N° 502935 – Syndicat Plastalliance

9ème et 10ème chambres réunies

Séance du 12 mars 2026
Lecture du 8 avril 2026

CONCLUSIONS

Mme Céline GUIBE, Rapporteure publique

Dans un objectif de protection de la santé publique, et dans le cadre de la politique générale de réduction des déchets, le législateur a décidé d'interdire les contenants alimentaires composés de plastique dans certains secteurs de la restauration collective.

La loi dite « Egalim » du 30 octobre 2018[1] a inséré au III de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement – devenu l'article L. 541-15-10 - un alinéa ainsi rédigé : « *Au plus tard le 1er janvier 2025, il est mis fin à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique dans les services de restauration collective des établissements scolaires et universitaires ainsi que des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans* » La mise en œuvre de cette interdiction dans les collectivités territoriales a été reportée au 1er janvier 2028 au plus tard.

La loi dite « Agec » du 10 février 2020[2] a étendu cette interdiction aux services de pédiatrie, d'obstétrique et de maternité, les centres périnataux de proximité ainsi que les services de santé maternelle et infantile[3]. Il est prévu que l'interdiction, qui doit également être mise en œuvre au plus tard au 1er janvier 2025, puisse faire l'objet d'une dérogation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Le décret d'application de ces dispositions a été adopté le 28 janvier 2025. Il définit, d'une part, les contenants alimentaires dont l'utilisation est interdite (article D. 541-338 du code de l'environnement) et il prévoit, d'autre part, des dérogations à cette interdiction dans les services de pédiatrie, d'obstétrique et de maternité, les centres périnataux de proximité ainsi

[1] Article 28 de la loi n° 2018-938.
[2] Article 77 de la loi n° 2020-105.
[3] Mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du code de la santé publique.

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.

que les services de protection maternelle et infantile (article R. 541-339 du même code). Le syndicat Plastalliance « The European Plastics Alliance », dont l'intérêt pour agir ne fait pas de doute, vous en demande l'annulation pour excès de pouvoir.

1. La critique la plus délicate est tirée de ce que le décret aurait dû être notifié à la Commission européenne en application de l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015.

Vous savez que cet article impose la communication à la Commission de tout projet de règle technique, à l'exception de celles qui constituent la transposition d'une norme internationale ou du droit de l'Union et, par renvoi à l'article 7 de la même directive, de celles par lesquelles les Etats-membres se conforment aux actes contraignants de l'Union qui ont pour effet l'adoption de spécifications techniques.

Il n'est pas douteux, en l'espèce, que l'interdiction de l'usage des contenants en matière plastique dans certains secteurs de la restauration collective constitue une règle technique, au sens de cette directive.

Il n'est pas possible, par ailleurs, de suivre l'argumentation du ministre selon laquelle l'adoption du décret attaqué se réduirait à une mise en conformité avec les dispositions de l'article 4 de la directive 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, qui prévoit des mesures de réduction de la consommation de produits en plastique à usage unique, et notamment des récipients contenant des aliments prêts à être consommés, énumérés dans une annexe à cette directive. Le décret ne se borne pas, en effet, à énumérer, parmi les récipients interdits, les contenants plastiques à usage unique, mais également les contenants réemployables et il couvre également les contenants utilisés pour la préparation des aliments, en amont de leur consommation.

L'autre ligne de défense du ministre ne nous convainc pas non plus. Il fait valoir que la loi Agec, dont sont issues les dispositions en cause dans leur version codifiée à l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement, ont été notifiées à la Commission européenne le 11 février 2020 et que le décret litigieux n'ajoute pas de nouvelle règle technique par rapport à celles qui sont prévues par la loi.

Selon votre jurisprudence formalisée, en dernier lieu, par la décision *Société Compagnie européenne des emballages Robert Schisler et autres* du 17 octobre 2022 (n° 450228, aux tables sur ce pt), lorsqu'une règle technique résulte, en droit interne, de la combinaison de dispositions de nature législative et de dispositions d'application de nature réglementaire, il n'y a pas lieu de communiquer à la Commission les dispositions réglementaires d'application relatives à cette règle technique lorsque, d'une part le texte législatif détermine la règle technique en cause d'une manière suffisamment précise pour que ses effets puissent 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.

évalués par la Commission et les Etats membres, d'autre part, que la disposition législative a été communiquée conformément à la directive et, enfin, que les dispositions réglementaires d'application n'ajoutent pas d'autre règle technique relevant de l'obligation de communication.

