du prix de vente, et de leur demande, notamment à l'aide des campagnes, ont fait la preuve de leur efficacité : réduction de 13,5 % des ventes de 2002 à 2003. Si ces mesures sont maintenues, le bénéfice sur la santé de la population est assuré.

Il n'est donc pas question de revenir sur le dispositif législatif, mais au contraire de le renforcer en attaquant en justice les infractions de l'industrie du tabac notamment dans le domaine de la publicité et en assurant la protection de tous, non-fumeurs et fumeurs, par l'interdiction complète de fumer dans les lieux publics clos.

Compte tenu de la puissance financière et de la dimension mondiale de l'industrie du tabac, de la nécessité de maintenir sur le long terme un dispositif global de contrôle, de la spécificité de l'usage d'un produit nécessairement licite compte tenu de la fréquence de son usage, enfin des contraintes européennes de la réglementation, nous proposons la création d'une agence française du tabac pour mettre en place les dispositions prévues par la Convention cadre de lutte antitabac de l'OMS¹⁵ que la France a été la première à ratifier dans l'Union européenne. ✎

*Les références
entre crochets renvoient
à la bibliographie p. 69.*

15. Organisation mondiale de la santé, Convention cadre de l'OMS pour la lutte antitabac du 21 mai 2003.