

Luxembourg, le 22 novembre 2024

Objet : Projet de loi n°8333¹ 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 chauffé - Amendements parlementaires. (6542terSMI)

*Saisine : Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale
(10 octobre 2024)*

Deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les amendements parlementaires sous avis ont ainsi principalement pour objet d'introduire dans le projet de loi un régime spécifique pour tous les « nouveaux produits nicotiques », similaire à celui proposé pour les sachets de nicotine.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

En bref

- La Chambre de Commerce note que la Commission européenne ainsi que d'autres Etats membres ont émis des avis et commentaires sur le projet de loi, partageant les préoccupations exprimées par la Chambre de Commerce dans ses précédents avis.
- La Chambre de Commerce regrette le durcissement opéré par les présents amendements parlementaires qui reviendra *in fine* à interdire de fait non seulement les sachets de nicotine, mais également tout nouveau produit nicotinique.
- Elle estime que certaines dispositions sont susceptibles de constituer des entraves à la libre circulation des marchandises, d'une part, et de porter atteinte à la liberté de commerce, d'autre part.
- La Chambre de Commerce dénonce aussi le fait que certaines dispositions projetées vont bien au-delà des dispositions européennes en la matière, ce qui engendre aussi de l'insécurité juridique.
- Le caractère proportionné de certaines dispositions interroge par ailleurs.
- La Chambre de Commerce plaide ainsi une nouvelle fois en faveur d'une concertation avec les acteurs du secteur afin de fixer une limite maximale de nicotine par sachet et par nouveau produit nicotinique plus raisonnable qui réponde aux objectifs poursuivis, mais aussi aux attentes du secteur et des fumeurs majeurs souhaitant recourir à une alternative crédible et moins nocive que la cigarette combustible.
- La Chambre de Commerce s'oppose par conséquent au projet de loi sous avis tel qu'amendé et demande son retrait.

Contexte

Le projet de loi n°8333 a pour objet de modifier la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac et de transposer la directive déléguée 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 (ci-après la « Directive 2022/2100/UE », respectivement la « Directive 2014/40/UE »).

La Chambre de Commerce a avisé la version initiale du projet de loi n°8333 dans son avis en date du 5 mars 2024². Elle a également avisé une première salve d'amendements gouvernementaux dans un avis complémentaire en date du 9 juillet 2024³.

² Avis de la Chambre de Commerce [6542SMI](#) du 5 mars 2024.

³ Avis complémentaire de la Chambre de Commerce [6542bisSMI](#) du 9 juillet 2024.

Dans ses précédents avis, la Chambre de Commerce regrettait notamment que certaines dispositions du projet de loi aillent au-delà des exigences de la Directive 2014/40/UE et de la Directive 2022/2100/UE ou interprètent de manière extensive certains principes y définis.

La Chambre de Commerce note que la Commission européenne ainsi que d'autres États membres ont émis des avis et commentaires⁴ sur le projet de loi, partageant les préoccupations exprimées par la Chambre de Commerce dans ses précédents avis. La Commission européenne a explicitement appelé le Luxembourg à veiller au respect de la Directive 2014/40/UE en ce qui concerne l'étiquetage des nouveaux produits du tabac sans combustion, ce qui inclut les produits du tabac chauffé (sans combustion).

Il est à noter que les inquiétudes relevées par la Chambre de Commerce dans ses précédents avis ont récemment été soulignées par la Commission européenne et certains États membres.

Dans le cadre de la notification TRIS⁵ du projet de loi, la Commission européenne et certains États membres constatent que le projet de loi ne respecte pas l'article 12 de la Directive 2014/40/UE, car il ne fait pas la différence entre les produits du tabac à fumer et les produits du tabac sans combustion définie par la directive. La Commission demande aux autorités de veiller au respect de ladite directive en ce qui concerne l'étiquetage des nouveaux produits du tabac sans combustion, ce qui inclut les produits du tabac chauffé (sans combustion). La Grèce rappelle que « *la Directive établit une distinction entre les mises en garde sanitaires pour les produits du tabac sans fumée et celles pour les produits du tabac à fumer, dans le cadre du droit fondamental des consommateurs de recevoir des renseignements exacts sur les caractéristiques d'un produit.* »

Par conséquent, les nouveaux produits du tabac sans combustion, comme les produits du tabac chauffé, doivent porter l'avertissement sanitaire pour les produits du tabac sans combustion (article 12 de la Directive 2014/40/UE). Le même principe vaut évidemment pour des nouveaux produits sans tabac qui sont consommés sans processus de combustion, comme les sachets de nicotine, qui doivent donc porter un avertissement approprié à leurs caractéristiques.

