



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 25.2.2025
C(2025) 1358 final

Son Excellence
Monsieur Xavier Bettel
Ministre des Affaires étrangères et
européennes
9, rue du Palais de Justice
L-1841 Luxembourg

Objet: Notification 2024/660/LU

**Projet de loi modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la
lutte antitabac**

**Émission d'observations prévues à l'article 5, paragraphe 2, de la
directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015**

Monsieur le Ministre,

Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535 ⁽¹⁾, les autorités luxembourgeoises ont notifié à la Commission, le 9 décembre 2024, le projet de loi modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac (ci-après le «projet notifié»).

Selon le message de notification, l'objectif du projet notifié est de réglementer la fabrication et la commercialisation des sachets de nicotine, car ces produits, comme les produits du tabac, peuvent avoir des effets néfastes sur la santé et devraient être traités de la même manière d'un point de vue juridique. Ainsi, le projet de loi se propose d'établir pour les sachets de nicotine un régime analogue aux produits du tabac, en les soumettant aux mêmes restrictions et obligations. Le projet notifié introduit également d'autres modifications relatives aux produits du tabac.

Il convient de noter que le projet notifié est largement similaire au projet de loi présenté dans le cadre de la notification 2024/0444/LU du 5 août 2024. La Commission a présenté des observations le 5 novembre 2024, après quoi les autorités luxembourgeoises ont retiré leur notification le 4 décembre 2024.

¹) 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 (JO L 241 du 17.9.2015, p. 1).

Étant donné que le projet notifié dans la présente notification est largement similaire au projet de loi de la notification précédente 2024/0444/LU et que les observations de la Commission n'ont pas été prises en compte, la Commission tient à réitérer les mêmes observations, comme indiqué ci-dessous.

Définition de la nicotine

L'article 2, point 40, de la loi sur la lutte antitabac ⁽²⁾, tel que modifié par le projet notifié, définit la «nicotine» comme désignant *«les alcaloïdes nicotiniques et sels de nicotine»*.

La Commission souhaite attirer l'attention des autorités luxembourgeoises sur le fait que cette définition s'écarte de l'article 2, point 19, de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾, qui définit la «nicotine» comme les *«alcaloïdes nicotiniques»*. Cette différence risque de donner la fausse impression que les sels de nicotine ne sont pas considérés comme des alcaloïdes nicotiniques et ne seraient pas couverts par la définition de la «nicotine» figurant dans la directive 2014/40/UE. La Commission invite donc les autorités luxembourgeoises à veiller à ce que la disposition de l'article 2, paragraphe 40, de la loi sur la lutte antitabac, telle que modifiée par le projet notifié, soit conforme à la définition de la «nicotine» énoncée à l'article 2, paragraphe 19, de la directive 2014/40/UE.

Obligation de déclaration

L'article 3 bis, paragraphe 4, de la loi sur la lutte antitabac, tel que prévu dans le projet notifié, dispose:

«4) Au plus tard dix-huit mois après l'inscription d'un additif sur la liste prioritaire établie suivant décision d'exécution prévue à l'article 6 de la directive 2014/40/UE du 3 avril 2014, les fabricants et les importateurs soumettent à la direction les études approfondies qu'ils ont réalisées concernant cet additif ».

La Commission note que, conformément à l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2014/40/UE, *«[l]es fabricants ou les importateurs soumettent ces rapports à la Commission ainsi qu'une copie de ceux-ci aux autorités compétentes des États membres dans lesquels un produit du tabac contenant cet additif est mis sur le marché [...]»*.

La Commission invite donc les autorités luxembourgeoises à préciser dans le projet notifié que les fabricants et les importateurs doivent soumettre les rapports concernés non seulement à la direction nationale, mais aussi à la Commission et aux États membres dans lesquels un produit du tabac contenant cet additif est mis sur le marché.

Mises en garde sanitaires sur les distributeurs automatiques

² () Loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac, texte de base de la présente notification.

³() 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, et abrogeant la directive 2001/37/CE (JO L 127 du 29.4.2014, p. 1).

L'article 3 ter, paragraphe 3, de la loi relative à la lutte antitabac, telle que modifiée par le projet notifié, dispose que: «*[l]es 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 à l'article 4, paragraphe 1. Les représentations graphiques sur les appareils automatiques de distribution de tabac et de produits du tabac autres que les avertissements sanitaires sont interdites*».

