

Projet de loi

transposant la 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 ; abrogeant la directive 2001/37/CE ; modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac

Avis du Conseil d'État

(28 février 2017)

Par dépêche du 2 août 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Santé. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière, le texte coordonné de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac, ainsi que les textes des directives à transposer, à savoir la 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, et la directive déléguée 2014/109/UE de la Commission du 10 octobre 2014 modifiant l'annexe II de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en vue d'y inclure la bibliothèque de mises en garde assorties d'images à appliquer sur les produits du tabac. Différents avis recueillis sur base d'un avant-projet de loi étaient également joints.

Les avis du Collège médical et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 15 septembre et 11 novembre 2016.

En date du 21 novembre 2016, le Conseil d'État s'est vu communiquer un *corrigendum* tendant à redresser une erreur de numérotation au niveau du commentaire des articles.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis contribue à transposer les dispositions de la directive 2014/40/UE qui a pour but de définir des règles en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes en tenant compte de l'évolution récente de la science, du marché et du contexte international, et qui remplace à cet égard la directive 2001/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2001 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. Cette directive avait été transposée en droit national par le règlement grand-ducal modifié du 16 septembre 2003 portant exécution de la loi modifiée du 24 mars 1989 portant restriction de la publicité en faveur du tabac et de ses produits, interdiction de fumer dans certains lieux et interdiction de la mise sur le marché des tabacs à usage oral, que le projet de règlement grand-ducal relatif à l'étiquetage et au conditionnement des produits du tabac, des produits à fumer à base de plantes autres que le tabac, ainsi que des produits à fumer sans combustion; aux méthodes d'analyse des émissions des cigarettes; à l'étiquetage, au conditionnement et au mécanisme de remplissage des cigarettes électroniques et des flacons de recharge, prévoit d'abroger.

La directive 2014/40/UE est notamment axée sur une harmonisation plus poussée de la réglementation de la composition des produits du tabac, la réglementation des informations sur les produits du tabac à communiquer, le conditionnement et l'étiquetage des produits du tabac, la publicité et le commerce illicite des produits du tabac, un système interopérable d'identification et de traçabilité, la diminution de la prévalence du tabagisme chez les jeunes, le processus de vérification des teneurs en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone des cigarettes, le recueil d'informations exhaustives sur les ingrédients et les émissions des produits du tabac, afin d'évaluer l'attractivité, l'effet de dépendance et la toxicité des produits du tabac, ainsi que les risques pour la santé que comporte leur consommation, la suppression des ingrédients utilisés pour améliorer le goût du produit, l'interdiction des produits du tabac contenant des arômes caractérisants autres que ceux du tabac et des additifs qui renforcent l'effet de dépendance et la toxicité, l'adaptation des dispositions en matière d'étiquetage, des règles spécifiques pour les produits du tabac à fumer autres que les cigarettes et le tabac à rouler et l'autorisation donnée aux États membres d'interdire les ventes à distance transfrontalières. Des dispositions particulières sont prévues pour les cigarettes électroniques et les flacons de recharge.

Le projet de loi comporte plusieurs dispositions sans rapport avec une transposition directe de la directive, mais qui tiennent compte de l'intérêt porté à un environnement sans tabac en introduisant des mesures renforçant la protection de la santé et la réduction de la prévalence du tabagisme chez les jeunes notamment.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article apporte des modifications à l'article 2 de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac, en complétant la définition de l'expression « produits du tabac » et en ajoutant quatorze définitions dont douze relèvent de la transposition de la directive 2014/40/UE. La définition donnée au verbe « fumer » lui assimile le vapotage de cigarettes électroniques pour ce qui est du champ d'application du texte sous avis.

Article 2

Cet article étend les mesures relatives à la publicité pour le tabac et leurs produits connexes aux cigarettes électroniques et aux flacons de recharge. Dans son considérant (36), la directive rappelle que « la

réglementation de ces produits devrait prendre en compte un degré élevé de protection de la santé publique ». À cet égard, et tenant compte du principe de précaution, le Conseil d'État estime que l'extension des mesures prises en matière de publicité et de parrainage du tabac et de ses produits aux cigarettes électroniques et aux flacons de recharge, est justifiée.

Article 3

Cet article ajoute un article *3bis* et un article *3ter* à la loi précitée du 11 août 2006.

