

Luxembourg, le 7 juillet 2025

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. (6542quaterSMI)

*Saisine : Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale
(24 juin 2025)*

Troisième avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les amendements parlementaires sous avis ont principalement pour objet de faire droit aux dernières observations formulées par le Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire en date du 26 novembre 2024.

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

En bref

- La Chambre de Commerce rappelle qu'en raison de la limite de concentration de nicotine de 0,048 milligrammes de nicotine, par sachet ou par unité de produit prévue au présent projet de loi, la vente des produits en question ne serait pas réglementée au Luxembourg, mais de facto interdite.
- 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 rappelle que les dispositions en question se fondent sur une législation applicable aux denrées alimentaires, et que la Commission européenne a déjà invité les Etats membres à renoncer à assimiler les sachets de nicotine à des denrées alimentaires.
- 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 également le fait que certaines dispositions projetées aillent bien au-delà des dispositions européennes en la matière, ce qui, entre autres, sera source d'insécurité juridique.
- 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 2024. Elle a également avisé une première salve d'amendements gouvernementaux dans un avis complémentaire en date du 9 juillet 2024 et une seconde salve d'amendements dans un avis en date du 22 novembre 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.

Elle regrettait également que la réglementation des sachets de nicotine et des nouveaux produits nicotiques envisagée, prévoyant des taux maximums de nicotine extrêmement faibles, conduise *de facto* à une interdiction de ces produits.

La Chambre de Commerce déplore que ses appels visant à adopter une réglementation pragmatique, effective et proportionnée de ces produits, n'aient pas été entendus.

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

Considérations générales

La Chambre de Commerce a rappelé à plusieurs reprises que certaines dispositions du projet de loi sous avis allaient bien au-delà des dispositions communautaires.

En s'écartant considérablement du champ d'application de la Directive 2014/40/UE, le présent projet de loi porte en effet 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.

Cette fragmentation de la législation entre pays européens risque également d'alimenter le recours aux marchés parallèles pour les consommateurs, et finalement d'aboutir à ce que les consommateurs se procurent des produits qui échapperont à toute réglementation, et qui seront, bien souvent plus nocifs.

En effet, de nombreux éléments témoignent de la croissance d'un marché noir pour ces produits, notamment en Belgique² depuis que la vente de ces derniers a été interdite en 2023.

Malgré cette interdiction, il y est en effet possible d'acheter des sachets affichant des taux de nicotine très élevés, et de se les faire livrer sans contrôle efficace ni de l'âge du consommateur, ni de la sûreté et de la qualité des produits et ingrédients, et bien entendu, sans taxe.

C'est précisément dans l'optique de protéger les consommateurs du trafic illicite que le ministère finlandais des Affaires Sociales et de la Santé est récemment revenu sur son intention initiale d'interdire ces produits pour finalement privilégier une réglementation stricte.

Les mesures adoptées en Finlande incluent notamment :

- l'établissement d'une concentration maximale de 16,6 mg de nicotine (tenant compte ainsi des informations scientifiques les plus récentes),

² Brussels Times, "A year on, nicotine pouches still available in shops despite ban", novembre 2024.

- une approche plus stricte concernant les arômes, et,
- des règles strictes encadrant la vente et la présentation de ces produits.

La Chambre de Commerce souhaite également une nouvelle fois rappeler le postulat à la base des dispositions du présent projet de loi concernant les sachets de nicotine tendant à assimiler ces produits à des denrées alimentaires.

Or, ces sachets ne sont pas destinés à être ingérés, et les dispositions du présent projet de loi s'inscrivent en faux vis-à-vis des consignes faites par la Commission européenne auprès d'autres États-membres de renoncer à assimiler les sachets de nicotine à des denrées alimentaires³.

Les sachets de nicotine ne sont pas des produits alimentaires, ne sont pas commercialisés comme tels, ne sont pas utilisés comme tels, et leur étiquetage, le plus souvent, avertit clairement les consommateurs des risques en cas d'ingestion.

D'autres mesures, plus proportionnées et plus adaptées, auraient donc dû être envisagées selon la Chambre de Commerce.

C'est d'ailleurs le sens de l'avis circonstancié émis par la Grèce⁴ et du commentaire fait par la Suède en mars 2025 par rapport au projet de loi n°8333, qui souligne que ce projet entrave la libre circulation de ces produits dans l'UE, en violation de l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) puisque ces derniers sont réglementés et autorisés dans d'autres pays.

Si l'article 36 de ce même TFUE prévoit en effet la possibilité de déroger à cette règle, il pose néanmoins une condition : que les mesures soient dûment justifiées. La Chambre de Commerce laissera à l'appréciation de chacun si cette condition est remplie en l'espèce.

Commentaires des amendements parlementaires

Concernant les amendements parlementaires sous avis, la Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à formuler.

* * *

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/NSA

³ 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. Commentaire de la Commission européenne, avril 2023 : « **La Commission invite les autorités à veiller à ce que les dispositions du projet notifié n'assimilent pas les sachets de nicotine aux « denrées alimentaires » telles que définies dans le règlement (CE) n° 178/2002 ci-dessus et n'impliquent pas que les procédures applicables aux denrées alimentaires s'appliqueraient aux sachets de nicotine** ».

⁴ Avis circonstancié reçu d'un Etat membre (Greece) dans le cadre de la notification TRIS 2024/0660/LU réalisée par le Luxembourg.