

Luxembourg, le 5 mars 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. (6542SMI)

*Saisine : Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale
(27 octobre 2023)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») 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 »).

En bref

- La Chambre de Commerce réitère son attachement au principe de transposition à la lettre des directives européennes, source d'harmonisation entre les législations nationales et de sécurité juridique.
- Le présent projet de loi, en s'écartant des définitions et des exigences de la directive déléguée 2022/2100/UE, procède à une transposition incorrecte des dispositions européennes et sera source de contraintes et d'atteinte à la compétitivité des acteurs économiques nationaux.
- La Chambre de Commerce s'oppose par conséquent au projet de loi sous avis et demande son retrait.

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

Remarque préliminaire

Dans le cadre du système d'information sur les règles techniques (TRIS) instauré par la Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil 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, les autorités nationales ont l'obligation de communiquer à la Commission européenne tout projet de réglementation technique concernant des produits et des services de la société de l'information avant qu'il ne soit adopté dans le droit national.

Le présent projet de loi a fait l'objet d'une notification 2023/0689/LU à la Commission européenne en date du 5 décembre 2023 dans le cadre de cette procédure TRIS.

Or, il convient de constater qu'une nouvelle notification d'un projet de loi quasiment similaire a été effectuée en date du 21 décembre 2023 (notification 2023/0745/LU) à la Commission européenne.

Le projet de loi sous avis correspond à la version notifiée en date du 5 décembre 2023.

Le projet de loi notifié le 21 décembre 2023 est similaire à celui-ci, mais contient certaines dispositions additionnelles dont les incidences pour les acteurs nationaux du secteur inquiète la Chambre de Commerce. Ces inquiétudes ne seront toutefois pas développées dans le cadre du présent avis dans la mesure où la Chambre de Commerce se limitera à commenter la version du projet de loi dont elle a été saisie pour avis.

Considérations générales

Aux termes de l'exposé des motifs du présent projet de loi, celui-ci a pour objectifs :

- de transposer la directive 2022/2100/UE de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés afin de répondre à l'évolution de la situation concernant ce type de produits, et
- de parfaire la transposition de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 notamment concernant la reprise de certaines définitions.

Si la Chambre de Commerce peut souscrire aux objectifs ainsi proposés, elle constate néanmoins à regret que sur plusieurs points, le présent projet de loi semble aller au-delà de ce que permet la législation européenne et s'écarte par conséquent des objectifs affichés.

La Chambre de Commerce regrette ainsi que certaines dispositions du présent projet de loi aillent notamment 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.

De manière plus générale, la Chambre de Commerce déplore 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 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 surrèglementations 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 par conséquent à évoquer les nombreux points identifiés comme étant problématiques pour les professionnels du secteur et en contradiction avec les dispositions européennes que le présent projet de loi était censé transposer, les autres dispositions du présent projet de loi n'appelant pas de commentaires de sa part.

I) Concernant l'absence de définition des « produits du tabac à chauffer »

La Directive 2022/2100/UE, dont l'objet est expressément consacré à légiférer en matière de produits du tabac à chauffer, contient en son article 3 une définition claire de la notion de « produits du tabac à chauffer », libellée comme suit : « *Sont ainsi à considérer comme constituant de tels produits du tabac à chauffer : « un nouveau produit du tabac qui est chauffé pour produire une émission contenant de la nicotine et d'autres produits chimiques, qui est ensuite inhalé par les utilisateurs, et qui, selon ses caractéristiques, est un produit du tabac sans combustion ou un produit du tabac à fumer ».*

L'introduction de cette définition est importante dans la mesure où les produits du tabac avec combustion ou sans combustion sont soumis à des régimes juridiques et des obligations différentes en vertu de la réglementation européenne.

Or, le présent projet de loi ne reprend nullement cette définition.

Aux termes des commentaires de l'article 4 du projet de loi sous avis, les auteurs expliquent que « *Les produits du tabac chauffés mentionnés dans la directive déléguée sont inclus dans la loi dans la définition de nouveaux produits du tabac. Il n'y a pas de définition spécifique pour les produits du tabac chauffés étant donné qu'il s'agit d'office de nouveaux produits du tabac. Le terme nouveaux produits du tabac est donc retenu pour modifier la loi étant donné qu'il inclut les produits du tabac chauffés et que sa portée est plus large permettant ainsi de tenir compte des évolutions futures des nouveaux produits du tabac.* »

Les auteurs entendent donc délibérément ne pas reprendre en droit interne la distinction opérée par le droit communautaire et incluse dans la législation nationale, les produits du tabac chauffés dans le régime applicable aux nouveaux produits du tabac.

La définition actuelle de la notion de « nouveau produit du tabac » comme étant : « *un produit du tabac qui ne relève d'aucune des catégories suivantes : cigarette, tabac à rouler, tabac à pipe, tabac à pipe à eau, cigare, cigarillo, tabac à mâcher, tabac à priser ou tabac à usage oral* »² apparaît cependant bien plus large que celle des produits du tabac à chauffer et englobera donc également des produits qui ne relèveraient pas de la catégorie des produits du tabac à chauffer.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces deux catégories de produits – « nouveaux produits du tabac » et « produits du tabac à chauffer » - ne sauraient cependant être confondues sous peine de créer une insécurité juridique et aller à l'encontre de la volonté du législateur européen qui, en créant ces deux définitions et catégories, avait pour objectif de permettre une meilleure adaptabilité et flexibilité des différents régimes applicables aux spécificités de différents produits du tabac.

