

Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 22 mai 2024

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 mai 2024
2. 8333 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et transposant la directive 2022/2100/UE de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Présentation d'une série d'amendements gouvernementaux
 - Désignation d'un rapporteur
3. Motion de M. Sven Clement relative au contrôle et à l'interdiction de la vente de produits à base de tabac ou de nicotine aux mineurs (19 mars 2024)
4. Dernières évolutions concernant l'accord mondial sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies
5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Gilles Baum, M. Marc Baum, M. François Bausch, M. Dan Biancalana, M. Jeff Boonen, Mme Corinne Cahen, remplaçant Mme Carole Hartmann, M. Mars Di Bartolomeo, M. Franz Fayot, remplaçant M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Max Hengel, Mme Françoise Kemp, M. Gérard Schockmel, Mme Alexandra Schoos, M. Marc Spautz

Mme Martine Deprez, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale

M. Tom Rausch, du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale

Mme Mara Bilo, du groupe parlementaire CSV

Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Georges Engel, Mme Carole Hartmann

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Sven Clement, auteur de la motion relative au contrôle et à l'interdiction de la vente de produits à base de tabac ou de nicotine aux mineurs (19 mars 2024)

*

Présidence : M. Max Hengel, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 mai 2024

Le projet de procès-verbal sous rubrique est approuvé à l'unanimité des membres présents.

2. 8333 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et transposant la directive 2022/2100/UE de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés

En guise d'introduction, Monsieur Max Hengel (du groupe politique CSV), Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, rappelle que le projet de loi sous rubrique a été déposé le 20 octobre 2023 par la ministre de la Santé de l'époque. Il souligne que le tabagisme représente toujours la première cause de décès évitable au sein de l'Union européenne et juge nécessaire de prendre des mesures afin de réagir à la mise sur le marché de nouveaux produits nicotiques.

Par la suite, Madame Martine Deprez, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, procède à la présentation du projet de loi sous rubrique.

Elle annonce d'emblée que les derniers chiffres en matière de tabagisme seront présentés le même jour lors d'une conférence de presse organisée conjointement avec la Fondation Cancer. Selon les dernières statistiques en la matière, le pourcentage global des fumeurs au Luxembourg est passé de 28 % en 2022 à 27 % en 2023, avec un taux plus élevé dans les tranches d'âge des jeunes, d'où la nécessité de prendre des mesures renforcées pour protéger cette population.

Madame la Ministre précise que le projet de loi déposé par le Gouvernement précédent vise à transposer la directive déléguée (UE) 2022/2100 de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés, ceci afin de répondre à l'évolution notable de la situation concernant ce type de produits. Il est, partant, prévu d'inscrire dans la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac, d'une part, une obligation pour les nouveaux produits du tabac de porter des avertissements sanitaires sur les unités de conditionnement et les emballages extérieurs et, d'autre part, une interdiction d'arômes et d'additifs pour les nouveaux produits du tabac à l'instar de ce qui s'applique déjà pour les cigarettes. En outre, le projet de loi prévoit de parfaire la transposition de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes.

Dans son avis du 29 mars 2024, le Conseil d'État note que le projet de loi sous examen va sur certains points au-delà des exigences de la directive 2014/40/UE précitée et que l'entrée en vigueur des dispositions en question ne

trouvera son application que sous réserve de l'approbation de la Commission européenne. En outre, la Haute Corporation émet un certain nombre d'oppositions formelles, soit pour transposition incorrecte de la directive 2014/40/UE précitée, soit pour contrariété à la Constitution.

Lors de sa réunion du 8 mai 2024, le Conseil de gouvernement a adopté une série d'amendements gouvernementaux visant à tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité et à faire en sorte que le projet de loi transpose la directive et rien que la directive. Ces amendements gouvernementaux, qui ont été soumis à la Chambre des Députés en date du 17 mai 2024, visent encore à insérer de nouvelles dispositions dans la loi précitée du 11 août 2006 afin de réglementer la commercialisation des sachets de nicotine. Madame la Ministre précise à cet égard que la Belgique et les Pays-Bas ont procédé à une interdiction totale de la vente de ces produits. En Allemagne, les sachets de nicotine sont soumis à une stricte réglementation dans la mesure où ils sont considérés comme des denrées alimentaires ; le seuil maximal de nicotine y est fixé à 0,048 mg par sachet de nicotine. En France, une proposition de loi visant à interdire les pochettes de nicotine a été déposée en juin 2023, mais la procédure législative n'a pas encore abouti.