Certains États membres considèrent en outre que le taux de nicotine maximal de 0,048mg par sachet est une interdiction de fait qui entrave le marché unique. Selon l'avis de la Suède, « *Une interdiction est une mesure intrusive qui freine la libre circulation au sein du marché intérieur de l'UE. Une telle mesure doit donc être dûment justifiée et proportionnée à l'objectif visé. Dans sa notification, le Luxembourg n'a pas expliqué pourquoi d'autres mesures moins restrictives ne pourraient pas être suffisantes et proportionnées à l'objectif poursuivi par la réglementation* »⁶.

La Chambre de Commerce propose d'introduire un taux d'au moins 12mg par sachet de nicotine.

Elle rappelle en outre que l'interdiction des additifs qui facilitent l'absorption de la nicotine, résulterait aussi en une interdiction de fait de tous les produits relevant sur le marché et devrait être supprimée pour ces mêmes raisons.

De manière plus générale, la Chambre de Commerce rappelle son opposition à la tendance récente dans nombre de projets de loi à la surréglementation (ou « gold-plating ») en ce que ces projets vont délibérément au-delà des exigences du législateur européen. Cette tendance, en plus

⁴ [Commentaires sur le projet de loi publiés sur le site de la Commission européenne](#)

⁵ Technical Regulation Information System

⁶ Texte original : « A ban is an intrusive form of measure that hinders the free movement within the EU internal market. Such a measure must therefore be duly justified and proportionate to the objective to be achieved. In its notification, Luxembourg has not explained why other, less restrictive measures, could not be sufficient and proportionate to the objective pursued by the regulation ».

de préjudicier à l'harmonisation au niveau européen et à la sécurité juridique, rompt avec la pratique jusqu'alors établie au niveau national d'une transposition stricte des directives dans l'objectif d'assurer le plus simplement possible une parfaite articulation de la norme nationale de transposition avec la norme interne préexistante.

La Chambre de Commerce redoute fortement les effets pernicioeux de ces surréglementations sur la compétitivité des acteurs locaux, ainsi que, de manière plus large, sur l'attractivité du Luxembourg.

Dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce se limitera à l'analyse des modifications opérées par les présents amendements parlementaires.

Elle réitère par conséquent l'ensemble des commentaires et oppositions formulées dans ces précédents avis à l'égard des autres dispositions du projet de loi n°8333.

Considérations générales

La Chambre de Commerce déplore que les nombreux arguments soulevés dans le cadre de ses précédents avis en faveur d'une réglementation pragmatique des sachets de nicotine n'aient pas été entendus.

Au contraire, elle constate à regret que les présents amendements parlementaires entendent aller encore plus loin en interdisant *de facto* tous les « nouveaux produits nicotiques » (I), engendrant ainsi des interrogations juridiques fondamentales concernant ce projet de loi (II).

I) Concernant la réglementation des sachets de nicotine et des nouveaux produits nicotiques

La Chambre de Commerce entend rappeler ici les principales préoccupations et arguments soulevés dans ses précédents avis quant aux dispositions du projet de loi sous avis concernant la réglementation proposée des sachets de nicotine. Ces préoccupations sont également applicables aux nouveaux produits nicotiques compte tenu des modifications apportées par les présents amendements parlementaires.

A) Concernant le régime applicable aux « nouveaux produits nicotiques »

Les amendements parlementaires sous avis ont principalement pour objet d'étendre la future réglementation applicable aux sachets de nicotine à tout « nouveau produit nicotique ».

Ainsi, les présents amendements parlementaires prévoient notamment que :

- sera interdite, la mise sur le marché, la vente, la distribution ou l'offre à titre gratuit de nouveaux produits nicotiques contenant plus de 0,048 mg de nicotine par gramme de produit ;
- les fabricants de nouveaux produits nicotiques seront tenus de respecter les règles en matière d'hygiène prévues à l'article 4 du règlement CE n°852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires ; et que
- les nouveaux produits nicotiques seront également soumis à l'obligation de comporter des avertissements sanitaires combinés.

