Dans le cadre de la procédure prévue par la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015, la France a procédé à la notification du projet de décret relatif à l'interdiction des produits à usage oral contenant de la nicotine.

La Confédération nationale des buralistes, représentée par son Président en exerce, domiciliée, 23/25 rue Chaptal à Paris (75009) entendre présenter les observations suivantes.

En effet, la Confédération nationale des buralistes qui représente la profession de buraliste en France et veille à la bonne application de la réglementation relative à la vente de tabacs et autres produits souhaite apporter des précisions quant au projet de décret présenté par la France, lequel méconnaît les articles 34 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

I. Les arguments mis en avant par le gouvernement français sont faux ou non démontrés

Les différents arguments mis en avant par la France dans le cadre de sa notification à la Commission appellent des observations car ils sont, pour certains, totalement faux et, pour d'autres, non démontrés.

A. La France lutterait contre une « *tentative d'introduction* » des sachets de nicotine sur son territoire

Le gouvernement français présente son projet comme tentant de lutter contre une « *tentative d'introduction* » sur le marché des sachets de nicotine.

a. Ce postulat est faux

La nicotine à usage oral (notamment les sachets de nicotine) ne font pas l'objet d'une tentative d'introduction.

Bien au contraire, ils sont vendus (sans aucune réglementation ou restriction) depuis des années sur le territoire français.

D'ailleurs, le rapport de l'Anses sur lequel se fonde le gouvernement français le prouve, ces produits **sont sur le marché** depuis des années et font même **l'objet de statistiques depuis bientôt 5 ans**.

Il est donc totalement faux de prétendre qu'il s'agirait d'interdire une tentative d'introduction.

Il s'agit en réalité d'une volonté d'interdire un produit disponible sur le marché depuis des années et pour lequel, il n'existe aucun engouement, notamment des jeunes (cf. *infra*), comme le prétend le gouvernement français.

b. Ce postulat faux vise à créer une analogie avec la réglementation en matière de « *tabac à usage oral* »

Ce postulat faux vise uniquement à tenter de rapprocher la présente situation du « *tabac à usage oral* » interdit la directive 2014/40/UE du 3 avril 2014.

En effet, comme le rappelle le considérant 32 de cette directive, celle-ci vise à « ***empêcher l'introduction*** *dans l'Union (à l'exception de la Suède) de ce produit qui entraîne une dépendance et a des effets indésirables sur la santé humaine* ».

Or, le gouvernement français tente ici de faire une analogie entre :

- L'interdiction du « *tabac à usage oral* » **par l'Union européenne**, à titre préventif, **avant son introduction sur le marché**, par une **mesure harmonisée**,

- L'interdiction par **un Etat-membre** d'un **produit déjà présent sur le marché**, à savoir les sachets de nicotine.

Cette tentative ne doit pas tromper la Commission puisqu'il existe deux différences fondamentales :

- L'interdiction n'émane **pas de la même autorité** : dans un cas il s'agit du législateur européen, dans l'autre, il s'agit d'une mesure purement nationale.

- L'interdiction ne vise **pas le même type de produit** : dans un cas, un produit qui n'est pas encore entré sur le marché, dans l'autre, un produit qui est commercialisé depuis des années sur le marché de l'Etat-membre en cause et dans quasiment tous les autres Etats de l'Union européenne.

Il n'y a donc aucune similitude entre les deux situations.

B. Une tentative supposée de protéger les adolescents

Le gouvernement français affirme qu'il chercherait à protéger les jeunes, puisque de nouvelles recherches démontreraient la dangerosité de la nicotine pour ces derniers, qui seraient la cible commerciale et chez qui la consommation serait en explosion.

a. Les adolescents n'ont pas d'intérêt particulier pour les sachets de nicotine

Le gouvernement français prétend – **sans se fonder sur la moindre étude** – que les adolescents seraient particulièrement friands de ce produit lequel constituerait donc un fléau.

Cependant, cette allégation n'est confirmée par aucune étude (pourtant possible étant donné la vente de ce produit depuis des années).

Au contraire, les **seules études disponibles** démontrent que les jeunes n'ont **pas d'appétence particulière** pour les sachets de nicotine.

Plus précisément :

- L'étude réalisée par BVA pour l'Alliance contre le tabac d'août 2022[1] indiquait que **seuls 2 %** des 13-16 ans déclaraient avoir déjà consommé des sachets de nicotine.

- La seconde étude réalisée en novembre 2023 par BVA[2], toujours pour l'Alliance contre le tabac démontrait que ce chiffre restait le même et que **81 % des jeunes interrogés disaient ne jamais en avoir entendu parler**.

