N° 466929
Association Interfel

6ème et 5ème chambres réunies

Séance du 20 septembre 2024
Décision du 6 novembre 2024

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Le recours de l'Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) est dirigé contre le refus d'abroger le III de l'article 1er du décret du 28 décembre 2020, lequel institue une contravention de 3ème classe en cas de manquement à l'interdiction, instituée à l'article 80 de la loi AGEC[1], d'apposer des étiquettes non composables sur les fruits et légumes à compter du 1er janvier 2022.

Par une décision n° 2023-1055 QPC du 16 juin 2023, rendue à la suite du renvoi intervenu dans le présent litige[2], le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions législatives conformes à la Constitution. C'est à présent leur compatibilité au droit de l'Union qu'il vous revient d'apprécier, la requérante ayant expressément abandonné les moyens de sa requête directement dirigés contre le décret pour concentrer ses critiques, par la voie de l'exception, sur les seules dispositions législatives.

1. Est d'abord invoquée une méconnaissance de l'obligation de notification préalable à la Commission, au titre de trois législations européennes distinctes.

La première est la directive n°2015/1535[3] qui impose, avant leur adoption, la notification des règles techniques que les Etats membres envisagent de mettre en place.

Contrairement à ce que soutient le ministre en défense, l'interdiction en litige constitue bien une « spécification technique » au sens de la directive, l'article 1er (1, *c*) définissant comme

[1] Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.
[2] CE 26 avril 2023, *Association Interfel*, n°466629, inédit.
[3] 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

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

telle les exigences applicables à l'étiquetage des produits. Par ailleurs, la disposition législative ne nécessite pas de texte réglementaire pour son application, ce qui aurait permis de reporter jusqu'à leur édiction l'obligation de notification (CE 19 décembre 2019, *Société Betclic Entreprises Limited*, n°427639, aux tables) ; le décret attaqué institue une sanction mais la loi seule suffisait à rendre effective en droit l'interdiction de mise sur le marché.

Si, selon les éléments fournis par le ministre en défense, le projet de loi avait été notifié dès son dépôt au Parlement, les dispositions de l'article 80, issues d'un amendement parlementaire, n'ont pour leur part été notifiées, avec l'ensemble de la loi, que deux jours après sa publication.

Or, comme l'a rappelé la Cour de justice, l'objet de cette notification n'est pas simplement d'informer la Commission mais de lui accorder, ainsi qu'aux autres États membres, le temps nécessaire pour réagir et proposer une modification permettant d'amoindrir les restrictions à la libre circulation des marchandises. Les Etats membres sont donc tenus au respect des délais de *statu quo* (*standstill*) : une notification du projet de norme quelques jours seulement avant l'adoption et la publication de celui-ci méconnaît par suite les obligations de la directive (CJUE 21 décembre 2023, *Papier Mettler Italia Srl*, aff. C-86/22, point 52).

Cette méconnaissance constitue, selon la jurisprudence de la Cour, un vice de procédure substantiel de nature à entraîner l'inapplicabilité des règles techniques concernées : ces dernières ne peuvent alors être opposées aux particuliers (CJCE 30 avril 1996, *CIA Security International*, aff. C-194/94, point 54).

Toutefois, vous ne tirez pas les mêmes conséquences d'un manquement à ces obligations selon qu'il affecte le texte réglementaire attaqué ou la loi dont il assure l'application.

Dans le premier cas, le défaut de notification régulière entraîne l'annulation du texte (CE Ass. 11 mars 1994, *Union des transporteurs en commun de voyageurs des Bouches- du-Rhône et autres*, au recueil).

Dans le second, vous retenez une approche plus pragmatique. Ainsi, par une décision du 17 ai 2013, *Fédération française des industries d'aliments conservés*, aux tables (n° 358027), vous avez jugé, dans l'hypothèse où des dispositions législatives comportant des normes techniques au sens de la directive et directement applicables n'avaient pas été communiquées à la Commission préalablement à leur adoption mais simultanément à des dispositions réglementaires d'application, que les dispositions législatives ne devaient pas être écartées comme contraires à la directive.

Ainsi que le justifiait Claire Legras dans ses conclusions sur cette affaire (rendue sous l'empire de la directive 98/34), prenant appui sur la jurisprudence de la Cour en matière d'aides d'Etat, le défaut de notification au titre des normes techniques doit être considéré comme un vice régularisable : un texte pris en application d'une telle disposition doit être

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

neutralisé aussi longtemps que celle-ci n'a pas été régulièrement notifiée, au même titre qu'un texte pris pour l'application d'une loi non encore publiée n'est pas privé de base légale *ab initio* et de manière définitive mais n'est simplement pas opposable tant que la publication n'est pas intervenue.

Nous vous proposons d'appliquer ici la même solution, dès lors qu'il n'est pas soutenu que la Commission aurait exprimé des réserves sur le texte depuis sa notification. A défaut, le Gouvernement n'aurait d'autre choix, pour édicter son décret, que de refaire adopter la même loi par le Parlement, ce qui serait absurde.

Le deuxième défaut de notification de la loi invoqué par la requérante a trait au régime défini à l'article 16 de la directive 94/62 CE du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballage.

Il n'est pas nécessaire de trancher dès à présent la délicate question de la qualification des étiquettes en tant qu'emballage au sens de cette directive, sur laquelle nous allons revenir. Vous pourrez en effet écarter le moyen comme inopérant en reprenant à votre compte les motifs de l'arrêt rendu le 21 décembre dernier par la Cour de justice (aff. C-86/22 précitée, pt. 60) selon lesquels, à la différence du régime applicable aux normes techniques, l'obligation de notification préalable prévue par la directive 94/62 constitue une simple obligation d'information dont la méconnaissance n'est pas susceptible de constituer un vice substantiel de nature à entraîner l'inapplicabilité des mesures envisagées par les États membres de telle sorte qu'elles ne peuvent être opposées aux particuliers. Par conséquent, ajoute la Cour, cet article ne saurait être invoqué devant une juridiction nationale pour obtenir l'annulation de règles non notifiées ou l'absence d'opposabilité de celles-ci. Par extension, il ne saurait être invoqué pour contester leur légalité par la voie de l'exception.

Enfin, la requérante ne saurait utilement invoquer un manquement à l'obligation de notification prévue à l'article 44 du règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires qui s'applique uniquement aux mesures nationales concernant les modalités selon lesquelles diverses informations, notamment nutritionnelles, sont communiquées au consommateur. En effet, les dispositions en litige ne régissent pas l'information du consommateur.

2. En ce qui concerne le fond des dispositions contestées, l'association requérante invoque une violation du principe de libre circulation garanti par le Traité ainsi qu'une méconnaissance de la directive sur les emballages.

Les deux terrains de contestation sont alternatifs.

En effet, la Cour a jugé que les exigences concernant la composition et le caractère réutilisable ou valorisable des emballages fait l'objet d'une harmonisation complète par la directive 94/62 (CJCE 14 décembre 2004, *Commission c./ Allemagne*, aff. C-463/01, point

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

44). Par suite, toute mesure nationale en cette matière doit être appréciée au regard des dispositions de cette directive d'harmonisation et non pas de celles du droit primaire ; sont inopérants les moyens tirés de la méconnaissance des articles 34, 35 et 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (v. par ex. CE 7 décembre 2016, *Association Plastics Europe*, n° 387805, inédit).

Vous n'aurez donc pas à vous prononcer sur la compatibilité de la loi au Traité si les étiquettes apposées sur les fruits et légumes devaient être regardées, nous allons y revenir, comme des emballages au sens et pour l'application de la directive 94/62.

Dans le cas contraire, nous pensons que vous pourrez écarter ce moyen.

Le Conseil constitutionnel a explicité, dans les motifs de sa décision QPC du 16 juin 2023, la portée exacte à donner aux dispositions de l'article 80 qui correspondent à une « *interdiction de mettre en vente en France des fruits et légumes sur lesquels sont apposées des étiquettes non compostables* » (paragr. 8). Elle s'applique donc indifféremment aux fruits et légumes produits en France ou importés (paragr. 12).