La Chambre de Commerce regrette ce durcissement opéré par les présents amendements parlementaires qui reviendra *in fine* à interdire tout nouveau produit nicotinique et sur lequel elle reviendra plus tard dans le cadre du présent avis.

B) Concernant l'assimilation erronée des sachets de nicotine et des nouveaux produits nicotiniques à des denrées alimentaires

Aux termes des commentaires des précédents amendements gouvernementaux, la détermination du seuil maximal de teneur en nicotine de 0.048 mg par sachet de nicotine ou par gramme de nouveau produit nicotinique par le présent projet de loi provient principalement des travaux de l'European Food Safety Agency: "*l'Agence européenne de sécurité alimentaire (EFSA) 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*"⁷.

Encore une fois, la Chambre de Commerce souhaite rappeler que les sachets de nicotine, tout comme les nouveaux produits nicotiniques, ne sont pas des denrées alimentaires et que l'on ne saurait dès lors leur appliquer la législation applicable à celles-ci.

Le rapport de l'EFSA sur lequel se fondent les amendements gouvernementaux et parlementaires n'est dès lors pas pertinent. Celui-ci répond en effet à la question du seuil maximal de nicotine ingérable dans les aliments, en considérant ce faisant la nicotine comme un contaminant indésirable présent dans un produit destiné à la consommation, plus spécifiquement à l'ingestion.

Or, et comme déjà expliqué dans les précédents avis de la Chambre de Commerce, les sachets de nicotine et les nouveaux produits nicotiniques qui ne seraient pas destinés à être ingérés, ne constituent nullement des « denrées alimentaires » ou des « aliments ».

En effet, le champ d'application du Règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil sur la législation alimentaire⁸ couvre uniquement les denrées alimentaires et les aliments, que l'article 2 dudit règlement définit 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. Ce terme recouvre les boissons, les gommes à mâcher et toute substance, y compris l'eau, intégrée intentionnellement dans les denrées alimentaires au cours de leur fabrication, de leur préparation ou de leur traitement* ».

En se fondant sur cette définition de « denrée alimentaire » du Règlement (CE) n°178/2002, la Commission européenne a d'ailleurs souligné dans le cadre d'une notification TRIS effectuée par la République tchèque⁹ que « *les sachets de nicotine ne doivent pas être assimilés à des denrées alimentaires et qu'en conséquence, les procédures applicables aux denrées alimentaires ne doivent pas s'appliquer aux sachets de nicotine* »¹⁰.

Le raisonnement de la Commission européenne peut selon toute vraisemblance également être appliqué pour les nouveaux produits nicotiniques qui ne seraient pas destinés à être ingérés.

⁷ Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7833 page 14.

⁸ Règlement (CE) n° 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

⁹ Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques, les autorités tchèques ont notifié à la Commission européenne, le 19 janvier 2023, un projet de décret sur les sachets de nicotine sans tabac.

¹⁰ Communication de la Commission - TRIS/ (2023) 00965 - Notification : 2023/0019/CZ

Ainsi, les sachets de nicotine et les nouveaux produits nicotiques ne sont pas des « denrées alimentaires » ou des « aliments » dans la mesure où ils ne sont pas destinés à être ingérés ou raisonnablement susceptibles d'être ingérés par l'être humain. C'est donc à tort que le présent projet de loi, tel qu'amendé, entend leur appliquer des principes applicables en matière de législation alimentaire.

C) Une interdiction *de facto* des sachets de nicotine et des nouveaux produits nicotiques

Comme d'ores et déjà relevé par la Chambre de Commerce dans ses précédents avis, la teneur maximale en nicotine proposée pour les sachets de nicotine revient ni plus ni moins à interdire la commercialisation de ces produits qui ne rencontreront pas les attentes de leurs consommateurs potentiels.

Pour rappel, une cigarette, dont la fumée est inhalée, contient en moyenne 10,2 mg de nicotine¹¹, ce qui correspond à 213 fois plus de nicotine que la limite proposée pour les sachets de nicotine, de 0,048mg. Dans ce contexte, il convient également de rappeler que ces produits sont destinés exclusivement aux fumeurs majeurs et aux vapoteurs, dans le but d'encourager une transition vers des alternatives moins nocives.

Or, pour qu'un substitut soit acceptable pour les fumeurs et les vapoteurs actuels, il doit contenir une dose de nicotine suffisante, pouvant être diminuée progressivement.

Dans une optique de santé publique, des substituts légaux aux cigarettes doivent demeurer disponibles sur le marché pour permettre aux fumeurs majeurs de passer de la cigarette à des substituts nicotiques moins nocifs. Si l'alternative n'est pas satisfaisante pour les fumeurs, il y a de fortes chances qu'ils continuent à fumer des cigarettes ou qu'ils se procurent des produits non-réglementés, bien plus dangereux pour la santé, ce qui serait finalement contraire aux objectifs de santé publique du présent projet de loi.

Par conséquent, la limite maximale proposée de 0,048 mg de nicotine par sachet de nicotine proposée par le présent projet de loi aboutit à n'autoriser que les produits qui ne rencontreront pas les besoins des fumeurs majeurs, ce à quoi la Chambre de Commerce s'oppose.

Il en est de même concernant le taux maximal de 0,048 mg par gramme de nouveau produit nicotique prévu par les amendements parlementaires sous avis, qui conduira à ne permettre la mise sur le marché que de produits pour lesquels il n'y a aucun intérêt de la part des consommateurs de tabac.

Pour conclure, ces nouveaux amendements qui introduisent un taux de nicotine maximal de 0,048mg - et constituent une interdiction de fait - empêcheront toute innovation future dans le domaine des alternatives moins nocives à la cigarette pour les fumeurs. En ce sens, ce dispositif constitue tant une entrave commerciale, qu'une atteinte grave à la santé publique.

¹¹ Kozlowski, L.T., et al, Filter ventilation and nicotine content of tobacco in cigarettes from Canada, the United Kingdom, and the United States. *Tob Control*, 1998. 7(4) : p. 369-75

D) Concernant l'application des avertissements sanitaires combinés aux sachets et nouveaux produits nicotiques

Le projet de loi sous avis dans sa dernière version amendée a également pour objet d'étendre l'obligation d'apposer des avertissements sanitaires combinés aux sachets de nicotine et aux nouveaux produits nicotiques.

La Chambre de Commerce a déjà indiqué à plusieurs reprises que soumettre les sachets de nicotine à l'obligation d'apposer les avertissements sanitaires combinés allait bien au-delà de ce que prévoient la Directive 2022/2100/UE et la Directive 2014/40/UE et conduirait à soumettre notamment les produits du tabac sans combustion ainsi que des produits ne contenant pas de tabac à des obligations en matière d'avertissement sanitaire supérieures à ce qu'exige la réglementation européenne et les législations de nos pays voisins.

Pour rappel, les avertissements généraux et sanitaires combinés des articles 9 et 10 de la Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil concernent les produits du tabac à fumer. Or, dans la mesure où les sachets de nicotine et les nouveaux produits nicotiques ne contiennent pas de tabac, leur appliquer ces dispositions serait erroné et contraire aux dispositions européennes.

La Chambre de Commerce rappelle dès lors sa volonté d'une transposition à la lettre des dispositions de la Directive 2022/2100/UE, seule susceptible de favoriser l'harmonisation entre Etats membres et de renforcer la sécurité juridique pour l'ensemble des acteurs économiques.

La Chambre de Commerce plaide par conséquent pour la mise en œuvre d'avertissements spécifiques aux sachets de nicotine et aux nouveaux produits nicotiques, correspondant aux caractéristiques de ces produits, par exemple similaires à ceux applicables aux cigarettes électroniques et flacons de recharge.

E) Concernant l'interdiction des représentations graphiques, autres que les avertissements sanitaires, sur les distributeurs automatiques

La Chambre de commerce réitère sa remarque relative à l'article 3 du projet de loi sous avis qui prévoit que : « *les appareils automatiques de distribution de tabac et de produits du tabac, prévus à l'article 9 paragraphe 3, doivent également porter les avertissements sanitaires prévus (...). Les représentations graphiques sur les appareils automatiques de distribution de tabac et de produits du tabac autres que les avertissements sanitaires sont interdites* ».

Sur ce point, les acteurs du secteur souhaitent rappeler que cette disposition ne procède à la transposition d'aucune mesure européenne et constitue donc une mesure purement nationale.

Le distributeur automatique devrait cependant être considéré comme un point de vente, devant par conséquent permettre un minimum d'affichage à proximité du tabac.

Les revenus publicitaires sont essentiels pour les opérateurs de ces machines étant donné les faibles rotations de produits dont la marge minimale ne suffit pas à couvrir les frais opérationnels. Une interdiction de toute publicité et affichage risquerait donc de générer une réduction soudaine et drastique de ce type de points de ventes pour défaut de rentabilité.

En tout état de cause, les acteurs du secteur estiment qu'il est indispensable de pouvoir conserver au minimum les étiquettes produits sur les appareils automatiques de distribution de tabac et de produits du tabac afin que les consommateurs puissent identifier les distributeurs automatiques et retrouver leurs produits, comme c'est d'ailleurs le cas dans un point de vente de tabac.

Par conséquent, la Chambre de Commerce sollicite à nouveau le retrait de l'article 3 du projet de loi.

Dans un souci de conciliation de ces commentaires avec les objectifs de santé publique, il pourrait sinon être proposé de remplacer cette interdiction pure et simple des représentations graphiques par l'apposition obligatoire d'avertissements sanitaires couvrant 10 % de la surface des étiquettes produits.

II) Un projet de loi qui soulève de nombreuses interrogations juridiques

La Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention des auteurs sur le fait qu'en s'éloignant volontairement des règles européennes ainsi que de celles applicables dans les pays voisins, le présent projet de loi suscite de nombreuses interrogations.

De même, en instaurant un régime extrêmement strict conduisant à une interdiction générale de certaines catégories de produits, ce projet soulève également à ses yeux certaines questions concernant la proportionnalité des mesures envisagées avec les objectifs visés.

A) Concernant l'insécurité juridique engendrée par le présent projet de loi

En s'écartant considérablement du champ d'application de la Directive 2014/40/UE, le présent projet de loi porte un préjudice considérable à l'harmonisation de la législation en la matière au niveau européen ainsi qu'au principe de sécurité juridique.

En s'éloignant du principe « *toute la directive, rien que la directive* », le présent projet de loi tel qu'amendé, engendrera en effet non seulement une insécurité juridique pour l'ensemble des acteurs économiques au sein du marché intérieur qui devront faire face à des législations nationales très diverses en la matière, mais suscitera également une insécurité juridique concernant les dispositions qu'il contient et qui sont susceptibles d'être en contradiction avec les normes supérieures que constituent les textes européens en la matière.

Finalement, il convient encore de relever que la définition des « nouveaux produits nicotiques » figurant d'ores et déjà à l'article 1^{er} point 42 de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac, comme étant : « *tout produit ne contenant pas de tabac et constitué même partiellement de nicotine, et destiné à la consommation humaine, à l'exception des dispositifs de sevrage tabagique vendus en pharmacie, des sachets de nicotine ou des cigarettes électroniques* », est particulièrement vaste et imprécise.

Or, compte tenu du régime particulièrement strict imposé à cette catégorie de produit par le présent projet de loi amendé, il conviendrait, aux yeux de la Chambre de Commerce, que cette définition soit précisée dans un objectif de sécurité juridique sous peine de risquer d'englober toute catégorie de produit contenant ne serait-ce qu'un taux minimum de nicotine et de ne pas pouvoir définir avec certitude le champ d'application des dispositions relatives à ces produits.

Pour rappel, la nicotine est en effet un élément naturel présent également dans certaines plantes et légumes qui peut par conséquent se retrouver dans un certain nombre de produits.

B) Concernant l'atteinte au principe de libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne

Comme d'ores et déjà indiqué, les avertissements généraux et sanitaires combinés des articles 9 et 10 de la Directive 2014/40/UE concernent les produits du tabac à fumer, et non les sachets de nicotine ou les nouveaux produits nicotiniques tels que définis par le projet de loi.

Elargir le champ d'application des dispositions de la Directive 2014/40/UE aux sachets de nicotine et aux nouveaux produits nicotiniques, uniquement au Luxembourg, en complément d'un seuil maximal de nicotine presque nul pour ces produits conduisant ainsi à une interdiction de fait de ces produits, revient ni plus ni moins à restreindre sensiblement la libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne telle que prévue par l'article 34 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹².

En effet, l'application du seuil maximal de nicotine proposé par le projet de loi amendé rendra *in fine* impossible la vente au Luxembourg de produits légalement disponibles dans d'autres Etats membres.

Si l'article 36 du TFUE¹³ envisage la possibilité d'une telle atteinte dans certaines circonstances, il faut encore qu'elle obéisse par exemple à des considérations « *d'ordre public, de sécurité publique,] de protection de la santé et de la vie des personnes* ».