Le Gouvernement en conseil a discuté de cette question en janvier 2024 et a décidé de ne pas procéder à une interdiction pure et simple des sachets de nicotine, mais de plutôt s'inspirer de l'Allemagne en procédant à une réglementation de ces produits. Il a été jugé pertinent d'inscrire cette réglementation dans la loi précitée du 11 août 2006. En effet, la mise sur le marché de sachets de nicotine semble constituer une tentative de l'industrie du tabac de contourner les dispositions de ladite loi et de générer une dépendance à la nicotine notamment chez les jeunes en créant l'impression que les sachets de nicotine sont moins nuisibles pour la santé que les produits du tabac. S'il est vrai que les pochettes de nicotine sont moins susceptibles d'augmenter le risque de cancer, force est pourtant de constater que la nicotine crée une dépendance psychique et physique qui s'installe progressivement et de manière durable chez celui qui en consomme.

Vu le risque non négligeable que les sachets de nicotine présentent pour la santé, le Gouvernement entend les soumettre à des restrictions similaires à celles des produits du tabac en ce qui concerne les obligations d'étiquetage et de notification, ainsi que les interdictions en matière de publicité, de vente aux mineurs d'âge, de distribution gratuite et de vente à distance. En outre, il est prévu d'interdire l'utilisation de certains arômes facilitant l'absorption de nicotine. Afin d'éviter tout risque d'intoxication à la nicotine, il est proposé d'interdire la mise sur le marché de sachets contenant plus de 0,048 mg de nicotine, ceci à l'instar de l'Allemagne. En effet, l'Agence européenne de sécurité alimentaire établit le seuil maximal de nicotine ingérable par jour à 0,0008 mg/kg de masse corporelle, soit 0,048 mg pour une personne de 60 kg.

Pour le détail, il est renvoyé aux documents parlementaires 8333/00, 8333/03 et 8333/04.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

Monsieur François Bausch (*de la sensibilité politique déi gréng*) indique que son parti politique est d'accord pour créer un cadre légal permettant de contrôler la vente et la consommation de sachets de nicotine plutôt que de

procéder à une interdiction pure et simple de ces produits, une interdiction étant susceptible d'encourager le commerce illicite et les marchés parallèles. Cela étant, l'orateur estime que le prix des sachets de nicotine sera le facteur déterminant dans les efforts visant à enrayer leur consommation notamment chez les jeunes primo-usagers. À cet égard, il se renseigne sur le taux d'accise s'appliquant aux pochettes de nicotine et exprime l'espoir que le Gouvernement ne poursuivra pas le but de créer une nouvelle niche fiscale grâce à un taux d'accise nettement inférieur à celui qui est appliqué dans les pays limitrophes concernés.

Monsieur Gérard Schockmel (du groupe politique DP) se rallie à la question de Monsieur Bausch relative au taux d'accise.

Monsieur Mars Di Bartolomeo (du groupe politique LSAP) se demande pourquoi le Gouvernement a décidé de ne pas procéder à une interdiction des sachets de nicotine en s'inspirant de l'exemple de la Belgique et des Pays-Bas. En outre, il souhaite savoir si la réglementation des sachets de nicotine sera calquée sur celle des produits du tabac. Dans ce contexte, l'orateur juge opportun de procéder à un contrôle plus strict du respect de la disposition visant à limiter la publicité des produits du tabac à l'intérieur des débits de tabac¹ qui, selon l'intervenant, serait contournée grâce à l'utilisation d'écrans de télévision placés derrière le comptoir de vente. L'orateur fait encore remarquer que les fabricants et distributeurs de sachets de nicotine ont adopté des stratégies de commercialisation agressives pour vendre leurs produits spécialement aux jeunes. En effet, une distribution gratuite de sachets de nicotine a pu être observée dans certains débits de tabac, alors que ces pochettes sont souvent présentées comme des friandises et portent des noms susceptibles d'attirer une clientèle jeune et sportive. Il semble par ailleurs que la consommation de sachets de nicotine est devenue un phénomène répandu dans le monde sportif. Enfin, l'orateur juge primordial d'appliquer un taux d'accise suffisamment élevé pour créer un effet dissuasif et de renoncer à la mise en place d'une nouvelle niche fiscale au détriment de la santé publique. Dans ce contexte, l'orateur se renseigne sur les taux d'accise appliqués au Luxembourg et dans les pays limitrophes concernés.

Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale précise dans sa réponse que le taux d'accise spécifique s'appliquant aux sachets de nicotine s'élève à 22,0000 euros par 1 000 grammes et que le taux de TVA est fixé à 17 %, et ce conformément à la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024. L'oratrice indique que le tabac à chauffer fait également partie des nouveaux produits assimilés aux tabacs manufacturés qui sont désormais soumis à taxation au Luxembourg et que le taux d'accise spécifique appliqué à ce produit s'élève à 16,8000 euros par 1 000 grammes. Force est donc de constater que le taux d'accise sur les sachets de nicotine est plus élevé que celui qui s'applique au tabac à chauffer. En ce qui concerne le taux d'accise appliqué dans d'autres pays, Madame la Ministre se déclare prête à fournir ces chiffres aux membres de la commission parlementaire à l'issue de la présente réunion.

Madame la Ministre précise encore que le Conseil de gouvernement est rapidement tombé d'accord pour emprunter la voie de la réglementation plutôt que de procéder à une interdiction des sachets de nicotine, étant donné que ces produits sont en vente libre dans les régions limitrophes et donc accessibles aux consommateurs luxembourgeois. Elle rappelle que les pochettes de nicotine sont soumises aux mêmes restrictions que les produits

¹ Article 3, paragraphe 4, de la loi précitée du 11 août 2006.

du tabac. Il est ainsi prévu d'interdire la vente de sachets de nicotine et leur distribution à titre gratuit aux mineurs âgés de moins de dix-huit ans accomplis. Il est également prévu d'interdire la consommation de sachets de nicotine dans les établissements scolaires, dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis, ainsi que dans les aires de jeux et les enceintes sportives accueillant des mineurs de moins de seize ans accomplis, y exerçant une activité sportive.

Monsieur Mars Di Bartolomeo estime que c'est à la demande expresse d'un fabricant de sachets de nicotine que le Gouvernement a décidé d'emprunter la voie de la réglementation plutôt que de procéder à leur interdiction. Il constate en outre que le Gouvernement a décidé de s'aligner sur un pays limitrophe, en l'occurrence l'Allemagne, alors que la future loi luxembourgeoise pourrait inciter les consommateurs en provenance des autres régions limitrophes à venir acheter des sachets de nicotine au Luxembourg, ceci d'autant plus que le taux d'accise spécifique de 22,0000 euros par 1 000 grammes semble être peu élevé si l'on considère le faible poids d'un sachet de nicotine. Enfin, l'orateur donne à considérer que l'utilisation de sachets de nicotine risque d'accroître le phénomène du *littering* et de créer des problèmes d'ordre hygiénique et sanitaire dans la mesure où les sachets utilisés contiennent des gouttelettes de salive.

Monsieur Gérard Schockmel salue le fait que les sachets de nicotine seront soumis à une interdiction de publicité, tout en se renseignant sur les possibilités de contrôler une telle interdiction sur les réseaux sociaux. En effet, les discussions sur les réseaux sociaux risquent d'être infiltrées par des *social bots* qui pourraient être utilisés pour vanter les prétendus bienfaits des sachets de nicotine. Dans le même ordre d'idées, l'orateur se demande comment l'État peut garantir que des sachets de nicotine ne seront pas distribués gratuitement dans les alentours des établissements scolaires.

En guise de réponse, Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale renvoie au dispositif mis en place pour contrôler les dispositions actuelles de la loi précitée du 11 août 2006 et qui implique notamment l'Administration des douanes et accises et la Direction de la santé. Elle rappelle que la consommation de sachets de nicotine sera interdite dans les établissements scolaires au même titre que celle de produits du tabac, même si la consommation d'un sachet de nicotine se fait de façon plus discrète que celle d'une cigarette et est dès lors plus difficilement contrôlable. Ceci dit, Madame la Ministre estime que les directions des établissements scolaires sont suffisamment bien outillées pour sensibiliser et contrôler leurs élèves et pour intervenir le cas échéant.

Monsieur Mars Di Bartolomeo reprend la parole pour indiquer que les sachets de nicotine sont utilisés par certains sportifs en amont des compétitions grâce à leur effet stimulant et leur mode de consommation discret et que l'Agence mondiale antidopage est en train de suivre cette problématique de près, comme l'a confirmé Monsieur le Ministre des Sports dans sa réponse à une question parlementaire afférente de l'orateur.²

Le représentant du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale précise que le ministère a abordé cette problématique avec l'Agence luxembourgeoise antidopage afin d'identifier des pistes pour sensibiliser les sportifs sur les dangers de la consommation de sachets de nicotine.

² Question parlementaire n° 624 du 17 avril 2024.

