



Bruxelles, le 25.9.2024  
C(2024) 6680 final  
DESENSITISED VERSION

**DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION**

**du 25.9.2024**

**relative aux dispositions nationales notifiées par la France interdisant certaines  
cigarettes électroniques**

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

# DÉCISION D'EXÉCUTION DE LA COMMISSION

du 25.9.2024

## relative aux dispositions nationales notifiées par la France interdisant certaines cigarettes électroniques

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu 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<sup>1</sup>, et notamment son article 24, paragraphe 3,

considérant ce qui suit:

### I. LES FAITS

- (1) Le 26 mars 2024, la France a notifié à la Commission, au titre de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE, une proposition de loi visant à interdire la fabrication, la détention en vue de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit, la mise en vente, la vente, la distribution ou l'offre à titre gratuit de certaines cigarettes électroniques et modifiant le code de la santé publique (proposition de loi du 21 mars 2024 visant à interdire les dispositifs de vapotage à usage unique, ci-après également dénommé la «mesure notifiée»). La notification était accompagnée d'explications et de données justifiant la mesure proposée. Le 21 mars, les autorités françaises avaient également notifié la proposition de loi susmentionnée à la Commission au titre de 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<sup>2</sup> (notification 2024/0164/FR).
- (2) Considérant que la notification était incomplète, la Commission a adressé, le 8 juillet 2024, aux autorités françaises une demande d'informations complémentaires concernant les motifs justifiant l'instauration de la mesure en question. Le 19 juillet 2024, les autorités françaises ont communiqué certaines informations.

1.1 Procédure de notification au titre de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE

- (3) En vertu de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE, un État membre peut interdire une certaine catégorie de produits du tabac ou de produits connexes sous réserve des conditions prévues audit article. En particulier, une telle interdiction doit être fondée sur des motifs relatifs à la situation spécifique de l'État membre concerné et doit être justifiée par la nécessité de protéger la santé publique, compte tenu du

---

<sup>1</sup> JO L 127 du 29.4.2014, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 241 du 17.9.2015, p. 1.

niveau élevé de protection de la santé humaine qu'assure la directive 2014/40/UE. Tout État membre souhaitant instaurer une telle interdiction est tenu de notifier à la Commission les dispositions nationales concernées et les motifs justifiant leur instauration.

- (4) L'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE dispose en outre, que, dans un délai de six mois à compter de la date de réception de la notification, accompagnée de la justification requise, la Commission doit approuver ou rejeter les dispositions nationales en cause après avoir déterminé si elles sont ou non justifiées, nécessaires et proportionnées ou si elles constituent ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre les États membres.

### 1.2 Législation de l'Union

- (5) La directive 2014/40/UE régit la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes mis sur le marché de l'Union ou destinés à l'être.
- (6) Aux termes de l'article 20, paragraphe 1, de la directive 2014/40/UE, les États membres veillent à ce que les cigarettes électroniques et les flacons de recharge ne soient mis sur le marché que s'ils sont conformes à ladite directive et à l'ensemble de la législation de l'Union en la matière.
- (7) L'article 2, point 16), de la directive 2014/40/UE définit la «cigarette électronique» comme un produit, ou tout composant de ce produit, y compris une cartouche, un réservoir et le dispositif dépourvu de cartouche ou de réservoir, qui peut être utilisé, au moyen d'un embout buccal, pour la consommation de vapeur contenant de la nicotine. Conformément à ladite disposition, les cigarettes électroniques peuvent être soit jetables, soit rechargeables au moyen d'un flacon de recharge et d'un réservoir ou au moyen de cartouches à usage unique.

### 1.3 Dispositions nationales notifiées

- (8) Conformément à la notification, il est proposé d'insérer l'article L. 3513-5-1 suivant dans le code français de la santé publique: *«Sont interdites la fabrication, la détention en vue de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit, la mise en vente, la vente, la distribution ou l'offre à titre gratuit des dispositifs électroniques de vapotage mentionnés au 1° de l'article L. 3513-1, à l'exception des cartouches, qui présentent au moins l'une des deux caractéristiques suivantes:*

1° *Être pré-rempli avec un liquide et ne pouvoir être rempli à nouveau;*

2° *Disposer d'une batterie non rechargeable.»*

- (9) Selon le 1° de l'article L. 3513-1 du code français de la santé publique, les dispositifs électroniques de vapotage sont «des produits, ou tout composant de ces produits, y compris les cartouches, les réservoirs et les dispositifs dépourvus de cartouche ou de réservoir, qui peuvent être utilisés, au moyen d'un embout buccal, pour la consommation de vapeur contenant le cas échéant de la nicotine. Les dispositifs électroniques de vapotage peuvent être jetables ou rechargeables au moyen d'un flacon de recharge et d'un réservoir ou au moyen de cartouches à usage unique.»

Cette définition correspond à celle de «cigarette électronique» figurant à l'article 2, point 16), de la directive 2014/40/UE. La notification française fait référence de manière interchangeable aux «cigarettes électroniques» et aux «dispositifs électroniques de vapotage». Aux fins de la présente décision, le terme «cigarettes électroniques» sera utilisé.

- (10) Les cigarettes électroniques qui sont préremplies avec un liquide et qui ne peuvent être remplies à nouveau, visées au 1<sup>o</sup> de l'article L. 3513-5-1 de la mesure notifiée, correspondent à la description des cigarettes électroniques jetables figurant à l'article 2, point 16), de la directive 2014/40/UE. Aux fins de la présente décision, les «cigarettes électroniques qui sont préremplies avec un liquide et qui ne peuvent être remplies à nouveau» sont dénommées ci-après «cigarettes électroniques jetables», qu'elles disposent d'une batterie non rechargeable ou d'une batterie rechargeable.
- (11) En conséquence, la mesure notifiée couvre à la fois les cigarettes électroniques jetables (qu'elles disposent d'une batterie non rechargeable ou d'une batterie rechargeable) et les cigarettes électroniques qui peuvent être remplies à nouveau avec un liquide et qui disposent d'une batterie non rechargeable.

