

N^{os} 458440, 459332, 459387, 459398

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT ALLIANCE PLASTURGIE &
COMPOSITES DU FUTUR
(PLASTALLIANCE) et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Olivier Saby
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies)

Mme Céline Guibé
Rapporteuse publique

Sur le rapport de la 9^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 14 novembre 2022
Décision du 9 décembre 2022

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 458440, par une requête, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés le 15 novembre 2021 et les 1^{er} et 25 avril 2022, le syndicat Alliance Plasturgie & Composites du futur (Plastalliance) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2021-1318 du 8 octobre 2021 relatif à l'obligation de présentation à la vente des fruits et légumes frais non transformés sans conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique ;

2°) de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante : « Les dispositions des directives n° 94/62/CE du 20 décembre 1994 et n° 2019/904 du 5 juin 2019 permettent-elles d'interdire, sans aucune distinction, l'exposition de fruits et légumes frais non transformés conditionnés sous emballage composé pour tout ou partie de matière plastique ? »

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le décret attaqué est irrégulier dès lors que le Premier ministre a méconnu certaines des obligations inhérentes à la procédure de consultation du public en application de l'article L. 123-19 du code de l'environnement ;

- il méconnaît l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement en ce qu'il prévoit, à terme, une interdiction des conditionnements composés de matière plastique pour tous les fruits et légumes frais non transformés, et ce alors même que le législateur a exclu de cette interdiction, non seulement les fruits et légumes conditionnés par lots de 1,5 kilogramme ou plus, mais aussi ceux présentant un risque de détérioration lors de leur vente en vrac dont la liste est fixée par décret ;

- il est entaché d'inconventionnalité en ce qu'il a été pris sur le fondement de dispositions législatives incompatibles avec les dispositions des directives européennes relatives aux emballages et aux déchets d'emballages ainsi qu'à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement ;

- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il n'exempte pas de l'obligation instituée par le législateur les conditionnements en matière plastique valorisable, et qu'il n'a pas prévu de délais d'application suffisants.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 avril 2022, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un courrier, enregistré le 9 mai 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire indique s'associer aux observations de la ministre de la transition écologique.

2° Sous le n° 459332, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 10 décembre 2021 et le 25 avril 2022, les syndicats POLYVIA et ELIPSO demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2021-1318 du 8 octobre 2021 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le décret attaqué est irrégulier dès lors que ses dispositions n'ont pas été soumises au Conseil d'Etat et que le ministre chargé des entreprises ne l'a pas contresigné ;
- il méconnaît l'article 77 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 ;
- il méconnaît l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les directives n° 2019/904, n° 94/62/CE et 2015/1535 ;
- il est entaché d'illégalité en ce qu'il contrevient à l'économie de conventions légalement conclues par les acteurs économiques de la filière plasturgique et est contraire au principe de sécurité juridique, faute de mesures transitoires suffisantes et de tout mécanisme d'aide ou d'accompagnement de nature à permettre à l'ensemble de la filière d'adopter de nouveaux modes de conditionnement des fruits et légumes ;
- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que les dates d'échéance des régimes d'exemption ne permettront pas d'identifier, tester et développer des conditionnements alternatifs ;
- il est contraire au principe à valeur constitutionnelle de liberté d'entreprendre, et méconnaît la libre concurrence entre opérateurs économiques en ce qu'il favorise la filière papetière.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 avril 2022, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un courrier, enregistré le 9 mai 2022, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation indique s'associer aux observations de la ministre de la transition écologique.