Enfin, Monsieur François Bausch propose d'intégrer dans la loi une disposition selon laquelle le prix des sachets de nicotine ne doit pas être plus bas au Luxembourg que dans les pays limitrophes concernés et d'appliquer un taux d'accise suffisamment élevé pour créer un effet dissuasif.

*

Le Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, Monsieur Max Hengel, est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Suite à une proposition de Monsieur le Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, il est convenu d'inviter la Fondation Cancer à venir présenter en commission sa stratégie « *Génération sans tabac* », ceci dans le cadre de l'instruction parlementaire du projet de loi sous rubrique. Le secrétariat de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale fera le nécessaire pour organiser une telle réunion.

3. Motion de M. Sven Clement relative au contrôle et à l'interdiction de la vente de produits à base de tabac ou de nicotine aux mineurs (19 mars 2024)

Pour des raisons d'ordre organisationnel, il est convenu de reporter ce point à une réunion ultérieure de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale.

4. Dernières évolutions concernant l'accord mondial sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies

Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale précise qu'elle ne dispose pas de nouvelles informations sur l'état d'avancement des négociations de l'Accord mondial sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies. Ce dernier devrait être adopté lors de l'Assemblée mondiale de la santé qui s'ouvrira le 27 mai 2024 à Genève et à laquelle participera Madame la Ministre.

En réponse à une question afférente de Monsieur Gérard Schockmel, Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale confirme que les dispositions controversées sur la propriété intellectuelle et la création de nouveaux fonds financiers figurent toujours dans la dernière version du texte et que rien n'est approuvé tant que tout n'est pas approuvé.

Monsieur Gérard Schockmel souhaite encore savoir s'il y a des pays européens qui ont l'intention de ne pas signer dans un premier temps l'accord mondial sur les pandémies et de céder ainsi à la pression exercée par une partie de l'opinion publique opposée à toute réglementation dans ce domaine.

Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale réplique qu'il est prématuré pour les États membres de se prononcer sur cette question par souci d'être accusés d'avoir provoqué un échec des négociations.

Après discussion, il est convenu de revenir sur cette question lors de la prochaine réunion de la commission parlementaire.

5. Divers

Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale annonce son intention de déposer sous peu un projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 relative à certaines mesures de suivi de l'évolution du virus SARS-CoV-2 et de lutte contre la maladie Covid-19, qui viendra à échéance le 30 juin 2024.

En attendant l'entrée en vigueur d'une loi « *santé publique* » générique, il s'avère en effet nécessaire de prolonger les dispositions de la loi précitée du 17 juillet 2020. Il s'agit notamment de maintenir la base de données relative aux vaccinations contre la Covid-19 administrées au Luxembourg afin de pouvoir traiter les éventuelles réclamations en cas de préjudice lié à la vaccination. En outre, il convient de maintenir la permission du port du masque dans certains lieux dans lesquels la dissimulation du visage est normalement interdite en vertu de l'article 563, point 10°, du Code pénal (« *Vermummungsverbot* »).

Il est prévu de prolonger la loi précitée du 17 juillet 2020 jusqu'au 30 juin 2026.

Afin d'éviter un vide juridique, il faut procéder au vote du projet de loi avant le 30 juin 2024.

Monsieur Gérard Schockmel demande des précisions sur la règle instaurée pendant la pandémie Covid-19 et selon laquelle une enseignante enceinte peut, le cas échéant, bénéficier d'une dispense de service dès le début de la grossesse. L'orateur renvoie dans ce contexte à la situation dans les établissements hospitaliers où le personnel soignant, contrairement au personnel médical, peut également bénéficier d'une dispense de service dans le cadre de l'application des dispositions du Code du travail concernant l'emploi de personnes enceintes ; il donne à considérer que cette pratique est susceptible d'entraver le bon fonctionnement de l'organisation des services hospitaliers.

Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale réplique que les dispositions sur le congé de maternité sont en train d'être analysées suite à la réclamation de plusieurs employeurs qui ont signalé le fait qu'un nombre important de salariées enceintes présente une déclaration d'incapacité de travail dès le début de la grossesse.

En réponse à une question afférente de Monsieur Mars Di Bartolomeo, Monsieur le Président de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale indique qu'il n'a pas encore été possible de changer la plage fixe assignée à la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale afin d'éviter tout chevauchement avec les réunions du Conseil de gouvernement. Des efforts continuent d'être déployés pour trouver une solution satisfaisante.

Procès-verbal approuvé et certifié exact