## II. ÉVALUATION

### 2.1. Portée de l'évaluation

- (12) Au départ, il convient de rappeler que dans l'affaire C-547/14, Philip Morris Brands e.a., la Cour de justice a estimé que la directive 2014/40/UE n'avait pas pour objet d'interférer avec les politiques des États membres en matière de licéité des produits du tabac en tant que tels. Elle a précisé que l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE portait sur un aspect de la réglementation du tabac qui ne faisait pas l'objet des mesures d'harmonisation arrêtées par la directive<sup>3</sup>. Elle a dit pour droit que l'article 24, paragraphe 3, « *vise ainsi à délimiter le champ d'application de cette directive en clarifiant le fait que les produits du tabac et les produits connexes qui sont conformes aux exigences posées par ladite directive peuvent circuler librement sur le marché intérieur, pour autant que ces produits relèvent d'une catégorie de produits du tabac ou de produits connexes qui est, en tant que telle, licite dans l'État membre de leur commercialisation*»<sup>4</sup>.
- (13) Selon cette jurisprudence, la mesure notifiée, qui prévoit l'interdiction de la fabrication, de la mise en vente, de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit ainsi que de la détention en vue de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit de cigarettes électroniques jetables et de cigarettes électroniques disposant d'une batterie non rechargeable, concerne un aspect non harmonisé par la directive 2014/40/UE.
- (14) Comme l'ont précisé les autorités françaises, l'interdiction proposée porterait sur les cigarettes électroniques contenant ou non de la nicotine. Étant donné que seules les cigarettes électroniques contenant de la nicotine relèvent de la directive 2014/40/UE, le champ d'application de la présente décision rendue au titre de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE se limite aux cigarettes électroniques jetables de ce type.
- (15) La mesure proposée en tant qu'elle concerne les cigarettes électroniques sans nicotine est soumise à la procédure au titre de la directive (UE) 2015/1535 (notification 2024/0164/FR).

### 2.2 La position de la France

- (16) Dans leur notification, les autorités françaises font valoir que l'interdiction de la fabrication, de la détention en vue de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit, et de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit des produits

---

<sup>3</sup> Arrêt dans l'affaire Philip Morris Brands e.a., C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325, point 90.

<sup>4</sup> Idem, point 91.

mentionnés à l'article L. 3513-5-1 de la mesure nationale notifiée (ci-après les «produits notifiés»)<sup>5</sup> est fondée, en particulier, sur des motifs de santé publique. Elles soulignent que l'interdiction proposée est justifiée par la nécessité de garantir un niveau élevé de protection de la santé publique, en particulier des jeunes. Compte tenu des défis en matière de santé que posent l'introduction et la distribution des cigarettes électroniques jetables (en particulier du fait de leur grande accessibilité, de leur attractivité et du marketing agressif dont elles font l'objet), les autorités françaises estiment qu'il est urgent d'interdire la commercialisation de ces produits pour des motifs de santé publique, sans attendre une éventuelle révision de la législation de l'UE.

- (17) Les autorités françaises attirent l'attention sur le fait que l'utilisation des produits notifiés, composés de sels de nicotine, augmente le risque de développer une inflammation des voies respiratoires et a des conséquences sur le développement cognitif des adolescents et des jeunes. Elles expliquent notamment que la nicotine induit des changements persistants dans le cerveau en développement des adolescents: elle agit sur plusieurs régions du cerveau, y compris celles qui régulent les émotions. La consommation chronique de nicotine à l'adolescence induit également des changements épigénétiques qui sensibilisent le cerveau à d'autres drogues et accroissent le risque de consommation de substances psychoactives. Par ailleurs, le taux de nicotine présent dans les produits notifiés est suffisamment élevé pour créer une forte dépendance et constituer une porte d'entrée vers le tabagisme.
- (18) Les autorités françaises soulignent également que les produits notifiés entraînent un grand danger sanitaire par rapport à leur version rechargeable à cartouche ou à réservoir, notamment en raison de leur facilité d'utilisation et de leur attractivité, et risquent d'anéantir les résultats de plusieurs années de lutte contre le tabagisme, en encourageant de nouvelles formes de dépendance et en devenant une passerelle vers les produits du tabac pour les jeunes, qui sous-estiment souvent la nocivité de ces produits. La protection des jeunes contre le tabagisme est l'un des cinq grands engagements pris dans le cadre du nouveau programme national français de lutte contre le tabac 2023-2027 et est essentielle pour parvenir à une «génération sans tabac» d'ici à 2032.
- (19) En ce qui concerne les préoccupations environnementales, les autorités françaises attirent l'attention sur les risques associés aux déchets provenant des produits notifiés. Elles soulignent à cet égard que l'incidence des produits notifiés sur l'environnement ne peut être complètement dissociée des objectifs de protection de la santé humaine. Les microplastiques et les produits chimiques libérés par les produits usagés polluent le sol, les cours d'eau, ainsi que la flore et la faune, et représentent donc une menace pour la santé humaine. En outre, les batteries au lithium ne sont pas amovibles et peuvent provoquer des incendies lorsqu'elles sont broyées dans un véhicule de ramassage des ordures ou une station de traitement des déchets. De plus, la production de ces batteries peut nuire aux ressources naturelles.
- (20) Les autorités françaises insistent sur le fait que l'interdiction des produits notifiés contenant de la nicotine est particulièrement nécessaire pour protéger les jeunes contre l'effet de dépendance et les dangers de ces produits. Leur disponibilité dans divers de points de vente et en ligne, leur faible prix, leur facilité d'utilisation, leur emballage et

---

<sup>5</sup> Dans leur notification, les autorités françaises utilisent de manière interchangeable les termes «*puff*», «cigarette électronique jetable» et «dispositif de vapotage à usage unique» pour désigner les produits visés à l'article L. 3513-5-1 de la mesure nationale notifiée.

leur design attrayants, le large choix d'arômes et le marketing ciblé sur les jeunes, concourent à une popularité alarmante de ces produits chez les jeunes et à une sous-estimation des risques qui leur sont associés.