Ces deux études, pourtant réalisées par l'Alliance contre le tabac, démontrent donc que les jeunes sont bien loin d'être les premiers consommateurs de ces produits.

Par ailleurs, ces études ont été confirmées par une étude IFOP[3] très récente réalisée sur un sujet annexe pour le compte de la Confédération des buralistes. Cette étude confirme que les jeunes (**15-18 ans) ne sont que 3 % à avoir déjà consommé** des sachets de nicotine.

L'argument selon lequel le gouvernement français chercherait à protéger les jeunes face à un fléau grandissant est donc totalement faux.

---

[1] Etude BVA « Les adolescents et les nouveaux produits du tabac », août 2022
[2] Etude BVA « Les adolescents de 13 à 16 ans et les nouveaux produits du tabac et de la nicotine », novembre 2023
[3] Etude IFOP « L'efficacité perçue des politiques de lutte contre le tabagisme », mars 2025

D'ailleurs, le gouvernement le reconnaît à demi-mots en prétendant que l'entrave aux échanges serait « *très faible* » en volumes. Cet élément est totalement contradictoire puisque d'un fléau qui inonde les jeunes, l'on passe à un produit dont les volumes sont très faibles.

Il est donc clair qu'en réalité, ce produit est peu vendu, que ce soit sur l'ensemble de la population ou plus spécifiquement chez les jeunes.

b. L'augmentation supposément fulgurante des cas d'intoxication

Le gouvernement affirme également que les cas d'intoxication seraient en très forte augmentation du fait des sachets de nicotine.

Pour ce faire, il affirme que le rapport de l'ANSES (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) de 2023 ferait état de 131 intoxications en 2022 contre 19 en 2020 ce qui démontrerait une augmentation très significative.

Ces affirmations sont **totalement fausses**.

En effet, le rapport de l'ANSES est particulièrement clair[4]. Il fait état de, pour les sachets de nicotine de :

- 10 cas en 2021,

- 6 cas en 2022.

Plus précisément, le tableau est le suivant :

[4] Rapport d'étude de toxicovigilance, « Produits du tabac, produits connexes et arômes », septembre 2023

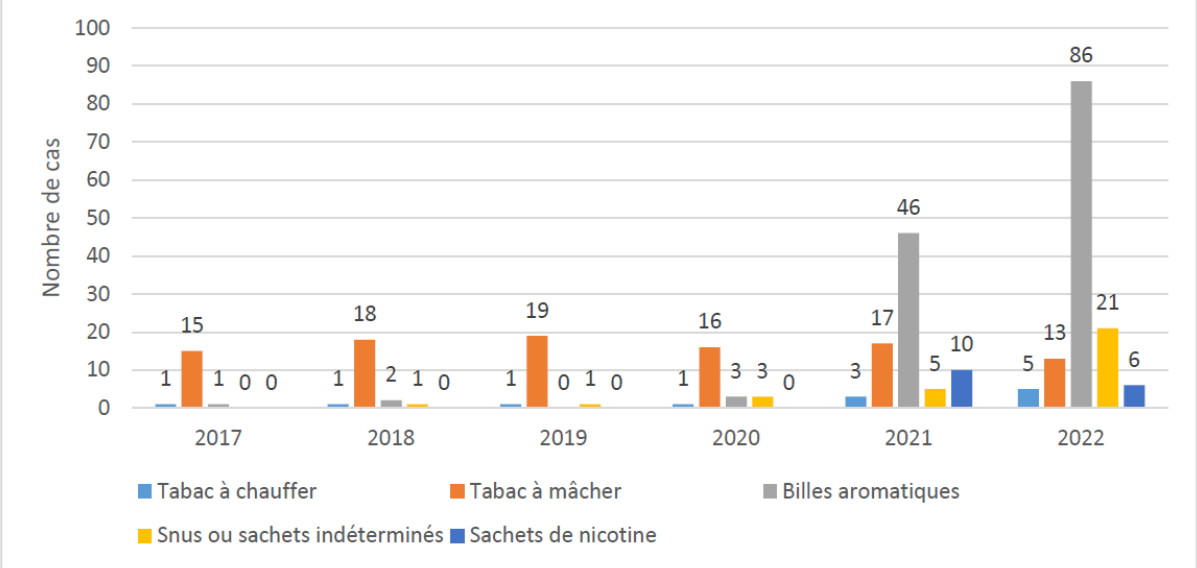

Figure 1 : Répartition annuelle du nombre de cas d'exposition aux produits du tabac, produits connexes et arômes d'intérêt, rapportés aux CAP entre le 01/01/2017 et le 31/12/2022 (source : SICAP)

(*Rapport d'étude de toxicovigilance, « Produits du tabac, produits connexes et arômes », septembre 2023*)

Il en résulte que les appels au centre antipoison ne concernent que **très marginalement les produits objets de la réglementation envisagée** par le gouvernement français.