L'article *3bis* est censé transposer l'article 5 de la directive 2014/40/UE précitée. Le Conseil d'État doit constater que la transposition est incomplète. Ainsi, en ce qui concerne la liste à soumettre par les fabricants à la Direction de la santé, la directive prévoit que tous les ingrédients, avec leurs quantités, utilisés dans la fabrication des produits du tabac, doivent y figurer « par ordre décroissant du poids de chaque ingrédient inclus dans le produit du tabac ». L'expression « leurs émissions et les niveaux de celles-ci », ne transpose pas fidèlement celle de « niveaux d'émission visés à l'article 3, paragraphes 1 et 4 » que sont les niveaux d'émission maximaux de goudron, de nicotine, de monoxyde de carbone et d'autres substances dont les niveaux d'émission maximaux seront adoptés par actes délégués par la Commission.

Par ailleurs, ni les alinéas 3 et 4 du paragraphe 1^{er} ni la première phrase de l'alinéa 3 du paragraphe 3 de l'article 5 précité ne sont transposés. La précision au paragraphe 6 dudit article selon laquelle le volume des ventes par marque et par type est exprimé en nombre de cigarettes/cigares/cigarillos ou en kilogrammes fait également défaut.

Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à cette disposition introduisant un article *3bis*, pour transposition incomplète de la directive.

L'article *3ter* est censé transposer l'article 13 de la directive 2014/40/UE précitée. Le point a) du premier paragraphe est transposé de façon incomplète. Par conséquent, le Conseil d'État doit aussi s'opposer formellement à cette disposition.

Article 4

À cet effet, la directive 2014/40/UE détermine dans ses articles 8 à 12 les modalités concernant les avertissements sanitaires. Chaque unité de conditionnement ainsi que tout emballage extérieur d'un produit du tabac à fumer doit porter un de deux avertissements généraux, à déterminer par l'État membre, et un message d'information. Chaque unité de conditionnement ainsi que tout emballage extérieur d'un produit du tabac à fumer doit porter en outre un avertissement sanitaire combiné, avec une photo et un des quatorze messages d'avertissement. Les produits du tabac à fumer autres que les cigarettes, le tabac à rouler et le tabac à pipe à eau peuvent être exempts de l'obligation de porter le message d'information associé à un avertissement sanitaire combiné, mais doivent porter celui des deux avertissements généraux déterminés par l'État membre et un des quatorze messages d'avertissement.

La terminologie utilisée dans les deux premiers paragraphes de l'article 4 donne lieu à confusion. Y sont mentionnés des « avertissements

sanitaires associant un message d'avertissement et une photo ou une illustration correspondante qui recouvrent soixante-cinq pourcent de leur surface extérieure avant et arrière ». Il s'agit en l'occurrence d'un avertissement sanitaire combiné, avec une photo et un des quatorze messages d'avertissement. Au paragraphe 2 sont mentionnées « les règles relatives aux avertissements généraux et sanitaires », et des « règles relatives à la position des avertissements sanitaires ». Est-ce que les avertissements généraux et messages d'information de l'article 9 de la directive sont visés ? Et/ou les avertissements sanitaires combinés ? Le paragraphe 3 a trait aux produits du tabac à fumer autres que les cigarettes, le tabac à rouler et le tabac à pipe à eau. Ils porteraient « un avertissement général associant un message d'avertissement, ainsi que des avertissements sanitaires ». Quel est dans ce cas l'avertissement sanitaire qui ne serait ni un avertissement général ni un message d'avertissement ?

Au vu de toutes ces questions, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux trois premiers paragraphes de cet article pour des raisons d'insécurité juridique.

Il rappelle par ailleurs que la protection de la santé constitue, en vertu de l'article 11 de la Constitution, une matière réservée à la loi. D'après l'article 32(3) de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Il échet donc de préciser dans le texte de la loi en projet l'objectif des mesures d'exécution et de veiller à ce que les principes et points essentiels y figurent.

Le Conseil d'État propose de reformuler les trois premiers paragraphes en un seul paragraphe qui aurait la teneur suivante :

« Chaque unité de conditionnement ainsi que tout emballage extérieur de cigarettes, de tabac à rouler et de tabac à pipe à eau 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 et le tabac à pipe à eau porte un avertissement général et un message d'avertissement spécifique.