- (21) Les autorités françaises expliquent plus précisément que la façon dont les produits notifiés sont conçus les rend particulièrement attrayants, étant donné qu'ils sont faciles à utiliser et que leur consommation ne requiert aucune manipulation technique ni expertise particulière. En outre, l'emballage de nombreux produits notifiés cible les jeunes de par leurs couleurs attrayantes, leurs dessins censés attirer les enfants et leurs designs accrocheurs.
- (22) Les autorités françaises attirent également l'attention sur le fait qu'en raison de leur faible prix, les produits notifiés sont plus abordables pour les jeunes. Leur prix varie entre 5 et 20 EUR, en fonction de l'autonomie de la batterie et du nombre de bouffées (qui peut, par exemple, varier d'environ 500 à 5 000, soit l'équivalent de 20 à 200 cigarettes) et est donc comparativement inférieur à celui d'un paquet de cigarettes classiques qui coûte en moyenne 12 EUR. À titre de comparaison, le prix d'une cigarette électronique rechargeable à réservoir (dispositif + liquide) varie de 10 à quelque 30 EUR. La faiblesse relative de ce seuil financier, associée à d'autres facteurs mentionnés plus haut, fait des produits notifiés des produits récréatifs d'entrée de gamme appréciés.
- (23) Les autorités françaises soulignent par ailleurs que les produits notifiés sont largement disponibles sur le marché français dans de nombreux points de vente et en ligne. Elles évoquent aussi les contournements problématiques de la réglementation et les infractions régulières aux règles interdisant la publicité pour ces produits en France, qui ont conduit à une renormalisation du tabagisme. Dans les points de vente, en ligne et sur les réseaux sociaux (largement utilisés par les adolescents), la publicité pour les produits notifiés s'adresse principalement aux jeunes. Sur les sites internet des distributeurs apparaissent des mentions telles que «*parfait pour débiter*», «*discret dans la poche*» ou «*saveurs sucrées et moelleuses*». On trouve, sur les réseaux sociaux, des vidéos mettant en avant de très jeunes enfants (moins de 10 ans) mimant l'utilisation ou s'affirmant déjà consommateurs de ces produits. Cette exposition accrue des jeunes à la publicité pour les produits notifiés minimise leur perception du danger que ceux-ci représentent.
- (24) Les autorités françaises font valoir que les motifs qui sous-tendent la mesure proposée sont liés à la situation spécifique en France. À cet égard, elles attirent l'attention sur l'augmentation significative de la disponibilité des produits notifiés sur le marché français. Elles renvoient, à ce propos, au nombre croissant de notifications concernant des produits notifiés effectuées via le point d'entrée électronique commun de l'UE (PEC-UE)<sup>6</sup>. Elles insistent plus précisément sur le fait que le nombre de notifications concernant des produits notifiés a connu une augmentation exponentielle de 4 717 % (passant de 30 à 1 445) entre novembre 2018 et novembre 2021, alors que, pour l'ensemble des cigarettes électroniques, cette augmentation a été de 114 % (de 32 978 à 70 556) et donc beaucoup plus faible. En novembre 2022, le nombre de notifications

---

<sup>6</sup> Institué par la décision d'exécution (UE) 2015/2186 de la Commission du 25 novembre 2015 établissant un modèle pour la transmission et la mise à disposition d'informations relatives aux produits du tabac (JO L 312 du 27.11.2015, p. 5). Le format du PEC-UE exige la notification des cigarettes électroniques selon les catégories décrites à l'article 2, point 16), de la directive 2014/40/UE, à savoir les cigarettes jetables et les cigarettes rechargeables à cartouche et à réservoir, tandis que l'indication du type de batterie dont elles sont équipées (batterie non rechargeable ou rechargeable) n'est actuellement ni requise ni recommandée.

concernant des produits notifiés avait encore augmenté de 651 % par rapport à novembre 2021 (passant de 1 445 à 10 852), alors que, pour l'ensemble des cigarettes électroniques, cette augmentation n'était que de 28 % (de 70 556 à 90 131). En novembre 2022, quelque 10 800 notifications concernant des produits notifiés avaient été effectuées via le PEC-UE pour la France, ce qui représentait 12 % de l'ensemble des notifications (90 131) concernant les cigarettes électroniques.