Cette interdiction constitue bien une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 34 du TFUE, en ce qu'elle impose une règle d'étiquetage de nature à faire obstacle à la mise sur le marché national des marchandises légalement fabriquées et commercialisées dans d'autres Etats membres alors même qu'elle vise indistinctement les produits nationaux et importés (CJCE 20 février 1979, *Rewe-Zentral*, aff. 120/78, dite *« Cassis de Dijon »*).

La contrainte n'est pas mince pour les importateurs de fruits et légumes comportant fréquemment des étiquettes fixées au produit (avocats, poires, bananes, raisins, etc), en particulier pour les produits commercialisés sous une marque déposée (pommes Pink Lady). Elle peut ainsi obliger les opérateurs à organiser un circuit de distribution particulier pour la France.

Toutefois, on le sait, de telles restrictions à la liberté de circulation des marchandises sont susceptibles d'être justifiées, en vertu de l'article 36 du Traité, pour des motifs tirés notamment de la protection de l'environnement (CJCE 20 septembre 1988, *Commission/Danemark*, aff. 302/86 dite des « bouteilles danoises », point 13), pour autant que la mesure nationale soit conforme au principe de proportionnalité, c'est-à-dire propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (CJCE 14 juillet 1998, *Safety Hi-Tech*, aff . C-284/95, point 57).

Or l'interdiction définie par l'article 80 de la loi AGEC apparaît en adéquation avec l'objectif tendant à favoriser la pratique du compostage, encore balbutiante. Ainsi que l'expliquait l'auteur de l'amendement à l'Assemblée nationale, les opérations de compostage des biodéchets sont perturbés par la présence d'étiquettes qui, rarement compostables elles-

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

mêmes, empêchent le compostage des restes des fruits et légumes, quand ils ne viennent pas, à l'inverse, polluer la matière organique [4].

Et il n'apparaît pas que le même objectif pourrait être poursuivi par d'autres mesures présentant un effet moins restrictif sur le commerce intracommunautaire (CJUE 3 mars 2011, aff. C-161/09, *Kakavetsos-Fragkopoulos AE Epexergasias kai Emporias Stafida*, point 39).

Certes, la présence d'une étiquette ne rend pas rigoureusement impossible le compostage, moyennant quelques efforts. Néanmoins, dans la mesure où il constitue un obstacle à un geste de tri qui reste encore très loin d'être généralisé, un intérêt particulier s'attache à simplifier et faciliter au maximum la tâche du consommateur, selon le même raisonnement que celui que vous avez retenu au sujet de la signalétique des consignes de tri devant figurer sur tous les produits ou leur emballage (CE 21 avril 2023, *Fédération des industries électriques, électroniques et de communication et* a., n° 456081, inédit).

En outre, l'effort demandé aux distributeurs est relatif : comme cela a été souligné au cours des travaux parlementaires, l'utilité des étiquettes dans la commercialisation des fruits et légumes apparaît limité compte tenu des autres supports d'information utilisés sur le point de vente.

Enfin, la proportionnalité de la mesure à l'objectif poursuivi est assurée par le fait que la loi n'institue pas une interdiction générale et absolue mais autorise le recours à des étiquettes compostables en compostage domestique et constituées en tout ou partie de matières biosourcées.

Venons-en au dernier moyen de la requête, le plus délicat, tiré de la méconnaissance des objectifs de la directive 94/62 relative aux emballages.

La directive n'imposant pas l'usage de matériaux compostables et son article 18 interdisant aux Etats membres de faire obstacle à la mise sur le marché d'emballages conformes à la directive, tout le débat se résume au point de savoir si les étiquettes apposées sur les fruits et légumes entrent dans son champ d'application.

La définition donnée à l'article 3 de la directive repose sur un critère fonctionnel : est regardé comme un emballage « *tout produit constitué de matériaux de toute nature, destiné à contenir et à protéger des marchandises (...), à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation*. »

Or une étiquette apposée directement sur un fruit ou un légume ne remplit aucune de ces fonctions.