La Chambre de Commerce ne peut par conséquent pas approuver l'orientation du présent projet de loi qui (i) ne procède pas à une transposition fidèle de la Directive

² Article 2 h) de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac.

2022/2100/UE, et qui (ii) sera source d'insécurité juridique concernant le régime juridique applicable à certains produits du tabac.

Elle plaide par conséquent en faveur de l'introduction dans le présent projet de loi de la définition de la notion de « produits du tabac à chauffer » figurant à l'article 3 de la Directive 2022/2100/UE.

II) Concernant les possibles incidences de cette absence de définition des produits du tabac à chauffer

Le problème de l'absence de définition spécifique des produits du tabac à chauffer dans le présent projet de loi apparaît comme étant loin d'être anecdotique car il pourrait avoir d'importantes incidences pratiques pour tous les produits n'étant pas en principe des produits du tabac à chauffer mais entrant dans la catégorie des nouveaux produits du tabac.

En effet, l'article 4 du projet de loi sous avis prévoit d'étendre l'obligation d'appliquer les avertissements sanitaires combinés prévus à l'article 4 de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac à tous « les nouveaux produits du tabac ».

L'application de ces avertissements sanitaires combinés est régie conformément à l'article 10 de la Directive 2014/40/UE, lequel ne s'applique pas, par exemple, aux produits du tabac sans combustion.

Pour ces produits, l'article 12 de la Directive 2014/40/UE définit des règles d'étiquetage spécifiques et est donc le seul applicable.

L'article 1^{er} paragraphe 2 de la Directive 2022/2100/UE, que le présent projet entend transposer, prévoit quant à lui l'extension des obligations en matière d'avertissement sanitaire combiné aux seuls « produits du tabac chauffés ».

Or, sur base de l'orientation décidée par les auteurs de ne pas transposer la définition des « produits du tabac à chauffer » dans notre législation, mais de remplacer celle-ci par la notion plus vaste de « nouveaux produits du tabac », plusieurs catégories de produits se verront désormais soumises à l'obligation d'appliquer les avertissements sanitaires combinés alors que la législation européenne ne le prévoit pas.

Cette transposition nationale bien au-delà de ce que prévoit la Directive 2022/2100/UE ne saurait être acceptée par la Chambre de Commerce alors qu'elle conduirait à soumettre notamment les produits du tabac sans combustion à des obligations en matière d'avertissement sanitaire supérieures à ce qu'exige la réglementation européenne et les législations de nos pays voisins.

Encore une fois, la Chambre de Commerce plaide en faveur 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.

III) Concernant l'extension de l'interdiction des arômes à tous les nouveaux produits du tabac ainsi qu'aux cigares et aux cigarillos

Le projet de loi sous avis entend modifier l'article 7 de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac afin d'étendre l'interdiction de l'utilisation d'arômes caractérisant aux cigares, aux cigarillos et aux nouveaux produits du tabac.

La Chambre de Commerce déplore cette extension de l'interdiction des arômes caractérisant pour les cigares et cigarillos, qui dépasse largement les exigences de la Directive 2014/40/UE et de la Directive 2022/2100/UE et apparaît même contraire aux exigences de celles-ci.

En effet, l'article 7.12 de la Directive 2014/40/UE prévoit que « *Les produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler sont exemptés des interdictions visées aux paragraphes 1 et 7³. La Commission adopte des actes délégués conformément à l'article 27 pour retirer cette exemption pour une catégorie particulière de produits en cas d'évolution notable de la situation établie par un rapport de la Commission.* »

L'article 1^{er} de la Directive 2022/2100/UE a modifié le libellé de cet article afin d'inclure également les produits du tabac à chauffer à la liste des produits ne bénéficiant pas d'une exemption de l'utilisation des arômes caractérisant.

A la lecture de l'article 7.12 de la Directive 2014/40/UE prévoyant notamment que « *La Commission adopte des actes délégués conformément à l'article 27 pour retirer cette exemption pour une catégorie particulière de produits en cas d'évolution notable de la situation établie par un rapport de la Commission* », l'on pourrait estimer que seule l'adoption préalable d'un acte délégué de la Commission européenne retirant l'exemption accordée par la Directive 2014/40/UE à une catégorie particulière de produits pourrait autoriser les Etats membres à aller à l'encontre de ces exemptions accordée par la Directive 2014/40/UE.

Ainsi, la Chambre de Commerce est d'avis que la disposition du présent projet de loi étendant l'interdiction de l'utilisation d'arômes caractérisant aux cigares, aux cigarillos et nouveaux produits du tabac, et non pas seulement aux produits du tabac à chauffer comme exigé par l'article 1^{er} de la Directive 2022/2100/UE, est contraire à la Directive 2014/40/UE et à la Directive 2022/2100/UE.

