

N° 875
SÉNAT

2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 août 2025

PROPOSITION DE LOI

*visant à donner un cadre aux produits
de la nicotine à usage oral,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Brigitte DEVÉSA,

Sénatrice

(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis la dernière révision en 2014 de la directive européenne sur les produits du tabac, de nombreux produits se sont développés sur le marché français, dont les sachets de nicotine, qui échappent à la fois à la législation européenne mais également à la réglementation française. Considérés de fait comme des biens de consommation, leur commercialisation comme leur composition ne sont donc pas encadrées.

Face à ce vide juridique, la ministre chargée de la santé a récemment annoncé sa volonté d'interdire les produits contenant de la nicotine, à usage oral.

En effet, l'absence d'une limite maximale de nicotine dans le produit, l'absence d'interdiction de vente aux mineurs, l'absence de limitation des canaux de distribution ou encore l'absence d'obligation faite aux fabricants de notifier le produit à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) constituent un réel danger pour la santé publique. L'ANSES relevait d'ailleurs dans son rapport de toxicovigilance de 2023 plusieurs cas d'intoxications par ingestion liées aux fortes doses de nicotine (jusqu'à 50 mg) avant d'appeler toutefois à la mise en place d'un cadre réglementaire européen¹. La même année, un travail parlementaire mené par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)² abondait en ce sens en appelant à mettre urgemment en place une réglementation dédiée au produit en France. Un récent rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) de la commission des affaires sociales du Sénat, présenté par Élisabeth Doineau et Cathy Apourceau-Poly, encourageait lui aussi la mise en place d'un cadre de commercialisation plus élaboré³.

Afin de répondre à cette urgence, la mise en place d'un cadre réglementaire, à commencer par une limitation du taux de nicotine, permettrait de répondre efficacement à cette urgence sanitaire notamment en s'appuyant sur l'expertise des seules agences européennes à avoir produit

¹ [Rapport de l'ANSES relatif aux produits du tabac, produits connexes et arômes](#)

² [Les Notes scientifiques de l'Office](#)

³ [Rapport d'information sur la fiscalité comportementale dans le domaine de la Santé](#)

des évaluations scientifiques sur le produit. En effet, le BfR (autorité allemande indépendante d'évaluation des risques) qui a conclu à une nocivité réduite des sachets par rapport à la cigarette, pointe le besoin d'encadrer le taux de nicotine dans les produits, à un niveau maximal de 16,6 mg/sachet⁴. De son côté, l'AFMPS (agence fédérale belge des médicaments et des produits de santé) fixe cette limite, par analogie avec le droit européen pour le vapotage, à 20 mg/sachet⁵. À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, plusieurs amendements ont d'ailleurs été adoptés au Sénat visant à fiscaliser le produit, l'interdire quand il dépasse le seuil de 16,6 mg/sachet et à en confier la vente au seul réseau légal des buralistes. Ainsi, l'interdiction du produit annoncée par le Gouvernement, alors même que le ministère des comptes publics s'est montré favorable dans les dernières discussions budgétaires à confier un monopole exclusif et encadré aux buralistes, aurait pour principal effet que ses ventes se fassent en dehors du réseau légal.

De plus, l'interdiction d'un produit entraîne souvent le développement d'un marché parallèle incontrôlable, sur le même modèle que le trafic de drogue et de tabac. Ainsi en Belgique, après l'interdiction des sachets de nicotine, de nombreux produits présentant des taux de nicotine relativement élevés sont aujourd'hui présents sur le marché. La Finlande, qui avait dans un premier temps fait le choix d'interdire les sachets de nicotine, est revenue sur sa décision pour mettre en place un cadre réglementaire et fiscal, voyant les effets contre-productifs de cette interdiction (explosion des achats transfrontaliers).

Cette clandestinisation du marché pourrait ainsi accentuer les cas d'intoxications tout en permettant aux produits contrefaits de se développer, ce qui représenterait un nouveau danger pour la santé publique. Le danger que représente ce phénomène, observé sur les cigarettes contrefaites, a été récemment rappelé par le laboratoire des douanes françaises⁶ qui a décelé la présence de ciment, de sciures de bois, de plastiques, de morceaux de tissus, de cheveux, de poils, de déjections en plus de concentrations anormalement élevées d'arsenic, de mercure et de plomb.