3° Sous le n° 459387, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 13 et 23 décembre 2021 et les 2 et 26 avril 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole (Felcoop), la Fédération nationale des producteurs de fruits (FNPF), la fédération Les producteurs de légumes de France (Légumes de France), la Coordination rurale union nationale (La coordination rurale), l'association Gouvernance économique des fruits et légumes (GEFeL), l'Association nationale des expéditeurs et exportateurs de fruits et légumes (ANEFEFEL) et la Chambre syndicale des importateurs français de fruits et légumes frais (CSIF) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2021-1318 du 8 octobre 2021 ;

2°) subsidiairement, d'annuler ce même décret en tant qu'il ne comporte pas de mesures transitoires suffisantes, qu'il laisse le champ des exemptions mal défini et que la liste des fruits et légumes faisant l'objet d'un report de l'interdiction est incomplète ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le décret attaqué est illégal dès lors que les dispositions législatives en application desquelles il a été édicté n'ont pas été notifiées à la Commission européenne contrairement aux prescriptions de la directive 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 ;

- il est illégal dès lors que les dispositions législatives en application desquelles il a été édicté sont contraires au principe de libre circulation des marchandises au sein du marché unique et instaurent une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative d'importation ;

- il est entaché d'inconventionnalité dès lors que les dispositions législatives en application desquelles il a été édicté sont contraires à la directive 94/62/CE ;

- il est illégal en ce qu'il prévoit, à terme, une interdiction des conditionnements composés de matière plastique pour tous les fruits et légumes frais non transformés, et ce alors même que le législateur avait exclu de cette interdiction, non seulement les fruits et légumes conditionnés par lots de 1,5 kilogramme ou plus, mais aussi ceux présentant un risque de détérioration lors de leur vente en vrac dont la liste est fixée par décret ;

- il porte atteinte à la sécurité juridique dès lors que les opérateurs n'ont pas disposé des délais suffisants pour s'adapter aux mesures qu'il édicte ;

- il porte atteinte au principe d'intelligibilité de la loi en raison de sa rédaction imprécise ;

- il est entaché d'une erreur d'appréciation concernant l'inclusion des dispositifs d'attache dans la définition du conditionnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 avril 2022, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un courrier, enregistré le 9 mai 2022, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation indique s'associer aux observations de la ministre de la transition écologique.

4° Sous le n° 459398, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés le 13 décembre 2021 et les 22 février, 28 mai et 3 juillet 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2021-1318 du 8 octobre 2021 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le décret attaqué est illégal et inconstitutionnel dès lors que les dispositions législatives en application desquelles il a été édicté n'ont pas été notifiées à la Commission européenne contrairement aux prescriptions de la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015, sont contraires au principe de libre circulation des marchandises au sein du marché unique et instaurent une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative d'importation, et sont contraires à la directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 ;

- il méconnaît les principes de libre circulation des marchandises, de sécurité juridique et d'égalité, ainsi que l'étendue de la compétence du pouvoir réglementaire ;

- il est illégal et inconstitutionnel dès lors que ni les dispositions législatives ni les dispositions réglementaires n'ont été notifiées à la Commission européenne contrairement aux prescriptions de l'article 16 de la directive 94/62/CE, et que les observations de la Commission européenne et de l'Espagne n'ont pas été prises en compte en méconnaissance du 2 de l'article 5 de la directive 2015/1535.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 27 mai et 1^{er} juillet 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un courrier, enregistré le 6 juillet 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire indique s'associer aux écritures du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Sous ces quatre numéros, les parties ont été invitées, par un courrier du 5 juillet 2022, à indiquer au Conseil d'Etat quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive du II de l'article D. 541-334 du code de l'environnement, issu du décret n° 2021-1318 du 8 octobre 2021.

Par deux mémoires, enregistrés sous le n° 458440 les 22 juillet et 6 septembre 2022, le syndicat Plastalliance expose qu'une annulation rétroactive rendrait inapplicable l'interdiction prévue au 16^e alinéa du III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement.

Par un mémoire, enregistré sous le n° 459387 le 26 juillet 2022, les organisations requérantes exposent qu'une annulation rétroactive emporterait, au regard de l'intérêt des opérateurs économiques concernés, des conséquences manifestement excessives si elle ne rendait pas inapplicable l'interdiction prévue au 16^e alinéa du III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement.