La Commission comprend que la disposition citée du projet notifié vise à transposer la disposition de l'article 8, paragraphe 8, de la directive 2014/40/UE ⁽⁴⁾ en ce qui concerne les produits du tabac distribués par l'intermédiaire de distributeurs automatiques. À cet égard, la Commission invite les autorités luxembourgeoises à veiller à ce que la disposition citée du projet notifié soit interprétée et appliquée conformément à l'interprétation de l'article 8, paragraphe 8, de la directive 2014/40/UE fournie par la Cour de justice de l'Union européenne dans ses arrêts dans les affaires C-370/20 Pro Rauchfrei ⁽⁵⁾ et C-356/22 Pro Rauchfrei-II ⁽⁶⁾.

Mises en garde sanitaires sur les nouveaux produits du tabac

L'article 4, paragraphe 1, de la loi sur la lutte antitabac, telle que modifiée par le projet notifié, dispose que:

«Chaque unité de conditionnement ainsi que tout emballage extérieur de cigarettes, de tabac à rouler de tabac à pipe à eau, des sachets de nicotine, de nouveaux produits du tabac et des nouveaux produits nicotiniques porte un avertissement général, un message d'information et des avertissements sanitaires combinés. Chaque unité de conditionnement ainsi que tout emballage extérieur d'un produit du tabac à fumer autre que les cigarettes, le tabac à rouler, le tabac à pipe à eau, les sachets de nicotine, les nouveaux produits du tabac et les nouveaux produits nicotiniques porte un avertissement général et un message d'avertissement spécifique».

En vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2014/40/UE, telle que modifiée par la directive déléguée (UE) 2022/2100 ⁽⁷⁾, les États membres peuvent exempter les produits du tabac à fumer autres que les cigarettes, le tabac à rouler, le tabac à pipe à eau et les produits du tabac chauffés des obligations d'affichage du message d'information visé à l'article 9, paragraphe 2, et des avertissements sanitaires combinés visés à l'article 10 de ladite directive. Dans ce cas, et outre l'avertissement général prévu à l'article 9, paragraphe 1, chaque unité de conditionnement ainsi que tout emballage extérieur de ces produits portent l'un des messages d'avertissement figurant à l'annexe I de ladite directive. L'avertissement général fait référence aux services d'aide au sevrage tabagique visés à l'article 10, paragraphe 1, point b) de ladite directive.

L'article 19, paragraphe 4, de la directive 2014/40/UE prévoit ce qui suit en ce qui concerne les nouveaux produits du tabac:

⁴⁾ L'article 8, paragraphe 8, de la directive 2014/40/UE dispose que les images d'unités de conditionnement et de tout emballage extérieur destinées aux consommateurs de l'Union sont conformes aux dispositions du titre II, chapitre II de ladite directive relative à l'étiquetage et à l'emballage.

⁵⁾ ECLI:EU:C:2021:988;

⁶⁾ ECLI:EU:C:2023:173;

⁷⁾ 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, JO L 283, 3.11.2022, p. 4.

«Les nouveaux produits du tabac mis sur le marché doivent être conformes aux exigences fixées par la présente directive. L'applicabilité des dispositions de la présente directive aux nouveaux produits du tabac dépend de la définition dont relèvent ces produits: celle des produits du tabac sans combustion ou celle du tabac à fumer.»

La Commission tient à rappeler aux autorités luxembourgeoises que l'article 11 de la directive 2014/40/UE ne s'applique qu'aux produits du tabac à fumer. En ce qui concerne les règles relatives à l'étiquetage des nouveaux produits du tabac, et conformément à l'article 19, paragraphe 4, de la directive 2014/40/UE, il convient de veiller à ce que les dispositions applicables dépendent de la question de savoir si les nouveaux produits du tabac relèvent de la définition d'un produit du tabac sans fumée ⁽⁸⁾ ou d'un produit du tabac à fumer ⁽⁹⁾. Si plusieurs dispositions s'appliquent aux produits du tabac en général, certaines dispositions ne s'appliquent qu'aux produits du tabac à fumer ⁽¹⁰⁾ ou aux produits du tabac sans fumée. ⁽¹¹⁾ Dans ce contexte, les autorités luxembourgeoises doivent veiller à ce que cette différence soit respectée.

La Commission souligne que le projet notifié ne contient aucune précision générale, conformément à l'article 19, paragraphe 4, de la directive 2014/40/UE, selon laquelle les nouveaux produits du tabac mis sur le marché doivent être conformes aux exigences fixées par la directive 2014/40/UE, ni n'indique laquelle des dispositions de la loi relative à la lutte antitabac s'applique uniquement aux nouveaux produits du tabac à fumer ou aux nouveaux produits du tabac qui ne sont pas destinés à être fumés (c'est-à-dire les produits du tabac sans combustion).