En effet**, l'essentiel** de ces intoxications sont liées, comme l'indique l'ANSES, à l'ingestion de **billes aromatiques** par des enfants en très bas âge **qui ne contiennent pas de nicotine**.

Or, ces produits **ne sont pas visés par le projet** de décret.

Cela confirme d'ailleurs que la volonté du gouvernement français n'a aucun lien avec la protection de la santé publique. A défaut, ce sont ces produits qui auraient été visés.

Par ailleurs, il convient de préciser que les Snus ne sont pas non plus concernés par le projet de décret puisque ces produits sont interdits par la directive 2014/40/UE du 3 avril 2014 et qu'il incombe au gouvernement français de lutter contre l'introduction illicite de tels produits sur le territoire français[5].

L'argument selon lequel les intoxications liées aux sachets de nicotine seraient en augmentation exponentielle est dont totalement faux.

[5] Au demeurant, la circonstance que le nombre d'intoxications liées au Snus soit supérieur à celui des sachets de nicotine interroge sur la politique du gouvernement français quant à sa politique de lutte contre le Snus interdit par l'Union européenne.

c. Les risques allégués pour la santé des adolescents

Le gouvernement se fonde sur les risques allégués pour les adolescents de la consommation de nicotine.

Outre que ces « *études récentes* » auxquelles faits référence le gouvernement ne sont pas explicitées ou leur existence démontrée, il n'en demeure pas moins que l'interdiction ne vise **ni les adolescents, ni les mineurs, mais tout le marché français**.

Il est donc clair que cet argument, à le supposer établi (ce qui n'est pas le cas en l'état) concerne les adolescents et non pas toutes les classes d'âge.

A cet égard, il convient de rappeler que la Confédération des buralistes **invite depuis maintenant longtemps à interdire la vente de ce type de produits aux mineurs ce que le gouvernement français n'a jamais fait**.

II. L'interdiction méconnaît les articles 34 et 36 du TFUE

Les arguments « juridiques » mis en avant par le gouvernement français sont tout aussi infondés (**A.**) et le projet de décret méconnaît les articles 34 et 36 du TFUE (**B.**).

A. Les arguments juridiques sont infondés

Les différents arguments avancés pour justifier juridiquement le projet de décret sont tous infondés.

a. Contrairement à ce que prétend le gouvernement français, l'article 168 du TFUE n'a aucun impact sur l'application des articles 24 et 26 du TFUE

Le gouvernement français se prévaut de l'article 168 du TFUE qui donne une compétence de principe aux Etats-membres en matière de santé pour **sous-entendre que l'Union européenne n'aurait aucun droit de regard sur le projet** de décret en cause.

Cependant, cette allégation, est totalement fausse.

En effet, toute réglementation dont l'objet allégué est la protection de la santé n'échappe pas au contrôle de l'Union européenne.

Plus précisément, en application des **articles 34 et 36 du TFUE (dont l'article 168 n'exclut bien évidemment pas l'application)**, il incombe à l'Etat-membre de **démontrer** que sa réglementation, lorsqu'elle fait obstacle aux échanges, est bien **justifiée, nécessaire et proportionnée**.

b. Le gouvernement ne peut se prévaloir des similitudes avec le Snus et de son interdiction confirmée par la CJUE

Le gouvernement français **invite la Commission à raisonner par analogie** en prétendant qu'il y aurait une totale similitude avec le Snus dont l'interdiction a été confirmée par la **CJUE**. Cela lui permet de prétendre que l'interdiction de la nicotine à usage oral serait automatiquement légale.

Cet argument ne saurait convaincre pour plusieurs raisons dont certaines déjà exposées *supra* :

- Tout d'abord, le **produit n'est pas le même**.

  Les sachets de nicotine ne contiennent aucun tabac à la différence du « *tabac à usage oral* » interdit la directive 2014/40/UE du 3 avril 2014. Leur nocivité est donc bien moindre.

  Ils ne peuvent donc être confondus comme le fait le gouvernement avec le « *tabac à usage oral* » (ou Snus) interdit par l'Union européenne. D'ailleurs, si tel avait été le cas, ce produit aurait relevé des textes français et européens relatifs au tabac.

- Ensuite, le produit **est déjà sur le marché**.