Ainsi, l'absence d'évaluation scientifique française sur le produit ne devrait pas justifier l'application d'un principe de précaution qui aurait finalement des conséquences néfastes pour la santé publique. Le Gouvernement garderait par ailleurs la possibilité d'interdire le produit, une

⁴ [Health risk assessment of nicotine pouches](#)

⁵ [Les sachets de nicotine ne sont plus considérés comme des médicaments | AFMPS](#)

⁶ [Ce que contiennent les cigarettes de contrebande](#)

fois la communauté scientifique alignée sur le rapport bénéfice-risque du produit.

C'est pourquoi cette proposition de loi prévoit, par son **article 1^{er}**, d'encadrer la commercialisation des sachets de nicotine en limitant leur distribution aux seuls buralistes.

L'**article 2** vise à fiscaliser les sachets de nicotine dont le taux de nicotine n'excède pas 16,6 mg de nicotine.

L'**article 3** crée dans le code de la santé publique un cadre réglementaire afin que la commercialisation du produit soit interdite si le taux de nicotine dépasse le seuil de 16,6 mg, que la vente du produit soit interdite aux mineurs, que la publicité sur le produit soit interdite et enfin que le produit soit notifié à l'ANSES afin que sa composition puisse être contrôlée par les autorités sanitaires.

Enfin, l'**article 4** propose de renforcer les contrôles et les sanctions notamment en prévoyant des amendes fixées entre 45 000 et 100 000 euros pour les fabricants qui ne respecteraient pas la législation.

Proposition de loi visant à donner un cadre aux produits de la nicotine à usage oral

Article 1^{er}

① Le chapitre IV *bis* du titre III de la première partie du livre I^{er} du code général des impôts est ainsi rétabli :

② « *CHAPITRE IV BIS*

③ « *Sachets de nicotine à usage oral*

④ « *Art. 613.* – Le monopole de vente au détail des sachets de nicotine à usage oral est confié à l’administration qui l’exerce, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret, par l’intermédiaire des personnes mentionnées au premier alinéa de l’article 568. »

Article 2

① I. – Le livre III du code des impositions sur les biens et services est ainsi modifié :

② 1° À la fin de l’intitulé, les mots : « et tabacs » sont remplacés par les mots : « , tabacs et sachets de nicotine à usage oral » ;

③ 2° Au premier alinéa de l’article L. 300-1, les mots : « et des tabacs » sont remplacés par les mots : « , des tabacs et des sachets de nicotine à usage oral » ;

④ 3° L’article L. 311-1 est complété par un 4° ainsi rédigé :

⑤ « 4° Les sachets de nicotine à usage oral au sens de l’article L. 315-3. » ;

⑥ 4° Le titre I^{er} est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

⑦ « *CHAPITRE V*

⑧ « *Sachets de nicotine à usage oral*

⑨ « *Section 1*

⑩ « *Éléments taxables et territoires*

⑪ « *Art. L. 315-1.* – Les règles relatives aux éléments taxables et aux territoires pour l’accise sur les sachets de nicotine à usage oral sont déterminées par les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er}, par celles de la section 1 du chapitre I^{er} du présent titre et par celles de la présente section.

⑫ « Art. L. 315-2. – Sont soumis à l'accise les sachets de nicotine à usage oral au sens de l'article L. 315-3 dont le taux de nicotine par sachet est inférieur ou égal à 16,6 milligrammes.

⑬ « Art. L. 315-3. – Les sachets de nicotine à usage oral s'entendent des produits présentés en sachets– portions ou sachets poreux conditionnés pour la vente au détail, constitués en totalité ou partiellement de nicotine et ne contenant pas de tabac. Ils sont exclusivement destinés à un usage oral et n'impliquent pas, pour être consommés, de processus de combustion.

⑭ « Section 2

⑮ « **Fait générateur**

⑯ « Art. L. 315-4. – Les règles relatives au fait générateur de l'accise sur les sachets de nicotine à usage oral sont déterminées par les dispositions du titre II du livre I^{er} et par celles de la section 2 du chapitre I^{er} du présent titre.