En l'occurrence, à supposer qu'il soit admis que le texte législatif détermine la règle technique en litige de manière suffisamment précise et que le décret n'y ajoute pas d'autre règle technique relevant de l'obligation de notification, la condition selon laquelle la disposition législative doit avoir été communiquée conformément à la directive TRIS fait défaut.

En effet, on relèvera, d'abord, que si la loi Agec a, selon les indications du ministre, fait l'objet d'une communication à la Commission européenne, il n'est pas soutenu que tel aurait été le cas de la loi Egalim. Or les dispositions de l'actuel sixième alinéa du III de l'article L. 514-15-10 du code de l'environnement, qui posent l'interdiction de l'utilisation des contenants en matière plastique dans les cantines scolaires et universitaires, sont issues de cette première loi. La loi Agec n'en a pas modifié la rédaction et s'est bornée, à son article 62, à renuméroter l'article du code de l'environnement comportant l'alinéa en cause, sans en reproduire le texte. La notification de la seconde loi ne saurait donc valoir notification du texte législatif issu de la première.

Par ailleurs, la loi Agec, dans sa version comportant les dispositions du vingtième alinéa du III de l'article L. 514-15-10 du code de l'environnement, n'a été communiquée à la Commission européenne que le 11 février 2020, soit postérieurement à sa promulgation.

Selon les indications du ministre, cette communication avait pour objet d'informer la Commission des dispositions prises au titre de la transposition de la directive du 5 juin 2019 déjà mentionnée. Il n'est pas avéré que cette notification ait été effectuée au titre de la directive TRIS alors qu'elle l'a vraisemblablement été au titre de l'article 17 de la directive du 5 juin 2019, qui impose aux Etats-membres, d'une part, d'informer la Commission des dispositions prises pour se conformer à cette directive, et, d'autre part, de lui communiquer le texte des dispositions essentielles de droit interne adoptées dans le domaine régi par cette directive. Nous n'avons, de fait, pas trouvé trace de la loi Agec dans la base de données TRIS mise en ligne par la Commission européenne, qui recense l'ensemble des notifications effectuées par les Etats-membres au titre de cette directive.

Et il ne nous paraît guère possible de considérer que la communication, quelle que soit la base sur laquelle elle a été effectuée, puisse valoir au titre de la directive TRIS.

En effet, la notification au titre de cette directive n'est pas une simple mesure d'information mais elle constitue un mécanisme de contrôle préventif destiné à protéger la libre circulation des marchandises dans le cadre du marché intérieur, qui emporte des obligations spécifiques

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.

pour les Etats-membres. Ceux-ci doivent communiquer leur texte à l'état de projet, défini, à l'article 1er, paragraphe 1 sous g) de cette directive comme un texte « *qui se trouve à un stade de préparation où il est encore possible d'y apporter des amendements substantiels* ». Son adoption doit être reportée pendant un délai de trois mois à compter de la réception du texte par la Commission européenne. Ce délai a pour objet de permettre à la Commission, et à tout Etat-membre, d'examiner le projet, et, le cas échéant, de réagir en proposant des modifications permettant d'amoindrir les éventuels obstacles à la libre circulation des marchandises en découlant et de laisser à la Commission le temps nécessaire pour proposer une directive d'harmonisation (CJCE, 30 avril 1996, CIA Security International, C-195/94, pts 41 et 50).

Ceci explique la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union - développée sous l'empire de la directive 98/34, mais qui reste parfaitement applicable sous l'empire de la directive TRIS qui lui a succédé -, selon laquelle une règle technique ne peut être appliquée, non seulement, lorsqu'elle n'a pas été notifiée, mais aussi, quand bien même elle a été notifiée, lorsqu'elle a été approuvée et exécutée avant l'expiration de la période de suspension de trois mois (16 juillet 2015, UNIC et Uni.co.pel, C-95/14, pt 29).

La jurisprudence la plus récente de la Cour montre qu'elle ne se contente pas de sanctionner des mesures entrées en vigueur au mépris du délai de suspension, mais également des textes qui n'ont pas été communiqués à l'état de projet. Dans son arrêt *Papier Mettler* du 21 décembre 2023 (C-86/22), elle a ainsi exclu que puisse être regardée comme valable la communication d'un texte, déjà finalisé et publié quelques jours après la communication, alors même que son entrée en vigueur avait été conditionnée à l'issue favorable de la procédure de notification engagée sur le fondement de la directive 98/34, en soulignant que la notification tardive n'avait pas permis de prendre en considération les observations et les avis circonstanciés émis par d'autres Etats-membres et constituait une technique légistique méconnaissant le principe de sécurité juridique (pt 51).