---

[4] Exposé sommaire de l'amendement n° CD526, déposé le 19 novembre 2019 par M. François-Michel Lambert.
[3] Amendement précité.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En particulier, lorsqu'elle constitue un support d'information (par exemple pour indiquer le prix ou la provenance) elle n'assure pas ce faisant la « *présentation* » du produit au sens de la directive, c'est-à-dire n'en constitue pas le « présentoir » – à la différence, pour citer les exemples de l'annexe I destinés à l'illustrer, de cintres à vêtements ou de carrousels pour disques compacts vendus avec eux « mais non destinés au rangement ».

L'étiquette ne peut davantage être regardée comme permettant « *la manutention ou l'acheminement* » du produit. Certes, une étiquette avec un code-barre contribue aux opérations de manutention, mais tel n'est pas le sens étroit que la directive donne de cette notion au début de l'article 3 : il s'agit, de façon plus basique, des emballages qui servent à éviter la manipulation physique des produits et les dommages liés au transport[5].

D'ailleurs, l'article 8 de la directive relative au marquage et au système d'identification des emballages distingue emballage et étiquette, pour préciser que le marquage obligatoire peut être apposé sur l'un ou l'autre.

Si le corps de la directive ne laisse donc guère de doute sur le fait qu'elle ne s'applique pas aux étiquettes apposées directement sur un produit, la difficulté résulte de l'annexe I auquel renvoie l'article 3 pour illustrer les trois « critères » supplémentaires qu'il détaille aux i, ii et iii.

Ces trois critères ont été ajoutés par une directive modificative du 11 février 2004[6] ; ils viennent compléter la définition fonctionnelle que nous venons de présenter (« *la définition de la notion d'«emballages» doit reposer <u>en outre</u> sur les critères exposés ci-dessous* »).

Le *i)* renvoie à la définition énoncée précédemment. Le *ii)* correspond aux articles qui sont conçus pour être remplis au point de vente ; ils sont considérés comme des emballages pour autant qu'ils jouent un rôle d'emballage : c'est le cas par exemple des sacs en plastique.

Le *iii)* concerne les composants d'emballages et les éléments auxiliaires. Tous les composants et, lorsqu'ils sont intégrés à l'emballage, les éléments auxiliaires sont regardés non comme des emballages distincts mais comme des parties de l'emballage auquel ils s'intègrent. A l'inverse, les éléments auxiliaires qui sont accrochés directement ou fixés à un produit et qui jouent un rôle d'emballage sont, eux, considérés comme des <u>emballages</u>, à moins qu'ils ne fassent partie intégrante d'un produit et que tous les éléments ne soient destinés à être consommés ou éliminés ensemble (on pense aux sachets de thé par exemple).

Dans la mesure où la qualification d'emballage reste ici réservée aux éléments auxiliaires qui « *jouent un rôle d'emballage* », donc qui répondent à l'une des fonctions énumérées au début

[5] Voir en ce sens CJUE 10 novembre 2016, *Eco-emballages SA*, aff. C-313/15, point 33.
[6] Directive 2004/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 modifiant la directive 94/62/CE.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de l'article, les étiquettes apposées sur les fruits et légumes ne sauraient davantage, par ce biais, entrer dans le champ d'application de la directive.

Pourtant, l'annexe I mentionne, comme exemple des articles regardés comme des emballages en application du *iii)*, les « *étiquettes accrochées directement ou fixées à un produit* ».

Cet exemple apparaît en contradiction avec la définition donnée dans le corps de la directive et nous peinons à dégager une interprétation qui permette de les concilier.
L'une d'elle consisterait à regarder comme un emballage les étiquettes fixées à un produit pour autant qu'elles assurent l'une des fonctions définies par la directive. Mais nous n'en voyons pas d'exemple, de sorte que l'annexe serait dépourvue d'effet utile.

Une autre interprétation consisterait à revenir sur les termes du *iii)* que l'annexe a pour objet d'illustrer. Ne sont en cause, on l'a dit, que des « *éléments auxiliaires* » à l'emballage, ce qui laisse supposer qu'il s'agit des hypothèses où le produit dispose par ailleurs d'un emballage principal dont l'étiquette apposée directement sur le produit n'est que l'auxiliaire. Autrement dit, une étiquette apposée seule sur le produit ne serait pas un emballage. Néanmoins la distinction qui en résulte ne paraît guère cohérente.