En outre, et pour autant que les auteurs estimeraient qu'un tel retrait de l'exemption accordée par la Directive 2014/40/UE serait tout de même possible et conforme à la législation européenne, il convient de rappeler qu'à l'heure actuelle, aucun autre Etat membre n'est allé jusqu'à interdire les arômes caractérisant pour les cigares et cigarillos. Le Luxembourg serait ainsi le premier pays à choisir une telle orientation, contrevenant ainsi au principe de la libre circulation des marchandises.

En raison de l'absence d'harmonisation dans les législations nationales sur ce point, la Chambre de Commerce avoue également ne pas comprendre les effets positifs escomptés en termes de santé publique par une telle mesure dans un pays où les résidents pourront en quelques kilomètres aller facilement s'approvisionner dans les pays limitrophes. Tout au plus, cette mesure tendra donc à diminuer les recettes fiscales relatives à ces produits, sans réel bénéfice corrélatif en termes de santé publique.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Chambre de Commerce sollicite la mise en conformité du présent projet de loi avec les directives 2014/40/UE et 2022/2100/UE et propose par conséquent de modifier le libellé de l'article 7 paragraphe 3 du projet de loi sous avis comme suit : « (3) Au paragraphe 3, alinéa 2, les termes « ~~les cigares, les cigarillos, les nouveaux produits du tabac, les produits du tabac chauffés~~ » sont insérés après les termes « les cigarettes ».

³ dont l'interdiction des arômes caractérisant

IV) Concernant la définition des « tabacs à usage oral »

L'article 1^{er} point 1) du projet de loi sous avis a pour objet de compléter la définition des « tabacs à usage oral » figurant à l'article 2 de la loi modifiée du 11 août 2006 par l'ajout des termes « *y compris à usage nasal* ».

Ainsi, les tabacs à usage oral seraient définis comme étant : « *tous les produits destinés à un usage oral, y compris nasal, à l'exception de ceux destinés à être fumés ou mâchés, constitués totalement ou partiellement de tabac, sous forme de poudre, de particules fines ou toute combinaison de ces formes – notamment ceux présentés en sachets-portions ou sachets poreux – ou sous une forme évoquant une denrée comestible* ».

Il convient de relever ici l'incohérence de cette disposition qui aboutirait à inclure dans la catégorie des tabacs à usage oral les tabacs à usage nasal.

La Directive 2014/40/EU, transposée en droit national par la loi modifiée du 11 août 2006, prévoit une définition du tabac à usage oral sans faire référence à l'usage nasal, car celui-ci renvoie en réalité à une toute autre catégorie de produit du tabac, celle du tabac à priser, défini à l'article 2(7) de la Directive 2014/40/EU comme « *un produit du tabac sans combustion pouvant être consommé par voie nasale* ».

Cette disposition ne constitue par ailleurs aucunement la transposition d'une disposition de la Directive 2022/2100/UE.

La présente disposition du projet de loi sous avis apparaît dès lors contraire à la Directive 2014/40/UE.

Enfin, les commentaires de cette disposition dans le projet de loi indiquant : « *Au point b, la définition relative aux « tabacs à usage oral » est complétée afin d'y ajouter le tabac nasal. En effet, comme la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 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, et abrogeant la directive 2001/37/CE fait la distinction entre tabac oral et tabac nasal, il convient donc introduire cette distinction dans la loi.* », apparaissent contradictoires puisque l'objectif affiché par les auteurs consisterait à reprendre la distinction entre tabac oral et tabac nasal. Or, en incluant le tabac à usage nasal dans la définition des tabacs à usage oral c'est justement l'effet contraire qui sera produit puisque cette distinction n'existera plus !

Pour l'ensemble de ces raisons, la Chambre de Commerce sollicite dès lors le retrait de l'article 1^{er} point 1) du projet de loi sous avis.

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

L'article 3 du projet de loi sous avis 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 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 minime 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 le retrait de l'article 3 du présent 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.

VI) Concernant les mesures transitoires prévues au projet de loi

L'article 12 du projet de loi sous prévoit une entrée en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au journal officiel, à l'exception des dispositions de l'article 3 qui produiront leurs effets trois mois après l'entrée en vigueur de la loi.

Ainsi donc les auteurs entendent que toutes les dispositions du projet de loi, sauf celle relative à l'interdiction des représentations graphiques sur les distributeurs automatiques, soient d'application immédiate.

Une telle situation ne saurait être acceptée par la Chambre de Commerce si par impossible le présent projet de loi devait être maintenu en l'état. A ses yeux, les nouvelles obligations en matière d'avertissement sanitaires combinés applicables à tous les nouveaux produits du tabac, de même que l'interdiction des arômes caractérisant pour les cigares et cigarillos ne sauraient être immédiatement applicables. Il conviendra en effet d'accorder un laps de temps suffisant, d'au minimum 24 mois aux producteurs et détaillants pour écouler les stocks d'ores et déjà fabriqués et/ou achetés afin de ne pas aggraver encore davantage le préjudice économique subi par ces derniers en raison de ces mesures.

* * *

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

SMI/PPA