- (25) Les autorités françaises soulignent aussi qu'en 2020, les produits notifiés représentaient moins de 3 % des produits notifiés via le PEC-UE pour le marché français. En revanche, au moment de la notification, ils représentaient déjà 27 % des produits notifiés via le PEC-UE pour le marché français, tandis que la part des e-liquides (flacons de recharge et cartouches) avait diminué, passant d'environ 80 % à 57 %.
- (26) Dans leur réponse à la demande d'informations complémentaires de la Commission, les autorités françaises précisent que les cigarettes électroniques qui peuvent être remplies avec un liquide mais disposent d'une batterie non rechargeable sont elles aussi couvertes par la mesure proposée, mais, qu'à leur connaissance, il n'existe actuellement aucun produit de ce type sur le marché français. Elles font également observer que le PEC-UE ne permet pas d'isoler les données qui se rapportent spécifiquement à ce type de cigarettes électroniques.
- (27) Les autorités françaises soulignent une augmentation très significative de la part des produits notifiés que les fabricants et importateurs ont déclarés, conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la directive 2014/40/UE, comme étant destinés à être mis sur le marché: 17 % en 2021, 48 % en 2022, 55 % en 2023 et 40 % à la mi-2024.
- (28) Par ailleurs, les autorités françaises insistent sur la nette progression de l'usage et de la notoriété des cigarettes électroniques chez les adolescents en France. Selon l'étude de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT) publiée en mars 2023, de 2017 à 2022, le taux d'usage quotidien de la cigarette électronique chez les jeunes de 17 ans a triplé (passant de 1,9 % à 6,2 %). Au cours de cette période également, l'usage récent de la cigarette électronique chez les jeunes de 17 ans a considérablement augmenté (passant de 16,8 % à 30,7 %) et l'expérimentation de celle-ci (jeunes déclarant avoir déjà essayé la cigarette électronique) a atteint près de 57 %. En outre, l'expérimentation de la cigarette électronique commence plus tôt (l'âge moyen de la première utilisation était de 15,0 ans en 2022, contre 15,4 ans en 2017). Chez les filles de 17 ans, l'expérimentation de la cigarette électronique dépasse largement celle du tabac. Pour les jeunes, fumer des cigarettes et vapoter continuent d'être associés: plus de la moitié des vapoteurs quotidiens sont également des fumeurs quotidiens de produits du tabac. Entre le collège (élèves âgés de 11 à 14 ans) et le lycée (élèves âgés de 15 à 18 ans), la part des expérimentateurs à la fois de tabac et de cigarette électronique triple.
- (29) Dans le droit fil de cette tendance, les autorités françaises insistent sur l'augmentation alarmante de la popularité et de l'utilisation effective des produits notifiés, en particulier chez les jeunes en France, ainsi qu'il ressort des enquêtes et des rapports disponibles. Selon l'étude réalisée à la demande de l'Alliance contre le tabac (ACT) en 2023, parmi les 13-16 ans en France, 73 % des personnes interrogées avaient déjà entendu parler des produits notifiés (puffs) et 15 % de ces mêmes personnes les avaient déjà utilisés. Parmi celles qui utilisent ces produits, 47 % ont commencé leur initiation à la nicotine par ce biais (contre 28 % en 2022) et 23 % se sont ensuite tournées vers d'autres produits du tabac et de la nicotine. Voilà qui confirme que les

produits notifiés deviennent de plus en plus la première porte d'entrée des adolescents vers la consommation de tabac et la dépendance à la nicotine.

- (30) Les autorités françaises soulignent par ailleurs que l'attractivité des produits notifiés en France est également liée à leurs disponibilité et accessibilité croissantes sur le marché. Selon l'étude susmentionnée, plus d'un quart des jeunes âgés de 13 à 16 ans interrogés (28 %) estiment qu'il est facile d'obtenir les produits notifiés. Parmi ceux ayant déjà acheté un produit du tabac ou de la nicotine, un tiers affirme que c'est dans un bureau de tabac qu'il est le plus facile de se procurer une «puff», devançant ceux qui trouvent plus facile de solliciter leur entourage (27 %) ou de faire appel à internet ou aux réseaux sociaux (17 %). Cette facilité d'accès inquiétante conduit 34 % des personnes interrogées à penser à tort qu'une personne de moins de 18 ans a le droit d'acheter des produits notifiés, alors que ceux-ci sont interdits à la vente aux mineurs. De plus, la proportion des 13-16 ans déclarant avoir déjà acheté une «puff» reste stable par rapport à 2022 (9 %) et ce, malgré l'interdiction de vente aux mineurs.
- (31) Face à la popularité et à l'utilisation croissantes des produits notifiés par les jeunes en France et aux risques qui en découlent, l'Académie nationale de médecine (ANM) tire également la sonnette d'alarme et a conclu, dans un communiqué de presse du 28 février 2023, que les produits notifiés (puffs) devaient être retirés du marché français. De même, le 30 avril 2023, l'Alliance contre le tabac et Surfrider se sont associées, aux côtés de 20 autres associations environnementales et de santé publique, pour réclamer l'interdiction urgente des produits notifiés (puffs) en raison de leur incidence sur la santé et l'environnement.
- (32) Les autorités françaises expliquent en outre que, bien que les cigarettes électroniques soient interdites à la vente aux mineurs et fassent l'objet d'une interdiction générale de publicité, leur attractivité et leur popularité continuent de poser problème en France. La publicité ciblée des produits notifiés se fait de plus en plus sur internet et les réseaux sociaux (principalement utilisés par les jeunes), ce qui rend les contrôles particulièrement difficiles, et les produits continuent de circuler parmi les jeunes, malgré tous les efforts déployés par les autorités françaises pour faire respecter la législation.
- (33) Enfin, les autorités françaises font valoir que l'interdiction de la fabrication, de la détention en vue de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit, et de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit des produits notifiés est justifiée, nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi de protection de la santé publique, en particulier de la santé des jeunes. Elles soulignent en outre que cette interdiction ne constitue ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée du commerce entre les États membres. En ce qui concerne la proportionnalité, elles insistent également sur le fait que la mesure proposée n'interdit ni la consommation ni l'importation des produits notifiés.
- (34) S'agissant de la nécessité de la mesure, les autorités françaises soulignent que la mesure notifiée vient en complément de mesures déjà mises en œuvre qui, jusqu'à présent, n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. C'est notamment le cas de l'interdiction de la publicité directe ou indirecte pour les cigarettes électroniques (compromise, notamment, par le développement des réseaux sociaux), de l'interdiction de la vente ou de l'offre à titre gratuit de cigarettes électroniques à des mineurs de moins de 18 ans (pour laquelle les contrôles vont être renforcés), ainsi que de l'interdiction d'utiliser les cigarettes électroniques dans certains espaces, en particulier les établissements scolaires et ceux destinés à l'accueil, à la formation et à

l'hébergement des mineurs, les moyens de transport collectif fermés et les lieux de travail fermés et couverts à usage collectif.