Il nous semble difficile, en l'occurrence, de tirer argument de l'absence de réserves émises par la Commission européenne depuis sa notification : aucun délai de *statu quo* n'ayant eu cours, l'absence d'émission d'un avis circonstancié dans les trois mois de la communication ne vaut pas brevet de conformité du texte. En tout état de cause, il n'est pas établi, faute de publicité, que les autres Etats-membres aient été mis à même d'émettre un avis. Et l'on relèvera que la Commission européenne a introduit un recours en manquement contre la France le 17 juillet 2025 à propos d'une autre disposition de la loi Agec, relative au logo « Trinam » destiné à faciliter le tri des déchets, en invoquant, outre une violation, au fond, du principe de libre circulation des marchandises, celle de la violation de la directive TRIS faute de notification du texte à l'état de projet.

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.

Il est vrai que vous avez admis, dans le précédent *Société Robert Schisler* qui concernait un texte réglementaire d'application d'une autre disposition de la loi Agec, que la communication de la règle technique en cause, qui était précisément déterminée par cette loi, le 11 février 2020, au lendemain de sa promulgation, suffisait à satisfaire l'obligation de communication prévue par la directive TRIS. Mais l'exigence de la communication du texte à l'état de projet n'était, semble-t-il, pas débattue dans ce précédent, antérieur à l'arrêt *Papier Mettler*. Et, pour dire le vrai, la solution factuelle que vous avez retenue contredit, à notre sens, la règle de principe énoncée par votre décision, qui pose clairement l'exigence que la disposition législative ait été communiquée *conformément* à la directive TRIS.

Il est également vrai que vous vous êtes de nouveau contentés de la même notification *a posteriori*, dans une décision *Association Interfel* du 6 novembre 2024 (n° 466929), concernant, là encore, un texte réglementaire pris en référence à une disposition de la loi Agec. La configuration était un peu différente puisqu'étaient en cause des dispositions édictant une contravention sanctionnant la méconnaissance d'une obligation – constitutive d'une règle technique - posée par le texte législatif. S'il ne semble pas que cet élément ait pesé sur le sens de la solution, nous peinons, en tout état de cause, à y adhérer, et nous ne vous proposons pas de la réitérer, alors que cette décision, qui ne fait pas référence à la règle de principe posée dans la décision *Société Robert Schisler* et qui nous semble incompatible avec la jurisprudence *Papier Mettler*, est demeurée inédite.

Nous sommes sensibles à l'objection selon laquelle l'obligation prévue par la directive TRIS pourrait, en pratique, et faute pour la Cour de justice d'admettre une régularisation *a posteriori*, faire obstacle à l'adoption « sur le siège », au cours des débats parlementaires, d'un amendement instaurant une règle technique, alors que le détour par la notification à la Commission et le respect de la période de *statu quo* s'accorde mal avec le rythme de la procédure législative. Il nous semble toutefois possible d'y remédier par une notification au stade de l'adoption du texte réglementaire d'application – ce qui suppose, certes, que la loi appelle une telle mesure, mais ce qui est généralement le cas s'agissant de règles techniques.

De fait, vous jugez, que lorsqu'une règle technique résulte, en droit interne, de la combinaison de dispositions de nature législative et réglementaire, la communication peut n'être effectuée qu'au stade de l'élaboration des mesures réglementaires, soit lorsque l'application de la loi est manifestement impossible en l'absence de ces mesures réglementaires qui en conditionnent l'entrée en vigueur, soit lorsque le texte législatif ne détermine pas, à lui seul, la règle technique d'une manière suffisamment précise pour que ses effets puissent être évalués par la Commission européenne et les Etats membres de l'Union européenne (19 décembre 2019, Société Betclic, n° 427639 aux tables). En forçant le trait, l'on pourrait considérer qu'en l'absence de notification du texte législatif conforme à la directive TRIS, et quelle que soit la précision de la loi, son entrée en vigueur reste manifestement impossible en l'absence de

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.

mesure réglementaire d'application, soumise, pour sa part, à cette obligation de communication.

La solution juridiquement la plus sûre nous semble toutefois, en pareil cas, de retenir un niveau d'exigence particulièrement élevé quant au degré de précision de la loi appelant une communication à la Commission, pour ouvrir largement le champ à une double notification des textes législatif et réglementaire au stade de l'élaboration du dernier d'entre eux.

Au cas présent, vous pourriez notamment estimer, s'agissant de l'interdiction des contenants alimentaires dans les maternités et les services pédiatriques résultant de la loi Agec, que l'incidence de la mesure ne pouvait être valablement évaluée qu'au vu des dérogations – notables, puisqu'elles comprennent notamment l'ensemble des dispositifs médicaux, des contenants destinés à préserver la stérilité, mais aussi des tétines de biberons - introduites par le décret attaqué.