⑰ « Section 3

⑱ « **Montant de l'accise**

⑲ « Art. L. 315-5. – Les règles relatives au montant de l'accise sur les sachets de nicotine à usage oral sont déterminées par les dispositions du titre III du livre I^{er}, par celles de la section 3 du chapitre I^{er} du présent titre et par celles de la présente section.

⑳ « Sous-section 1

㉑ « Règles de calcul

㉒ « Paragraphe 1

㉓ « Exonérations

㉔ « Art. L. 315-6. – L'application d'une exonération prévue par la présente sous-section est subordonnée à l'information de l'administration préalablement à l'utilisation au titre de laquelle elle s'applique.

㉕ « Art. L. 315-7. – Sont exonérés de l'accise les produits détruits sous la surveillance de l'administration.

㉖ « Art. L. 315-8. – Sont exonérés de l'accise les produits utilisés pour les besoins de la réalisation de tests :

㉗ « 1° Poursuivant des fins scientifiques ;

㉘ « 2° Permettant d'évaluer la qualité des produits.

②⑨ « *Paragraphe 2*

③⑩ « *Calcul de l'accise*

③⑪ « *Art. L. 315-9.* – L'unité de taxation de l'accise s'entend de la masse des substances à consommer contenue dans les sachets, exprimée en milliers de grammes.

③⑫ « *Sous-section 2*

③⑬ « *Tarif*

③⑭ « *Art. L. 315-10.* – Le tarif pour mille grammes, exprimé en euros, est le suivant :

③⑮

« Montant applicable à compter du 1er janvier 2026	Montant applicable à compter du 1er janvier 2027	Montant applicable à compter du 1er janvier 2028
22	44	66

③⑯ « *Art. L. 315-11.* – Ce tarif est indexé sur l'inflation à partir du 1^{er} janvier 2026, dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du livre I^{er}. Toutefois, par dérogation à l'article L. 132-2, l'inflation est déterminée à partir de la prévision de l'indice mentionné au même article L. 132-2 retenue pour l'année précédant celle de la révision dans le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances pour l'année de la révision. Cette prévision est ajustée, le cas échéant, de l'écart entre l'inflation constatée et la prévision au titre de la deuxième année précédant celle de la révision. Le pourcentage d'évolution est arrondi au dixième.

③⑰ « *Section 4*

③⑱ « *Exigibilité*

③⑲ « *Art. L. 315-12.* – Les règles relatives à l'exigibilité de l'accise sur les sachets de nicotine à usage oral sont déterminées par les dispositions du titre IV du livre I^{er}, par celles de la section 4 du chapitre I^{er} du présent titre et par celles de la présente section.

④⑰ « *Art. L. 315-13.* – En cas de changement du tarif mentionné à l'article L. 315-10, l'accise devient exigible pour les produits détenus en dehors d'un régime de suspension de l'accise par une personne qui ne les destine pas à sa consommation propre.

④① « Section 5

④② « **Personnes soumises aux obligations fiscales**

④③ « Art. L. 315-14. – Les règles relatives aux personnes soumises aux obligations fiscales pour l'accise sur les sachets de nicotine à usage oral sont déterminées par les dispositions du titre V du livre I^{er}, par celles de la section 5 du chapitre I^{er} du présent titre et par celles de la présente section.

④④ « Art. L. 315-15. – Est redevable de l'accise lors du changement mentionné à l'article L. 315-13 la personne redevable de l'accise préalablement devenue exigible pour le même produit.

④⑤ « Section 6

④⑥ « **Constatation de l'accise**

④⑦ « Art. L. 315-16. – Les règles de constatation de l'accise sur les sachets de nicotine à usage oral sont déterminées par les dispositions du titre VI du livre I^{er} et par celles de la section 6 du chapitre I^{er} du présent titre.

④⑧ « Section 7

④⑨ « **Paiement de l'accise**

⑤① « Art. L. 315-17. – Les règles relatives au paiement de l'accise sur les sachets de nicotine à usage oral sont déterminées par les dispositions du titre VII du livre I^{er} et par celles de la section 7 du chapitre I^{er} du présent titre.

⑤② « Section 8

⑤③ « **Contrôle, recouvrement et contentieux**

⑤④ « Art. L. 315-18. – Les règles relatives au contrôle, au recouvrement et au contentieux de l'accise sur les sachets de nicotine à usage oral sont déterminées, par dérogation aux dispositions du titre VIII du livre I^{er}, par les dispositions de la présente section.