- (35) Les autorités françaises expliquent en détail et illustrent divers autres scénarios de réglementation envisageables. Elles concluent toutefois qu'aucun de ces scénarios ne permet d'atteindre un meilleur résultat en termes de protection de la santé ou alors pas assez rapidement.
- (36) Plus précisément, les autorités françaises présentent les autres mesures qui ont été envisagées, telles celles relatives à l'obligation de notification, à l'instauration de sanctions à l'égard des utilisateurs, à une application plus stricte de l'interdiction de vente aux mineurs et de l'interdiction de la publicité pour les cigarettes électroniques, à l'interdiction des arômes, à la neutralité de l'emballage et du conditionnement, à la limitation du nombre de points de vente et à une législation plus stricte sur les batteries. Elles estiment toutefois que ces mesures ne permettraient pas d'atteindre l'objectif de santé publique souhaité.
- (37) En ce qui concerne l'incidence attendue de l'interdiction proposée, les autorités françaises soulignent que l'interdiction vise à réduire les taux d'initiation à la consommation de nicotine chez les jeunes et les jeunes adultes, et à limiter l'éventuel risque de passerelle vers le tabagisme classique. En outre, l'interdiction des produits notifiés aura une incidence positive non seulement sur la santé publique, mais aussi sur l'environnement, et l'incidence environnementale ne peut être dissociée des objectifs de protection de la santé humaine.
- (38) Enfin, les autorités françaises insistent sur le fait que la mesure proposée est une mesure de protection de la santé publique qui sera appliquée de manière non discriminatoire à l'ensemble des opérateurs économiques.

## 2.3 Évaluation

### A. ÉVALUATION CONCERNANT LES CIGARETTES ÉLECTRONIQUES PRÉSENTANT LES CARACTÉRISTIQUES VISÉES AU 1° OU AUX 1° ET 2° DE L'ARTICLE L. 3513-5-1 NOTIFIÉ

*(cigarettes jetables, à savoir des cigarettes électroniques pré-remplies avec un liquide et ne pouvant être remplies à nouveau, et disposant d'une batterie non rechargeable ou d'une batterie rechargeable)*

- (39) Conformément à l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE, la Commission doit déterminer si les dispositions nationales proposées sont ou non justifiées, nécessaires et proportionnées au vu de leur objectif ou si elles constituent ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre les États membres.
- (40) Eu égard aux informations détaillées fournies par la France dans sa notification concernant les cigarettes électroniques jetables, la Commission admet que la mesure proposée est justifiée par des motifs de santé publique dans la mesure où elle concerne des cigarettes électroniques de ce type. Il s'agit d'une mesure destinée à remédier aux risques importants que présente pour la santé la consommation de cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine, une substance toxique hautement addictive. Étant donné qu'une seule cigarette électronique jetable peut équivaloir à plusieurs paquets de cigarettes classiques, les jeunes peuvent développer une forte dépendance à la nicotine sans même s'en rendre compte. Comme l'ont souligné les autorités françaises, outre son effet addictif, la nicotine peut avoir un effet néfaste sur

le développement cérébral, en particulier chez les jeunes<sup>7</sup>. L'utilisation de cigarettes électroniques jetables risque également de constituer une porte d'entrée vers le tabagisme traditionnel chez les jeunes et les non-fumeurs (voir le considérant 43 de la directive 2014/40/UE et le considérant 29 ci-dessus). Les données disponibles et les informations communiquées par les autorités françaises montrent cependant une augmentation significative de la part de marché des cigarettes électroniques jetables et de leur consommation en France, en particulier chez les jeunes (voir les considérants ci-dessous).

- (41) Selon l'Eurobaromètre spécial 539, la majorité des utilisateurs de cigarettes électroniques dans l'Union préfèrent un dispositif rechargeable à réservoir. Toutefois, dans ce contexte, les cigarettes électroniques rechargeables à cartouche et à réservoir sont préférées par les adultes, tandis que les cigarettes électroniques jetables sont davantage utilisées par les jeunes âgés de 15 à 24 ans. C'est également le cas en France, où l'utilisation de cigarettes électroniques jetables est la plus élevée en particulier chez les 15-24 ans; 36 % des utilisateurs de cette tranche d'âge ont déclaré utiliser des cigarettes électroniques jetables, ce qui est le pourcentage le plus élevé parmi tous les groupes d'âge.
- (42) La mesure proposée s'attaquerait également au risque environnemental qui résulte de l'utilisation de cigarettes électroniques jetables et qui a pour corollaire un risque pour la santé publique (voir aussi le considérant 19). Contrairement à d'autres catégories de cigarettes électroniques, les cigarettes électroniques jetables engendrent des déchets plastiques, des déchets électroniques (à cause des circuits et des batteries lithium-ion incorporés) et des déchets dangereux (car elles contiennent de la nicotine et d'autres substances chimiques) après chaque utilisation complète de leur liquide, d'où une production de déchets sensiblement plus fréquente et plus abondante.
- (43) Il ressort de la notification que les dispositions nationales proposées pour les cigarettes électroniques jetables sont fondées sur des motifs liés à la situation spécifique de la France, où, selon l'Eurobaromètre spécial 539, la prévalence de l'utilisation de cigarettes électroniques est parmi les plus élevées de l'Union (la France est devancée seulement par deux États membres) et la consommation de cigarettes électroniques chez les (très) jeunes a augmenté de manière significative au cours des dernières années (voir le considérant 28 ci-dessus).
- (44) Les données et informations disponibles fournies par les autorités françaises à l'appui de la mesure notifiée font apparaître une forte tendance concomitante à la hausse importante et, récemment, rapide de la part de marché des cigarettes électroniques jetables en France. Entre la mi-2021 et la mi-2024, le nombre de cigarettes électroniques jetables notifiées via le PEC-UE pour le marché français a connu une augmentation exponentielle de 2 779 %, passant de 1 187 à 34 174 produits actifs<sup>8</sup>, les chiffres ayant été multipliés par plus de 28. En outre, au cours de cette période, la proportion de cigarettes électroniques jetables est passée de 2,6 % à 28 % de l'ensemble des cigarettes électroniques notifiées pour la France. Ce chiffre place la France en deuxième position au sein de l'UE en termes de croissance et témoigne d'une augmentation alarmante du nombre de cigarettes électroniques jetables entrant

---

<sup>7</sup> Voir aussi l'avis du Comité scientifique des risques sanitaires, environnementaux et émergents (CSRSEE) du 16 avril 2021 sur les cigarettes électroniques, p. 52 et passim.