Si vous nous suivez, vous annulerez donc le décret attaqué.

2. Si vous ne nous suiviez pas, il nous semble, en revanche, que la requête serait, pour l'essentiel, vouée au rejet.

2.1. L'unique difficulté, à nos yeux, tient en la définition par le décret des catégories de contenants alimentaires interdites excède celle qui est autorisée par la loi.

La loi vise les seuls « *contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service* ». Le décret prévoit que cette notion doit s'entendre des « *objets destinés à contenir des denrées alimentaires et entrant en contact avec ces mêmes denrées, qui sont utilisés pour la cuisson, la préparation, la remise en température, la présentation, le service ou la consommation des plats, y compris la vaisselle et les couverts* ».

L'on peut admettre que les contenants utilisés pour la préparation sont bien inclus dans le champ de l'interdiction définie par le législateur, dans la mesure, d'une part, où il nous paraît difficile de les distinguer nettement, dans la pratique, des contenants utilisés pour la cuisson, la réchauffe et le service et où, d'autre part, les travaux parlementaires à l'origine des dispositions en cause[4], vont dans le sens d'une interprétation large, s'agissant de prévenir le risque sanitaire lié à la migration dans l'alimentation des molécules de synthèse reconnues comme des perturbateurs endocriniens, qui existe, même à froid, même s'il s'accroît lors du réchauffement du contenant.

[4] Amendement n° 923 en nouvelle lecture du projet de loi Egalim à l'Assemblée nationale.

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.

Nous n'avons, par ailleurs, guère d'hésitation à inclure les contenants utilisés pour la consommation dans le champ de l'interdiction édictée par le législateur. Il ne nous paraît, en effet, guère possible de distinguer, s'agissant des services de restauration en cause, entre les contenants utilisés pour le service, et ceux qui sont utilisés pour la consommation, faute d'usage systématique de plats de service collectifs. Prosaïquement, les plats sont servis dans des assiettes ou des barquettes sur les plateaux-repas donnés dans les maternités ou distribués aux élèves dans les self-services.

En revanche, si le terme de « contenant » utilisé par le législateur recouvre les différentes catégories de vaisselle « creuse » telles qu'assiettes, verres, bols, gobelets, ramequins, et autres récipients., il nous semble difficile d'y assimiler les couverts – sauf à réserver un sort à part aux cuillères…

Vous pourriez donc accueillir partiellement le moyen, ce qui ne conduirait à annuler le décret attaqué qu'en tant seulement qu'il ajoute les mots « et les couverts » à l'article D. 541-338 du code de l'environnement.

2.2 Aucun des autres moyens de la requête ne nous paraît, en revanche, fondé.

2.2.1. Le premier est tiré de ce que le texte soumis à la consultation du public en application des dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement diffère du texte publié au Journal officiel. Mais la procédure de consultation ne doit être reprise que lorsque les modifications apportées au projet de décision ont pour effet de dénaturer le projet sur lequel ont été initialement recueillies les observations du public (29 janvier 2018, Sté Marineland n°s 412210, 412256, au rec.), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

2.2.2. Le deuxième est tiré, par la voie de l'exception, de ce que la loi méconnaît la libre circulation des marchandises protégée par les articles 34 et 36 du Traité FUE. Mais la restriction est justifiée par le double objectif de protection de la santé des jeunes enfants et des étudiants, et de la protection de l'environnement. Le risque pour la santé humaine lié à l'usage du plastique dans le domaine de la restauration est largement documenté. Par ailleurs, la mesure est circonscrite à des catégories restreintes d'établissements et s'applique sans discrimination selon l'origine du contenant en cause. L'absence d'alternative moins contraignante permettant de remplir les mêmes objectifs n'est pas sérieusement combattue.

2.2.3. Les autres moyens, qui critiquent la conformité de la loi à diverses dispositions de droit dérivé, sont inopérants. Tant l'article 18 de la directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, que l'article 4 du règlement (UE) 2025/40 du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, n'imposent des obligations aux Etats-membre qu'au stade de la « mise sur le marché » des emballages,

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.

c’est-à-dire de leur première mise à disposition sur le marché de l’Union, et ne font pas obstacle à l’institution d’une interdiction d’utilisation dans certains établissements.

PCMNC à l’annulation du décret attaqué et à ce que soit mise à la charge de l’Etat une somme de 3 000 euros au titre de l’article L. 761-1 du CJA.

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.