Par deux mémoires, enregistrés sous le n° 459398 les 26 juillet et 9 septembre 2022, l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais expose qu'une annulation rétroactive emporterait, au regard de l'intérêt des opérateurs économiques concernés, des conséquences manifestement excessives si elle ne rendait pas inapplicable l'interdiction prévue au 16^e alinéa du III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement.

Par des mémoires, enregistrés sous les quatre numéros le 25 août 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires expose qu'une annulation rétroactive serait contraire à l'objectif du législateur et emporterait au regard de l'intérêt des opérateurs économiques concernés des conséquences manifestement excessives dès lors que l'interdiction prévue au 16^e alinéa du III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement s'appliquerait à l'ensemble des produits.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 ;
- les décisions du 28 février 2022 par lesquelles le Conseil d'Etat, statuant au contentieux n'a pas renvoyé au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées respectivement par la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole (Felcoop) et autres, et par le syndicat Alliance plasturgie & composites du futur (Plastalliance) ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Saby, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Céline Guibé, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Gatineau, Fattaccini, Rebeyrol, avocat du syndicat Alliance Plasturgie & Composites du futur (Plastalliance) et à la SARL Delvolvé et Trichet, avocat de la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole (Felcoop) et autres ;

- Vu les notes en délibéré, enregistrées le 7 décembre 2022, présentées respectivement par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et par la Première ministre ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre le même décret. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Aux termes du 16^e alinéa du III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement, créé par l'article 77 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire : *« A compter du 1^{er} janvier 2022, tout commerce de détail exposant à la vente des fruits et légumes frais non transformés est tenu de les exposer sans conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique. Cette obligation n'est pas applicable aux fruits et légumes conditionnés par lots de 1,5 kilogramme ou plus ainsi qu'aux fruits et légumes présentant un risque de détérioration lors de leur vente en vrac dont la liste est fixée par décret ».*

3. Pris pour l'application de ces dispositions, le décret du 8 octobre 2021 relatif à l'obligation de présentation à la vente des fruits et légumes frais non transformés sans conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique, dont l'annulation est demandée, introduit dans le code de l'environnement un article D. 541-334 aux termes duquel : *« I.- Pour l'application du 16^e alinéa du III de l'article L. 541-15-10, on entend par : / 1° "Fruits et légumes" : les plantes ou une partie de ces plantes telle que les tiges, racines, tubercules, feuilles, fruits, graines, qui sont destinées à l'alimentation humaine, ainsi que les champignons comestibles ; / 2° "Fruits et légumes frais non transformés" : les fruits et légumes frais respectant les limites de préparation définies par les actes suivants : (...) ; / 3° "Conditionnement" : récipient, enveloppe externe ou dispositif d'attache, recouvrant entièrement ou partiellement les fruits et légumes, afin de constituer une unité de vente pour le consommateur et en assurer la présentation au point de vente ; / 4° "Matière plastique" : le matériau tel que défini à l'article D. 541-330 du code de l'environnement. / II.- Sont exemptés de l'obligation mentionnée à la première phrase du 16^e alinéa du III de l'article L. 541-15-10, et conformément à la deuxième phrase de ce même alinéa, les fruits et légumes présentant un risque de détérioration à la vente en vrac suivants : / 1° Les tomates à côtes, les tomates allongées relevant du segment Cœur, les tomates cerises ou cocktail (variétés miniatures), les oignons primeurs, les navets primeurs, les choux de Bruxelles, les haricots verts, le raisin, les pêches, les nectarines, et les abricots, jusqu'au 30 juin 2023 ; / 2° Les endives, les asperges, les brocolis, les champignons, les pommes de terre primeur, les carottes primeur, et les petites carottes, jusqu'au 31 décembre 2024 ; / 3° La salade, la mâche, les jeunes pousses, les herbes aromatiques, les épinards, l'oseille, les fleurs comestibles, les pousses de haricot mungo, jusqu'au 31 décembre 2024 ; / 4° Les cerises, les canneberges, les airelles, et les physalis, jusqu'au 31 décembre 2024 ; / 5° Les fruits mûrs à point, c'est-à-dire les fruits vendus au consommateur final à pleine maturité, et dont l'emballage présenté à la vente indique une telle mention, jusqu'au 30 juin 2026 ; / 6° Les graines germées, jusqu'au 30 juin 2026 ; / 7° Les framboises, les fraises, les myrtilles, les mûres, les groseilles, la surelle, la surette et la groseille pays, les cassis, et les kiwaïs, jusqu'au 30 juin 2026. / III.- Afin de permettre l'écoulement des stocks d'emballages, les fruits et légumes produits ou importés avant le 1^{er} janvier 2022 et qui ne sont pas exemptés en application du II peuvent être exposés à la vente avec un conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique jusqu'à 6 mois à compter de cette date. / Afin de permettre l'écoulement des stocks d'emballages, les fruits et légumes mentionnés au 1° du II produits ou importés avant l'échéance qui y est mentionnée peuvent être exposés à la vente avec un conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique jusqu'à 4 mois à compter de ladite échéance ».*