Pour ajouter à notre perplexité, cette même annexe I mentionne, à titre d'exemple de ce qui ne constitue pas un emballage, les étiquettes d'identification par radiofréquence (c'est-à-dire à puce électronique) – ce qui sous-entend l'existence, parmi les étiquettes, de sous-catégories définies de manière assez arbitraire (au cas d'espèce, la mention des étiquettes à puce résulte d'un ajout de la Commission[7], habilitée à compléter les exemples de l'annexe depuis la modification de la directive intervenue en 2004).

La question de l'application de la directive 94/62 aux étiquettes directement apposées sur les fruits et légumes, c'est-à-dire de leur éventuelle qualification en tant qu'emballage au sens de la directive soulève donc une difficulté sérieuse, qui est déterminante pour la solution du litige. Nous vous proposons donc de la renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne et de surseoir à statuer sur la requête[8].

La question conservera son intérêt même après l'adoption du règlement relatif aux emballages et aux déchets d'emballages qui abroge la directive – dont le texte a été adopté en première lecture au Parlement européen en avril dernier et reste en attente de la position du Conseil : il ne programme l'abrogation de la directive qu'à l'issue d'un délai de 18 mois (art. 70).

---

[7] Directive 2013/2/UE de la Commission du 7 février 2013 modifiant l'annexe I de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux emballages et aux déchets d'emballages.
[8] Pour mémoire, vous aviez déjà renvoyé à la Cour une question préjudicielle portant sur la qualification d'emballage au sens de la directive, s'agissant des mandrins (CE 1er octobre 2015, *Société Melitta France et autres,* n°373018 373022 373023, aux tables – et l'arrêt de la cour précité C-313/15).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le projet de règlement reprend en substance la définition de l'emballage qui était celle de la directive et de ses annexes illustratives. Cependant, il est cette fois précisé dans la nouvelle annexe que constituent un emballage « *les étiquettes accrochées directement ou fixées à un produit, y compris les étiquettes adhésives fixées aux fruits et légumes* » ce qui pourrait plaider, par *a contrario,* pour interpréter l'annexe actuelle comme n'incluant pas cette hypothèse.

L'articulation avec la définition de l'emballage donnée dans le corps du règlement demeure obscure puisque l'exemple des étiquettes est censé illustrer la définition soit d'un « *composant* » ou « *élément accessoire* » d'un emballage « *intégré* » à ce dernier, soit d'un « *élément accessoire d'un emballage* » « *accroché directement ou fixé au produit, qui joue un rôle d'emballage* » et « *qui est destiné à être utilisé, consommé ou éliminé avec le produit* ». Or la définition fonctionnelle de l'emballage n'est pas substantiellement modifiée[9]. Le projet de règlement ne nous est donc d'aucune aide pour éclairer, rétrospectivement le sens de la directive.

On notera enfin que l'article 9 du projet de règlement prévoit d'imposer, à l'issue d'un délai de 36 mois, que les étiquettes adhésives fixées aux fruits et légumes, comme les sachets de thé et dosettes, soient rendus compatibles avec les normes de compostage, ce qui correspond donc, mais moyennant un délai de mise en conformité conséquent, à l'obligation instituée dès à présent par la législation française.

PCMNC à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée sur la question de savoir si les étiquettes directement apposées sur les fruits et légumes constituent des emballages au sens de l'article 3 de la directive 94/62 du Parlement européen et si, par conséquent, l'interdiction de mise en vente sur le territoire français de fruits ou légumes sur lesquels sont apposées des étiquettes non compostables doit être regardée comme contraire à la directive.

[9] « *On entend par (…) « emballage": un article, quel que soit le matériau dont il est constitué, destiné à être utilisé par un opérateur économique pour contenir et protéger des produits ou pour en permettre la manutention, l'acheminement ou la présentation à un autre opérateur économique ou à un utilisateur final, et qui peut se différencier par des formats d'emballage selon sa fonction, son matériau et sa conception (…)* » (art. 3, 1).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.