<sup>8</sup> Seul un petit nombre, 45 (en 2021) et 1 453 (en 2024), étaient des cigarettes électroniques jetables sans nicotine.

sur le marché français. Toujours selon les données d’Euromonitor<sup>9</sup>, entre 2017 et 2022, la part de marché en valeur des cigarettes électroniques jetables en France a connu une augmentation exponentielle d’environ [...] % (pour les cigarettes électroniques rechargeables à cartouche et à réservoir confondues, cette augmentation était inférieure à [...] %), et leur part du marché des cigarettes électroniques a augmenté de près de [...] points de pourcentage. Cette augmentation montre qu’il s’est produit une évolution du marché au sens du considérant 54 de la directive 2014/40/UE, entraînant d’importants risques pour la santé publique, et notamment une utilisation accrue de produits du tabac et de produits connexes, en particulier chez les jeunes et les non-fumeurs.

- (45) Les informations communiquées par les autorités françaises indiquent également une augmentation significative de la consommation et de la popularité des cigarettes électroniques et en particulier des cigarettes électroniques jetables, surtout chez les jeunes en France (voir les considérants 28 à 31 ci-dessus). Cela a été confirmé par les données de l’Eurobaromètre spécial 539, selon lesquelles la France continue de figurer parmi les États membres où la consommation de cigarettes électroniques est la plus élevée de l’UE (7 %, la France étant devancée par deux États membres seulement). Si l’utilisation de cigarettes électroniques jetables a été confirmée par 26 % des consommateurs de cigarettes électroniques en France, c’est chez les jeunes que cette utilisation est la plus élevée; 36,5 % des consommateurs de cigarettes électroniques âgés de 15 à 24 ans ont déclaré utiliser des cigarettes électroniques jetables, ce qui représente le pourcentage le plus élevé parmi tous les groupes d’âge. Dans les autres groupes d’âge en France, l’utilisation de cigarettes jetables est en moyenne inférieure de 13 points de pourcentage. En outre, selon la récente enquête mise en avant par la France, l’utilisation de cigarettes électroniques jetables chez les très jeunes (13-16 ans) a augmenté rapidement ces dernières années (voir le considérant 29 ci-dessus).
- (46) En France, il existe également une interdiction de vente de cigarettes électroniques aux mineurs et une interdiction générale de la publicité pour les cigarettes électroniques jetables, et les autorités françaises attachent une importance particulière au respect de ces interdictions. Elles soutiennent toutefois de manière convaincante que la publicité en ligne ciblée, de plus en plus utilisée et passant par les réseaux sociaux, est particulièrement difficile à constater et à contrôler (parce qu’elle peut avoir lieu dans des groupes fermés, par exemple). Par ailleurs, selon les informations communiquées par les autorités françaises, les jeunes utilisent les réseaux sociaux de manière très intensive. C’est donc pour ce groupe particulier que les effets négatifs de la publicité déployée sur les réseaux sociaux sont les plus flagrants. En outre, de nombreuses cigarettes électroniques jetables qui, par leur emballage, leur design et leurs arômes, ciblent une population très jeune ont été mises sur le marché français.
- (47) Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que l’interdiction proposée est justifiée en tant que mesure visant à appuyer l’objectif consistant à éviter une utilisation accrue des cigarettes électroniques jetables en France, en particulier chez les jeunes. L’interdiction supprimerait l’accès à ces produits, réduisant ainsi le risque d’apparition d’une addiction et d’une dépendance à la nicotine, en particulier chez les jeunes.

---

<sup>9</sup> Source: Euromonitor International, Tabac, édition 2024 par secteurs d’activité. (La Commission note que les éditions sectorielles annuelles d’Euromonitor International sont susceptibles de modifications d’année en année et qu’Euromonitor souligne que, malgré tous les efforts pour en garantir l’exactitude et la fiabilité, elle ne peut être tenue responsable d’omissions ou d’erreurs dans les données ou analyses historiques.)