La Commission invite donc les autorités luxembourgeoises à: a) veiller au respect de l'article 19, paragraphe 4, de la directive 2014/40/UE; et b) préciser quelles dispositions de l'article 4, paragraphe 1, de la loi sur la lutte antitabac, telle que modifiée par le projet notifié, ne s'appliquent qu'aux nouveaux produits du tabac à fumer et lesquelles d'entre elles ne s'appliquent qu'aux nouveaux produits du tabac qui ne sont pas destinés à être fumés (c'est-à-dire les produits du tabac sans fumée).

Produits du tabac chauffés

La Commission constate que le projet notifié comprend des dispositions qui semblent destinées à transposer la directive déléguée (UE) 2022/2100.

Dans ce contexte, l'article 7, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la loi relative à la lutte antitabac, tel que modifié par le projet notifié, prévoit que les produits du tabac autres que les cigarettes, les produits du tabac chauffés et le tabac à rouler sont exemptés des interdictions visées aux points a) et h) dudit article, à savoir l'interdiction de contenir un arôme caractérisant particulier et l'interdiction de contenir des arômes dans l'un de leurs composants tels que les filtres, le papier, le conditionnement et les capsules, ou tout dispositif technique permettant de modifier l'odeur ou le goût des produits du tabac concernés ou leur intensité de combustion, respectivement.

⁸⁾ Voir la définition figurant à l'article 2, paragraphe 5, de la directive 2014/40/UE, qui définit les «produits du tabac sans combustion» comme «un produit du tabac ne faisant appel à aucun processus de combustion, notamment le tabac à mâcher, à priser et à usage oral».

⁹⁾ Voir la définition figurant à l'article 2, paragraphe 9, de la directive 2014/40/UE, qui définit les «produits du tabac à fumer» comme «des produits du tabac qui ne sont pas des produits du tabac sans combustion».

¹⁰⁾ Voir les articles 9 à 11 de la directive 2014/40/UE.

¹¹⁾ Voir l'article 12 de la directive 2014/40/UE.

La Commission note que les dispositions de l'article 7, paragraphe 3, premier alinéa, point b), de la loi relative à la lutte antitabac, tel que modifié par le projet notifié, prévoit l'interdiction pour les produits du tabac contenant tout dispositif technique permettant de modifier l'odeur ou le goût des produits du tabac ou leur intensité de combustion. Alors que la même disposition semble être incluse dans le point h) dudit alinéa, le point b) s'appliquerait néanmoins aux produits du tabac autres que les cigarettes, les produits du tabac chauffés et le tabac à rouler, étant donné qu'il n'est pas mentionné parmi les dispositions devant être couvertes par l'exemption prévue au deuxième alinéa du même article. Cela semblerait contraire à l'article 7, paragraphe 3, point h), du projet notifié et ne serait pas conforme à l'article 7, paragraphe 12, de la directive 2014/40/UE, lu en conjonction avec l'article 7, paragraphe 7, de ladite directive, dans la mesure où il s'appliquerait également aux produits du tabac couverts par l'exemption résultant de ces dispositions de la directive 2014/40/UE. La Commission invite donc les autorités à préciser que les produits du tabac autres que les cigarettes, le tabac à rouler et les produits du tabac chauffés sont également exemptés de l'interdiction de présenter des caractéristiques techniques susceptibles de modifier l'odeur ou le goût des produits du tabac, ou leur intensité de combustion, qui est établie au point b) de la disposition du projet notifié concerné.

Remarque générale sur la transposition de la directive déléguée (UE) 2022/2100 dans l'ordre juridique luxembourgeois

La Commission note enfin que la présente évaluation du projet notifié est sans préjudice de l'examen de la mesure nationale dans le cadre de l'évaluation de la conformité de la transposition de la directive déléguée (UE) 2022/2100. À cet égard, la Commission saisit l'occasion pour rappeler aux autorités luxembourgeoises que, bien que le projet notifié comprenne des dispositions qui semblent destinées à transposer une partie de la directive (UE) 2022/2100, le Luxembourg n'a pas encore notifié à la Commission la transposition complète de la directive (UE) 2022/2100 dans son ordre juridique national. La Commission saisit cette occasion pour rappeler aux autorités luxembourgeoises leur obligation de notifier leurs mesures de transposition.

Les autorités luxembourgeoises sont invitées à tenir compte des observations susmentionnées.

La Commission rappelle par ailleurs qu'une fois le texte définitif adopté, il est communiqué à la Commission conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/1535.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Pour la Commission,

Sandra GALLINA
Directrice générale

Direction générale de la santé et de
la sécurité alimentaire