  Comme indiqué *supra*, et comme l'a relevé la CJUE dans l'affaire C-151/17 (CJUE, 22 novembre 2018, *Swedish Match AB c. Secretary of State for Health*) l'interdiction du **Snus** par l'Union européenne portait sur un produit qui n'était **pas entré** sur le marché.

  Cet interdiction, préventive, était justement faite **pour que ce produit ne s'implante pas**.

  Ici, l'interdiction des sachets de nicotine porte sur un produit **qui est entré sur le marché depuis des années** et qui est **autorisé par la très grande majorité** des pays de l'Union européen.

  Dans ces conditions, la situation était particulièrement différente.

- Enfin, l'interdiction n'émane **pas de la même autorité**.

  Dans le cas du Snus, l'interdiction, pour tout le territoire européen (hors Suède), émanait de la Commission tandis que l'interdiction des sachets de nicotine émane d'un simple Etat-membre.

  Or, comme la Cour l'a rappelé de manière très détaillée dans l'arrêt *Swedish Match AB c. Secretary of State for Health*, il **ne lui incombe pas de contrôler** si la solution retenue par le législateur de l'Union est la meilleure mais seulement si elle n'est pas manifestement inappropriée (paragraphe 36), de même que la Cour ne peut se substituer aux appréciations factuelles du législateur de l'Union (paragraphe 37).

  Il en va bien entendu **différemment** pour un **obstacle aux échanges** décidé par un **Etat-membre** qui doit être justifié, nécessaire et proportionné.

Dès lors, la jurisprudence en matière de Snus (CJUE, 22 novembre 2018, *Swedish Match AB c. Secretary of State for Health*, aff. C-151/17) n'est **absolument pas transposable**.

Aussi, les arguments « juridiques » du gouvernement français sont infondés.

B. Le projet de décret méconnaît les articles 34 et 36 du TFUE

L'entrave au commerce entre Etats-membres (**a.**) n'est absolument pas justifiée (**b.**), nécessaire et proportionnée (**c.**).

Or, en vertu des articles 34 et 36 du TFUE, ce type d'entrave est interdit.

En effet, pour être conforme au droit de l'Union, ces mesures doivent être :

- **Justifiées** (principe d'adéquation : *le moyen permet-il d'atteindre l'objectif ?*),
- **Nécessaires** (principe de nécessité : *n'existe-t-il pas de moyen moins attentatoire permettant d'atteindre le même objectif ?*),
- **Proportionnées** (principe de proportionnalité stricto sensu : *l'avantage retiré dépasse-t-il l'atteinte ?*).

Au cas présent, la mesure contestée, qui constitue un obstacle aux échanges, ne remplit pas ces conditions.

a. Une entrave au commerce en Etats-membres

Le texte constitue immanquablement une entrave aux échanges dans la mesure où il prohibe : « *La production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition, la distribution et l'emploi de produits à usage oral* » lesquels sont **autorités et commercialisés légalement dans la plupart des Etats** de l'Union.

A cet égard, dans sa notification, le gouvernement français tente de minimiser l'impact de sa règlementation en affirmant qu'il s'agirait d'une très faible entrave au commerce en termes de volumes.

Outre que ce faisant le gouvernement français **reconnaît l'obstacle aux échanges**, il perd de vue le sens de l'interdiction des obstacles aux échanges concerne toutes les réglementations « ***susceptible*** *d'entraver directement ou* ***indirectement****, actuellement ou* ***potentiellement*** » le commerce intracommunautaire.

Il n'est donc pas nécessaire que les « *volumes* » soient importants, il suffit que la mesure soit susceptible d'entraver, même potentiellement, le commerce intracommunautaire.

L'entrave au sens des articles 34 et 36 TFUE est ici certaine puisqu'à compter de l'entrée en vigueur, ces produits, légalement commercialisés dans de nombreux Etats de l'Union européenne ne pourront plus être importés, transportés ou même consommés en France.

b. Une entrave qui n'est pas justifiée

L'entrave n'est pas justifiée dans la mesure où les arguments mis en avant pas le gouvernement français sont faux.

En effet, comme cela a été démontré *supra*, l'argument tiré de la protection des adolescents ne se fonde sur absolument rien de concret :

- Dans leur immense majorité (81 %) ceux-ci ignorent jusqu'à l'existence des sachets de nicotine,
- L'explosion alléguée des cas d'intoxication est fausse,
- Aucune étude ne démontre qu'ils seraient particulièrement intéressés par ce type de produit (ou même la cible).

D'ailleurs, **l'absence de justification** de la mesure a été **relevée par le Conseil d'Etat français** lui-même dans son avis sur le texte :

> « *Si dans de telles situations, l'article L. 5132-8 du code de la santé publique permet au pouvoir réglementaire d'ajouter, par décret en Conseil d'Etat, pour une substance déjà inscrite sur la liste I des substances vénéneuses, des restrictions de production, de commercialisation ou de consommation plus sévères que celles qui s'appliquent à l'ensemble des substances inscrites sur cette liste, telles des mesures d'interdictions, c'est à la condition que les restrictions nouvelles envisagées soient nécessaires et proportionnées.*
>
> *Or le Conseil d'Etat* ***n'est pas en mesure de se prononcer sur la nécessité d'un tel ensemble de mesures*** *plus restrictives que celles qui pèsent aujourd'hui sur la nicotine – et a fortiori sur leur juste proportionnalité –* ***en l'absence d'éléments propres à justifier leur nécessité et leur proportionnalité*** *apportés par le Gouvernement lors de l'examen du projet [...].* »

Dans ces conditions, c'est l'objectif même du gouvernement qui n'est pas démontré.

c. Une entrave qui n'est ni « *nécessaire* », ni « *proportionnée* »

L'entrave n'est pas nécessaire au sens de la jurisprudence dans la mesure où de **très nombreuses mesures, moins attentatoires au commerce, sont possibles**.

D'une part, il convient de rappeler qu'il n'y a aucune mesure dans le comportement du gouvernement français, qui passe d'une autorisation complète sans la moindre restriction (autorisant même la vente aux mineurs) à une interdiction totale.

Il est donc clair que le gouvernement français a fait du « tout l'un ou tout l'autre », sans analyse sérieuse de la situation.

Ensuite, il existe une panoplie de mesures qui pourraient être mises en œuvre pour contrôler l'usage de ce produit et éviter qu'il touche les jeunes.

Parmi ces nombreuses mesures, l'on peut **par exemple** mentionner :

- **L'interdiction de la vente aux mineurs**,
- La vente **uniquement dans les bureaux de tabac**.

Ces deux mesures sont celles défe**ndues depuis longtemps par la Confédération des buralistes** justement pour s'assurer que la vente de ce produit soit encadrée.

Ainsi, dans un communiqué du 23 novembre 2023, la Confédération des buralistes indiquait déjà :

> « *C'est pourquoi, la Confédération nationale des buralistes milite en faveur d'un cadre juridique efficient et adapté à l'ensemble des produits contenant de la nicotine. L'engagement et le sérieux dont les 23 300 buralistes de France font déjà preuve avec d'autres produits dits sensibles (tabac, vape, jeux, alcool) sont autant d'appuis solides sur lesquels les autorités peuvent se reposer dans le cadre la politique de santé publique.* »

De même, dans un courrier d'alerte adressé à la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) **datant du 9 février 2023**, la Confédération indiquait :

> « *D'autant qu'un autre sujet imposé par l'actualité de ces dernières semaines : l'arrivée en France des sachets de nicotine, désormais facilement disponibles dans certaines régions. Les médias en parlent, les réseaux sociaux assurent la promotion et la commercialisation* ***sans que la moindre prise de parole officielle n'apporte le début d'un éclaircissement sur le cadre réglementaire applicable*** *à ce produit – qui est différent du snus, produit interdit – ni le moindre message à caractère sanitaire.*
> *Tant la logique que le pragmatisme nous* ***invitent à ce que ces sachets de nicotine entrent, dès maintenant****, dans le cadre des* ***produits commercialisés au sein du réseau officiel des buralistes, conformément à la réglementation****. Au titre d'alternative pour des fumeurs voulant diminuer ou arrêter leur consommation de cigarettes combustibles.* »

Ainsi, la Confédération des buralistes lutte depuis plusieurs années pour l'encadrement de la vente de ce produit. Ces mesures, **beaucoup moins restrictives pour le commerce intracommunautaire** et **propres à protéger les jeunes** comme dit le vouloir le gouvernement sont donc possibles.

D'autres types de mesures peuvent être envisagés (les exemples donnés par les nombreux Etats-membres qui encadrent la vente de ce type de produits sans l'interdire ne manquent pas).

Il est en tout cas certain qu'en l'état des éléments fournis par le gouvernement français, aucune justification d'une mesure aussi restrictive que l'interdiction totale n'est apportée.

Dans ces conditions, cette mesure n'est absolument pas nécessaire.

*
* *

Telles sont les observations de la Confédération des buralistes, qui invite la Commission à émettre un avis circonstancié concluant à la méconnaissance, par le projet de décret, des article 34 et 36 du TFUE.