- (48) Ensuite, la Commission admet que, dès lors qu'elle interdit les cigarettes électroniques jetables qui sont destinées à être mises sur le marché en France ou qui sont mises sur le marché en France<sup>10</sup>, la mesure proposée est nécessaire au regard de l'objectif poursuivi et que celui-ci ne peut être atteint par une autre mesure moins restrictive. Dans ce contexte, pour ce qui est de l'objectif consistant à éviter le développement d'une addiction et d'une dépendance aux cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine, en particulier chez les jeunes, la Commission rappelle que la nicotine est une substance toxique hautement addictive. Toute mesure offrant un niveau de prévention inférieur à celui de l'interdiction proposée, qui vise à agir à un stade antérieur au développement de la dépendance à ces produits, serait moins efficace, étant donné qu'il est à l'évidence nettement plus difficile de réduire ou de faire cesser une dépendance une fois que celle-ci est installée. Le caractère addictif de la nicotine fait apparaître à quel point il est nécessaire et justifié que la France prenne des mesures préventives en temps opportun, en particulier dans un contexte où il existe un risque potentiel d'utilisation et de dépendance généralisées à l'avenir.
- (49) À cet égard, sur la base des informations communiquées par les autorités françaises, la Commission admet que les autres mesures envisagées par la France pour freiner la consommation croissante de cigarettes électroniques jetables et empêcher ainsi le développement d'une addiction et d'une dépendance, en particulier chez les jeunes, n'aboutiraient pas au même résultat et ne protégeraient pas la santé publique aussi, voire plus, efficacement et rapidement.
- (50) La Commission partage l'avis des autorités françaises selon lequel il est plus efficace d'interdire les cigarettes électroniques jetables sur le marché que d'interdire la détention ou l'utilisation de cigarettes électroniques jetables par les jeunes, en particulier parce qu'il est difficile de faire respecter une telle interdiction.
- (51) En témoignent les difficultés importantes de la France à faire respecter l'interdiction de la vente aux mineurs. Bien que les inspections sur le terrain et le contrôle du respect de cette interdiction soient renforcés, la Commission partage l'avis de la France selon lequel les cigarettes électroniques jetables resteraient facilement accessibles aux jeunes en ligne. Les jeunes pourraient également les obtenir par l'intermédiaire d'amis ou de membres de leur famille (par exemple, des frères et sœurs plus âgés) qui ont déjà atteint l'âge requis. En outre, une telle interdiction ne protège pas l'ensemble de la jeune génération et les autres non-fumeurs qui sont également attirés par les produits concernés.
- (52) De même, comme l'a expliqué la France, le contrôle effectif du respect de l'interdiction de la publicité pour les cigarettes électroniques jetables (qui passe de plus en plus par internet et les réseaux sociaux) s'est révélé très difficile dans la pratique, ce qui ne permet donc pas à la France d'atteindre son objectif de santé publique.
- (53) De plus, la Commission souligne que les informations communiquées par la France révèlent que la popularité croissante des cigarettes électroniques jetables en France, en particulier chez les jeunes, est la conséquence cumulative de plusieurs facteurs, tels que leur grande accessibilité dans de nombreux points de vente et en ligne, leur facilité

---

<sup>10</sup> Aux fins de la présente décision, on entend par «mise sur le marché», le fait de mettre des produits, quel que soit leur lieu de fabrication, à la disposition des consommateurs de l'Union, à titre onéreux ou non, y compris par vente à distance; dans le cas de la vente à distance transfrontalière, le produit est réputé mis sur le marché dans l'État membre où se trouve le consommateur (voir également l'article 2, point 40), de la directive 2014/40/UE).

d'utilisation et leur faible prix, leur emballage et leur design attrayants, le large choix d'arômes, ainsi que le marketing intensif et ciblé sur les jeunes (voir les considérants 20 à 23 ci-dessus).

- (54) Comme le soulignent les autorités françaises, la mesure notifiée vient en complément de mesures déjà mises en œuvre en France, mais qui, jusqu'à présent, n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, notamment l'interdiction de la publicité pour tout type de cigarette électronique et l'interdiction de leur vente aux mineurs (voir les considérants 32 et 34 ci-dessus). La Commission accepte également la position de la France selon laquelle, si d'autres mesures, telles que l'introduction d'un emballage neutre, peuvent également, dans une certaine mesure, être efficaces à plus long terme, les risques pour la santé publique liés à l'utilisation de cigarettes électroniques jetables sont si graves qu'une mesure d'interdiction est justifiée pour limiter ces risques de manière efficace et rapide.
- (55) Compte tenu de tous ces facteurs, la Commission admet que, dans la situation spécifique de la France, les autres mesures envisagées par celle-ci n'auraient pas nécessairement pour effet de freiner suffisamment l'utilisation croissante de cigarettes électroniques jetables en France et de protéger efficacement la santé publique. À cet égard, elle tient compte du fait que la santé et la vie des personnes occupent le premier rang parmi les biens et les intérêts protégés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qu'il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique et la manière dont ce niveau doit être atteint<sup>11</sup>.
- (56) Sur la base des considérations exposées ci-dessus et compte tenu du niveau élevé de protection de la santé humaine que doit assurer la directive 2014/40/UE, la Commission conclut que l'interdiction proposée des cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine est justifiée, nécessaire et proportionnée à l'objectif de protection de la santé publique, dans la mesure où elle concerne les cigarettes électroniques jetables qui sont destinées à être mises sur le marché en France ou qui sont mises sur le marché en France.
- (57) Enfin, sur la base des informations fournies par les autorités françaises, la Commission considère qu'il n'y a aucune raison de conclure qu'une telle interdiction des cigarettes électroniques jetables constituerait un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre les États membres. Selon les autorités françaises, il existe 23 fabricants enregistrés de cigarettes électroniques jetables en France. Toutefois, compte tenu, en particulier, du fait que ces fabricants ne sont pas spécifiquement avantagés par la proposition de loi, il n'y a aucune raison de considérer que la mesure serait particulièrement avantageuse pour les producteurs ou les distributeurs nationaux.
- (58) Il convient de souligner que, sur la base des données et informations disponibles fournies par la France, la Commission n'est pas en mesure, à ce stade, de conclure que le raisonnement exposé ci-dessus (c'est-à-dire dans la section A de la présente décision) est également valable pour l'interdiction des cigarettes électroniques jetables qui sont destinées à être mises sur le marché en dehors de la France ou qui sont mises sur le marché en dehors de la France. Une interdiction aussi large supprimerait ou limiterait la possibilité pour les fabricants et les grossistes en France de se livrer au commerce des cigarettes jetables, même s'ils ne mettent pas ou n'ont pas l'intention de

---

<sup>11</sup> Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 5 décembre 2023, *Nordic Info c. Belgische Staat*, C-128/22, ECLI:EU:C:2023:951, point 78.

mettre ces produits sur le marché en France. À ce jour, les autorités françaises n'ont pas fourni de justification détaillée quant aux raisons pour lesquelles l'interdiction envisagée de la fabrication et de la distribution de produits destinés à être mis ou mis sur le marché en dehors de la France est conforme aux exigences de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE, et notamment aux raisons pour lesquelles cette interdiction est nécessaire à la protection de la santé publique en France et proportionnée à cet objectif.