⑤⑤ « Art. L. 315-19. – L'accise est, pour les éléments mentionnés à l'article L. 180-1, régie par les dispositions du livre II du code général des impôts et du livre des procédures fiscales qui sont applicables aux contributions indirectes.

⑤ « *Section 9*

⑥ « *Affectation*

⑦ « *Art. L. 315-20.* – L'affectation du produit de l'accise sur les sachets de nicotine à usage oral est déterminée par le 10° de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale. »

⑧ II. – Après le 9° de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, il est inséré un 10° ainsi rédigé :

⑨ « 10° Le produit de l'accise sur les sachets de nicotine à usage oral mentionnée à l'article L. 315-1 du code des impositions sur les biens et services est versé à la branche mentionnée au 1° de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale. »

Article 3

① Après le chapitre III du titre I^{er} du livre V de la troisième partie du code de la santé publique, il est inséré un chapitre III *bis* ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE III BIS*

③ « *Sachets de nicotine à usage oral*

④ « *Art. L. 3513-20.* – Sont interdites 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 produits de la nicotine à usage oral présentés sous forme de sachet permettant d'absorber de la nicotine, exclusivement par voie orale, sans processus de combustion, et ne contenant pas de tabac, à l'exception de ceux dont le taux de nicotine par sachet est inférieur ou égal à 16,6 milligrammes.

⑤ « *Art. L. 3513-21.* – Il est interdit de vendre ou d'offrir gratuitement, dans les débits de tabac et tous commerces ou lieux publics, à des mineurs de moins de dix-huit ans des sachets de nicotine à usage oral.

⑥ « La personne qui délivre ce produit exige du client qu'il établisse la preuve de sa majorité.

- ⑦ « Art. L. 3513-22. – La publicité en faveur des sachets de nicotine à usage oral est interdite sauf pour les communications destinées exclusivement aux professionnels du commerce spécialement habilités à en assurer la distribution, les publications professionnelles spécialisées, les publications imprimées et éditées dans des pays tiers et non principalement destinées au marché de l'Union européenne et les communications destinées à informer les consommateurs sur les caractéristiques essentielles, exactes et non-trompeuses des produits, notamment dans les points de vente de manière non visible de l'extérieur, et en ligne, dès lors que la vérification de l'âge peut être assurée.
- ⑧ « Art. L. 3513-23. – Six mois avant la mise sur le marché de sachets de nicotine à usage oral, les fabricants et importateurs soumettent à l'établissement public désigné par arrêté, un dossier de notification par marque et par type de produit. »

Article 4

- ① Le chapitre V du livre V de la troisième partie du code de la santé publique est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa des articles L. 3515-1 et L. 3515-2, les mots : « et L. 3513-5 à L. 3513-6 » sont remplacés par les mots : « , L. 3513-5 à L. 3513-6, L. 3513-20 et L. 3513-21 » ;
- ③ 2° Au premier alinéa de l'article L. 3515-2-1 A, les mots : « et L. 3513-18 » sont remplacés par les mots : « , L. 3513-18, L. 3513-20 et L. 3513-22 » ;
- ④ 3° Le I de l'article L. 3515-3 est complété par des 23° et 24° ainsi rédigés :
- ⑤ « 23° Le fait de fabriquer, détenir en vue de la vente, de la distribution ou de l'offre à titre gratuit, mettre en vente, vendre, distribuer ou offrir à titre gratuit un sachet de nicotine à usage oral dont le taux de nicotine par sachet est supérieur à 16,6 milligrammes en méconnaissance de l'article L. 3513-20 ;
- ⑥ « 24° Toute publicité en faveur des sachets de nicotine à usage oral, à l'exception des communications et des publications mentionnées à l'article L. 3513-22. » ;
- ⑦ 4° L'article L. 3515-4 est complété par un 12° ainsi rédigé :
- ⑧ « 12° Le fait pour un fabricant ou un importateur de mettre sur le marché des sachets de nicotine à usage oral sans avoir procédé à la notification prévue à l'article L. 3513-23. »

Article 5

La présente loi entre en vigueur six mois après sa promulgation.