Une telle restriction à la libre circulation des marchandises n'apparaît ici pas être suffisamment justifiée par un intérêt d'ordre public ou de santé publique dans la mesure où l'intérêt principal des sachets de nicotine et des nouveaux produits nicotiniques est bel et bien de proposer aux consommateurs de produits du tabac, plus nocifs pour la santé, de s'orienter vers des produits moins nocifs leur permettant de réduire leur consommation de tabac, pour ensuite se concentrer sur une réduction de leur consommation de nicotine.

C) Concernant l'atteinte à la liberté du commerce et au principe de proportionnalité

La liberté du commerce et de l'industrie est un principe consacré et garanti par notre Constitution. Ainsi, l'article 35, de la Constitution dispose que « *L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.* ».

En restreignant considérablement la circulation des marchandises et en interdisant *de facto* certaines catégories générales de produits, il est indéniable que le présent projet de loi, tel qu'amendé, porte atteinte au principe constitutionnel du respect de la liberté du commerce.

L'article 37 de la Constitution prévoit quant à lui que « *Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui* ».

¹² « Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres. »

¹³ « Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ».

Ainsi, si des atteintes à certaines libertés telles que la liberté du commerce par le pouvoir législatif peuvent être admises, ce n'est qu'à condition que ces atteintes poursuivent des objectifs d'intérêt général et qu'elles soient proportionnées à ces objectifs.

Les auteurs du présent projet de loi entendent justifier les restrictions ainsi apportées à la liberté du commerce par des objectifs de santé publique car « *la consommation de nicotine présente des dangers significatifs pour la santé, particulièrement chez les jeunes. Elle a un impact négatif sur le développement cérébral et comporte un risque de dépendance. Il est donc impératif de mettre en place une réglementation stricte et adaptée pour protéger la santé publique, en particulier celle des jeunes* ».

Si l'on peut bien évidemment souscrire à ces objectifs (bien que dans un souci de santé publique, il n'apparaît pas opportun pour la Chambre de Commerce d'empêcher totalement la mise sur le marché de produits alternatifs moins nocifs à destination des fumeurs majeurs) et qu'il apparaît essentiel de réglementer ces produits, il convient toutefois de s'interroger quant au caractère proportionné du régime proposé.

Le principe de proportionnalité auquel fait référence l'article 37 de la Constitution implique le respect d'un juste équilibre, d'une « mise en balance » entre les objectifs d'un acte (qui peut être législatif, réglementaire, ou administratif) et les moyens déployés en vue de les réaliser.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, on peut légitimement s'interroger quant au caractère proportionné de l'interdiction générale déguisée projetée par rapport aux sachets de nicotine et des nouveaux produits nicotiques.

Il convient en effet de relever que les autres produits du tabac, qui sont pour la plupart plus nocifs pour la santé des consommateurs en raison de la combustion et de l'inhalation de fumée, sont quant à eux autorisés sur le marché avec une teneur en nicotine supérieure aux sachets de nicotine et aux nouveaux produits nicotiques.

On peut dès lors se demander pourquoi les sachets de nicotine et les nouveaux produits nicotiques devraient être traités différemment et se verraient interdits de fait par l'application de taux maximaux de nicotine excessivement bas ?

La Chambre de Commerce s'interroge par conséquent sur cette différence de traitement et si l'objectif poursuivi de santé publique n'aurait pas pu être atteint par le biais de la mise en place d'un régime d'encadrement strict, mais pragmatique de ces produits, assurant l'interdiction d'achat pour les mineurs et une information des risques inhérents à la consommation de nicotine satisfaisante, tout en permettant tout de même aux consommateurs de pouvoir accéder à des produits répondant à leurs attentes en terme de teneur en nicotine.

Enfin, la Chambre de Commerce présume que ces derniers amendements seront notifiés aux instances européennes compétentes de manière à vérifier qu'ils sont conformes aux directives européennes et au TFEU.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Chambre de Commerce plaide une nouvelle fois en faveur de la détermination, en concertation avec les acteurs du secteur, d'une limite maximale de nicotine par sachet et par gramme de nouveau produit nicotique plus raisonnable qui garantisse la sécurité des consommateurs tout en permettant la mise sur le marché de produits qui restent attractifs pour les fumeurs majeurs et qui constituent une alternative crédible et moins nocive à la cigarette combustible.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce s'oppose au projet de loi sous avis tel qu'amendé et demande son retrait.

SMI/DJI