4. Il résulte de la lettre même des dispositions législatives citées au point 2, comme d'ailleurs des débats parlementaires ayant précédé leur adoption, que le législateur a confié au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des fruits et légumes présentant un risque de détérioration lors de leur vente en vrac afin de les exempter, à titre permanent, de l'interdiction qu'elles prévoient.

5. Or, il ressort des écritures du ministre et des termes mêmes des dispositions attaquées que la liste prévue au II de l'article D. 541-334 du code de l'environnement cité ci-dessus, a été établie, d'une part, en y incluant les fruits et légumes qui, bien que ne présentant pas nécessairement un risque de détérioration lors de leur vente en vrac, ne bénéficiaient pas encore d'alternative au conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique à la date du 1^{er} janvier 2022, et d'autre part, en fixant un terme aux exemptions prévues.

6. Il résulte de ce qui a été dit au point 4 ci-dessus qu'en étendant ainsi le champ de l'exemption et en lui conférant un caractère temporaire, le pouvoir réglementaire a méconnu le 16^e alinéa du III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement. Par ailleurs le champ d'application des règles transitoires fixées au III de l'article D. 541-334 du code de l'environnement est défini comme portant sur les fruits et légumes ne figurant pas dans la liste prévue au II de cet article. Enfin les définitions fixées au I ne peuvent recevoir d'application autonome. Par suite les dispositions de cet article sont indissociables.

7. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes ni de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, le syndicat Alliance plasturgie & composites du futur et autres sont fondés à soutenir que le décret attaqué, qui se borne à instituer l'article D. 541-334 du code de l'environnement, est entaché d'une illégalité justifiant son annulation.

8. Cette annulation, qui rend inapplicable l'interdiction prévue au 16^e alinéa du III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement, n'emporte à elle seule aucune conséquence manifestement excessive au regard de l'intérêt des opérateurs économiques concernés.

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros à verser respectivement au syndicat Alliance Plasturgie & Composites du futur, au syndicat Polyvia, premier dénommé sous la requête n° 459332, à la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole (Felcoop), première dénommée sous la requête n° 459387 et à l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le décret n° 2021-1318 du 8 octobre 2021 relatif à l'obligation de présentation à la vente des fruits et légumes frais non transformés sans conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique est annulé.

Article 2 : L'Etat versera la somme de 2 000 euros respectivement au syndicat Alliance Plasturgie & Composites du futur, au syndicat Polyvia, premier dénommé sous la requête n° 459332, à la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole (Felcoop), première dénommée sous la requête n° 459387 et à l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au syndicat Alliance plasturgie & composites du futur, au syndicat Polyvia, premier dénommé sous la requête n° 459332, à la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole (Felcoop), première dénommée sous la requête n° 459387, à l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais, à la Première ministre, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.