**B. ÉVALUATION CONCERNANT LES CIGARETTES ÉLECTRONIQUES NE PRÉSENTANT PAS LES CARACTÉRISTIQUES VISÉES AU 1° DE L'ARTICLE L. 3513-5-1 NOTIFIÉ, MAIS UNIQUEMENT LES CARACTÉRISTIQUES VISÉES AU 2° DUDIT ARTICLE**

*(cigarettes électroniques pouvant être remplies à nouveau avec un liquide et disposant d'une batterie non rechargeable)*

- (59) Sur la base des éléments de preuve fournis par les autorités françaises, l'évaluation de la Commission exposée à la section A ci-dessus ne peut être étendue aux cigarettes électroniques pouvant être remplies à nouveau avec un liquide et disposant d'une batterie non rechargeable. Ces cigarettes électroniques, qui relèvent exclusivement du 2° de l'article L. 3513-5-1, sont également couvertes par la mesure notifiée. Toutefois, selon les informations fournies par les autorités françaises, ces cigarettes électroniques ne se trouvent pas, à leur connaissance, sur le marché français.
- (60) Il s'ensuit que les données et les informations fournies par les autorités françaises en ce qui concerne la situation particulière en France et la nécessité de la mesure, évoquée dans la section A ci-dessus, notamment en ce qui concerne l'évolution du marché français ainsi que de la consommation et de la popularité chez les jeunes en France, ne concernent pas les cigarettes électroniques de ce type.
- (61) Pour justifier l'interdiction notifiée, les autorités françaises n'ont pas non plus fourni d'informations ou de données spécifiques sur les cigarettes électroniques qui disposent d'une batterie non rechargeable, mais qui peuvent être remplies à nouveau avec un liquide, et qui ne sont donc pas des cigarettes électroniques jetables, mais des cigarettes rechargeables à cartouche ou à réservoir. Bien que les autorités françaises soutiennent que ces cigarettes électroniques sont de facto jetables, elles n'ont, par exemple, pas fourni d'informations sur des aspects tels que la durée de vie des batteries de ces produits ou sur la similarité ou non des prix de ces derniers et des cigarettes électroniques jetables, alors qu'il s'agit de facteurs pertinents et nécessaires pour apprécier si les produits en question peuvent être considérés comme étant aussi attrayants pour les jeunes que les cigarettes électroniques jetables examinées à la section A ci-dessus.
- (62) Dans leur réponse à la demande d'informations complémentaires de la Commission, les autorités françaises ont précisé que l'interdiction notifiée ne s'applique actuellement qu'aux cigarettes électroniques jetables au sens de l'article 2, point 16), de la directive 2014/40/UE. En l'absence d'une motivation plus détaillée en ce qui concerne les cigarettes électroniques pouvant être remplies à nouveau avec un liquide et disposant d'une batterie non rechargeable, la Commission n'est pas en mesure, à ce stade, d'évaluer si la mesure proposée est également justifiée, nécessaire et proportionnée pour ces produits. Les autorités françaises sont toutefois libres de présenter une nouvelle notification démontrant pourquoi elles estiment que l'interdiction de ces produits est justifiée par la nécessité de protéger la santé publique.

### III. CONCLUSION

- (63) Sur la base des considérations qui précèdent, eu égard, notamment, aux informations et données fournies par les autorités françaises et compte tenu de l'objectif d'assurer le niveau élevé de protection de la santé publique prévu par la directive 2014/40/UE, l'interdiction nationale de la fabrication, de la détention en vue de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit, et de la mise en vente, de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit de cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine peut être considérée comme conforme aux exigences de l'article 24, paragraphe 3, de la directive dans la mesure où elle concerne les cigarettes électroniques jetables qui sont destinées à être mises sur le marché en France ou qui sont mises sur le marché en France.
- (64) Cette conclusion ne s'étend toutefois pas aux cigarettes électroniques pouvant être remplies à nouveau avec un liquide et disposant d'une batterie non rechargeable (relevant uniquement du 2° de la mesure notifiée), ni aux cigarettes électroniques jetables qui sont destinées à être mises sur le marché en dehors de la France ou qui sont mises sur le marché en dehors de la France. En ce qui concerne ces aspects, la France n'a pas encore démontré que la mesure notifiée est justifiée par des motifs relatifs à sa situation spécifique et que la mesure nationale notifiée est justifiée, nécessaire et proportionnée à l'objectif de protection de la santé publique.
- (65) Sur la base des données et informations disponibles communiquées par la France, il convient donc d'approuver partiellement la mesure nationale notifiée par cette dernière,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

#### *Article premier*

Les dispositions nationales notifiées par la République française au titre de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE sont approuvées dans la mesure où elles concernent les cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine qui sont destinées à être mises sur le marché en France ou qui sont mises sur le marché en France.

#### *Article 2*

Sur la base des données et informations disponibles communiquées par la France, les dispositions nationales notifiées par la République française au titre de l'article 24, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE sont rejetées dans la mesure où elles concernent:

- les cigarettes électroniques jetables contenant de la nicotine qui sont destinées à être mises sur le marché en dehors de la France ou qui sont mises sur le marché en dehors de la France;
- les cigarettes électroniques contenant de la nicotine qui peuvent être remplies à nouveau avec un liquide et qui disposent d'une batterie non rechargeable.

*Article 3*

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 25.9.2024

*Par la Commission*  
*Stella KYRIAKIDES*  
*Membre de la Commission*

**AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME**  
Pour la Secrétaire générale

**Martine DEPREZ**  
Directrice  
Prise de décision & Collégialité  
COMMISSION EUROPÉENNE