Le contenu de l'avertissement général, des messages d'information, du message d'avertissement spécifique et des avertissements sanitaires combinés, les langues employées, les modalités d'impression et de présentation, ainsi que la surface des différentes unités de conditionnement et emballages extérieurs visés à l'alinéa 1^{er} couverte par les avertissements et messages sont déterminés par règlement grand-ducal. »

Le point a) du paragraphe 4 est difficilement compréhensible. Il n'est pas approprié d'évoquer dans une même phrase des « règles » non autrement précisées de « mentions obligatoires » qui semblent constituer en l'occurrence un avertissement général associé à un message d'avertissement aux niveaux d'émission des cigarettes. Le Conseil d'État note que les auteurs n'ont pas transposé les définitions des expressions « émission » et « niveau d'émission maximal » de la directive qu'ils emploient toutefois dans le paragraphe sous revue. Le Conseil d'État suppose que les « autres substances » sont celles figurant au paragraphe 4 de l'article 3 de la

directive que ce paragraphe vise à transposer, auquel il faudrait alors faire référence dans un souci de transposition complète.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition pour transposition incomplète de la directive.

Le *corrigendum* du commentaire des articles mentionne un paragraphe 5 qui n'existe pas dans le texte sous avis. Le Conseil d'État suppose qu'il s'agit du point b) ayant pour objectif la transposition du paragraphe 2 de l'article 4 de la directive 2014/40/UE. Les mesures qui y sont visées sont celles des émissions de goudron, de nicotine et de monoxyde de carbone. Comme le point a) vise également d'autres substances, la référence à ce point n'est pas identique à celle retenue dans la disposition correspondante de la directive.

Article 5

Cet article introduit les articles nouveaux 4*bis* à 4*decies*, ayant trait à la traçabilité des produits du tabac, l'étiquetage des produits du tabac sans combustion, la réglementation des produits à fumer à base de plantes, des cigarettes électroniques et des flacons de recharge. Il ne donne pas lieu à observation.

Article 6

Le Conseil d'État note que les auteurs entendent interdire de fumer sur les aires de jeux. Le Conseil d'État se rallie à cette approche et estime que cette mesure devrait notamment trouver son application dans toutes les enceintes sportives accueillant des mineurs de moins de 16 ans accomplis pour y pratiquer un sport. Il propose donc de compléter le point 2 comme suit :

« Dans les aires de jeux, et dans toutes les enceintes sportives accueillant des mineurs de moins de 16 ans accomplis ».

Article 7

Cet article remplace les articles 7, 8 et 9 de la loi modifiée du 11 août 2006 précitée.

L'article 7 transpose des dispositions des articles 7, 14, 17, 18 et 19 de la directive.

Le paragraphe 7 de l'article 7 de la directive prévoit que « les États membres interdisent la mise sur le marché de produits du tabac contenant 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. Les filtres, le papier et les capsules ne doivent pas contenir de tabac ni de nicotine. ». La transposition de ce paragraphe fait défaut, à l'exception de l'interdiction de mise sur le marché de produits du tabac contenant un dispositif technique permettant de modifier l'odeur ou le goût des produits du tabac ou leur intensité de combustion.

Comme la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 8 précise que la notification est soumise sous forme électronique, l'adjectif « électronique » est superflu dans la première phrase. Alors qu'il est précisé

dans le paragraphe 1^{er} de l'article 19 de la directive quels niveaux d'émission sont visés, cette précision fait défaut dans la disposition sous avis.

Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'article sous revue pour transposition incomplète des articles 7 et 19 de la directive.

L'article 9 comporte des dispositions visant notamment à éviter l'accessibilité à des produits de tabacs et cigarettes électroniques et flacons de recharge à des jeunes de moins de 18 ans, et qui trouvent l'accord du Conseil d'État.

Articles 8 à 12

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il y a lieu de faire abstraction de la subdivision en trois parties du projet de loi sous examen, et les points I., II., et III. sont dès lors à supprimer.

Les tirets suivant la numérotation des articles sont à omettre.

Les qualificatifs « *bis*, *ter*, *quater*, ... » sont à mettre en italique. L'ensemble du texte en projet est à revoir en ce sens.

À l'intérieur du dispositif, le numéro de paragraphe n'est pas à mettre entre parenthèses (article 2, point 4°), et il y a lieu d'écrire « paragraphe 1^{er} ».

Au paragraphe 4 du nouvel article 4 de la loi précitée du 11 août 2006, il n'y a pas lieu d'indiquer la subdivision dudit paragraphe en deux alinéas par les lettres a) et b). À l'alinéa 2 de ce paragraphe, le renvoi est à adapter, et les termes « au point a) » sont à remplacer par « à l'alinéa 1 ».

Article 12

À la première phrase, il faut lire « article 7, paragraphe 3 » et non « article 7, paragraphe 2 ».

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 février 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes