Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (neuvième chambre)

1er août 2025 *

« Renvoi préjudiciel – Emballages et déchets d'emballages – Notion – Directive 94/62/CE – Article 3 et annexe I – Étiquettes apposées directement sur les fruits ou les légumes – Réglementation nationale interdisant de telles étiquettes à l'exception de celles qui sont compostables en compostage domestique et constituées de tout ou partie de matières biosourcées »

Dans l'affaire C-772/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Conseil d'État (France), par décision du 6 novembre 2024, parvenue à la Cour le 7 novembre 2024, dans la procédure

**Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel)**

contre

**Premier ministre,**

**Ministre de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques,**

**Garde des sceaux, ministre de la Justice,**

**Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,**

**Ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt,**

LA COUR (neuvième chambre),

composée de M. N. Jääskinen, président de chambre, M. A. Arabadjiev (rapporteur) et Mme R. Frendo, juges,

avocat général : Mme L. Medina,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

* Langue de procédure : le français.

considérant les observations présentées :

– pour l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel), par M^es^ A. Bron, A. Helfer et G. Léonard, avocats,

– pour le gouvernement français, par M^mes^ P. Chansou et B. Travard, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M^me^ I. Melo Sampaio et M. R. Tricot, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocate générale entendue, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

**Arrêt**

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 3 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO 1994, L 365, p. 10), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018 (JO 2018, L 150, p. 141) (ci-après la « directive 94/62 »), lu en combinaison avec l'annexe I de cette directive.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) au Premier ministre (France), au ministre de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques (France), au garde des sceaux, ministre de la Justice (France), au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (France) ainsi qu'au ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt (France), au sujet de la légalité d'une décision implicite rejetant une demande d'abroger une réglementation nationale prévoyant l'infliction d'une amende en cas d'apposition d'étiquettes directement sur les fruits ou les légumes, à l'exception de celles qui sont compostables en compostage domestique et constituées de tout ou partie de matières biosourcées.

## Le cadre juridique

### *Le droit de l'Union*

3 L'article 3, point 1, de la directive 94/62, intitulé « Définitions », prévoit :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) "emballage", tout produit constitué de matériaux de toute nature, destiné à contenir et à protéger des marchandises données, allant des matières premières aux produits finis, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation. Tous les articles "à jeter" utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages.

L'emballage est uniquement constitué de :
a) l'emballage de vente ou emballage primaire, c'est-à-dire l'emballage conçu de manière à constituer au point de vente une unité de vente pour l'utilisateur final ou le consommateur ;

b) l'emballage groupé ou emballage secondaire, c'est-à-dire l'emballage conçu de manière à constituer au point de vente un groupe d'un certain nombre d'unités de vente, qu'il soit vendu tel quel à l'utilisateur final ou au consommateur, ou qu'il serve seulement à garnir les présentoirs au point de vente ; il peut être enlevé du produit sans en modifier les caractéristiques ;
c) l'emballage de transport ou emballage tertiaire, c'est-à-dire l'emballage conçu de manière à faciliter la manutention et le transport d'un certain nombre d'unités de vente ou d'emballages groupés en vue d'éviter leur manipulation physique et les dommages liés au transport. L'emballage de transport ne comprend pas les conteneurs de transport routier, ferroviaire, maritime et aérien.

La définition de la notion d'"emballages" doit reposer en outre sur les critères exposés ci-dessous. Les articles énumérés à l'annexe I sont des exemples illustrant l'application de ces critères.

i) Un article est considéré comme un emballage s'il correspond à la définition susmentionnée, sans préjudice d'autres fonctions que l'emballage pourrait également avoir, à moins que l'article ne fasse partie intégrante d'un produit et qu'il ne soit nécessaire pour contenir, soutenir ou conserver ce produit durant tout son cycle de vie et que tous les éléments ne soient destinés à être utilisés, consommés ou éliminés ensemble.
ii) Les articles conçus pour être remplis au point de vente et les articles à usage unique vendus, remplis ou conçus pour être remplis au point de vente sont considérés comme des emballages pour autant qu'ils jouent un rôle d'emballage.
iii) Les composants d'emballages et les éléments auxiliaires intégrés à l'emballage sont considérés comme des parties de l'emballage auquel ils sont intégrés. Les éléments auxiliaires accrochés directement ou fixés à un produit et qui jouent un rôle d'emballage sont considérés comme des emballages, 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. »

4 L'annexe I de cette directive, intitulée « Exemples pour les critères visés à l'article 3, point 1) », prévoit :

« [...]

Exemples pour le critère iii)

Constituent un emballage

Les étiquettes accrochées directement ou fixées à un produit

[...] »

## *Le droit français*

5 L'article 80 de la loi n° 2020-105, du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (JORF du 11 février 2020, p. 6), dispose :

« Au plus tard le 1er janvier 2022, il est mis fin à l'apposition d'étiquettes directement sur les fruits ou légumes, à l'exception des étiquettes compostables en compostage domestique et constituées en tout ou partie de matières biosourcées. »

6 Aux termes de l'article R. 543-73 du code de l'environnement, tel que modifié par le 2° du paragraphe III de l'article 1er du décret nº 2020-1724, du 28 décembre 2020, relatif à l'interdiction d'élimination des invendus non alimentaires et à diverses dispositions de lutte contre le gaspillage (JORF du 30 décembre 2020, p. 209) :

« Est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 3e classe le fait :

[...]

4° D'apposer une étiquette directement sur un fruit ou un légume, à l'exception de celles qui sont compostables en compostage domestique et constituées de tout ou partie de matières biosourcées, en méconnaissant ainsi l'article 80 de la loi nº 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ».

## Le litige au principal et les questions préjudicielles

7 Par un courrier du 25 avril 2022, Interfel a saisi la Première ministre d'une demande tendant à l'abrogation des dispositions du 2° du paragraphe III de l'article 1er du décret nº 2020-1724, du 28 décembre 2020, relatif à l'interdiction d'élimination des invendus non alimentaires et à diverses dispositions de lutte contre le gaspillage. Le silence de la Première ministre sur cette demande a fait naître une décision implicite de rejet. Le 23 août 2022, Interfel a saisi le Conseil d'État (France), qui est la juridiction de renvoi, d'un recours tendant à l'annulation de cette décision.

8 La juridiction de renvoi relève que ces dispositions ont été adoptées pour mettre en œuvre l'article 80 de la loi nº 2020-105, du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, et qui a pour objet d'interdire, sur le territoire français, l'apposition directement sur les fruits ou les légumes d'étiquettes autres que des étiquettes compostables en compostage domestique et constituées en tout ou partie de matières biosourcées. Lesdites dispositions prévoient qu'est puni d'une amende le fait de ne pas respecter les dispositions de cet article 80. Dans ce contexte et eu égard aux termes de l'article 3 de la directive 94/62, cette juridiction estime qu'il pourrait être considéré que des étiquettes, apposées directement sur les fruits et légumes, ne constituent pas des « emballages », au sens de cette directive, dès lors qu'elles ne répondent pas parfaitement à la définition et aux trois critères posés par cet article 3. Cependant, ladite juridiction relève que l'annexe I de ladite directive qualifie explicitement d'emballage, à titre d'illustration du critère énoncé à l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous iii), de la directive 94/62, les étiquettes accrochées directement ou fixées à un produit.

9 Par conséquent, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir s'il résulte de l'annexe I de la directive 94/62 que toute étiquette accrochée directement ou fixée à un produit constitue nécessairement un « emballage », au sens de cette directive, ou s'il convient d'apprécier cette qualification au regard de la définition et des trois critères posés par son article 3. Dans cette dernière hypothèse, de telles étiquettes ne constitueraient un emballage que si elles sont destinées à contenir et à protéger des marchandises données, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation, à moins qu'elles ne fassent partie intégrante d'un produit et que tous les éléments ne soient destinés à être consommés ou éliminés ensemble.

10 Dans ces conditions, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Les étiquettes directement apposées sur les fruits et légumes constituent-elles, en toute hypothèse, des emballages au sens de l'article 3 de la [directive 94/62] et de l'annexe I à cette directive ? »

***Sur la question préjudicielle***

11 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous iii), de la directive 94/62 et l'annexe I de cette dernière doivent être interprétés en ce sens que les étiquettes directement apposées sur les fruits et légumes constituent, en toute hypothèse, des « emballages », au sens de ladite directive.

12 Il convient de relever tout d'abord que, conformément à son article 1er, la directive 94/62 a notamment pour objet de prévenir et de réduire l'incidence des emballages et des déchets d'emballage sur l'environnement des États membres et des pays tiers et ainsi d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, en imposant notamment aux États membres de mettre en place un système de collecte et de valorisation des emballages ainsi que des déchets d'emballage. À cette fin, ainsi qu'il ressort de son considérant 5 et conformément à son article 2, paragraphe 1, la directive 94/62 couvre tous les emballages mis sur le marché de l'Union européenne et tous les déchets d'emballage (arrêt du 10 novembre 2016, Eco-Emballages e.a., C-313/15 et C-530/15, EU:C:2016:859, point 23).

13 Il s'ensuit que, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, la notion d'« emballage » doit être interprétée largement (arrêt du 10 novembre 2016, Eco-Emballages e.a., C-313/15 et C-530/15, EU:C:2016:859, point 24 ainsi que jurisprudence citée).

14 Il y a lieu également de rappeler que, pour constituer un emballage au sens de l'article 3, point 1, de la directive 94/62, un article doit, d'une part, remplir les deux conditions visées à l'article 3, point 1, premier et deuxième alinéas, de la directive 94/62 et, d'autre part, correspondre aux critères énumérés à l'article 3, point 1, troisième alinéa, de ladite directive (arrêt du 10 novembre 2016, Eco-Emballages e.a., C-313/15 et C-530/15, EU:C:2016:859, point 25).

15 Ainsi, en premier lieu, pour constituer un « emballage », au sens de la directive 94/62, un produit doit, d'une part, être destiné, conformément à l'article 3, point 1, premier alinéa, de cette directive, à contenir et à protéger des marchandises données, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation. La seconde phrase de cette disposition indique, en outre, que tous les articles « à jeter » utilisés aux mêmes fins doivent être considérés comme des emballages (arrêt du 10 novembre 2016, Eco-Emballages e.a., C-313/15 et C-530/15, EU:C:2016:859, point 26).

16 Comme la Cour l'a déjà jugé, les fonctions possibles de l'emballage ne sont pas énumérées à l'article 3, point 1, premier alinéa, de la directive 94/62 de manière cumulative (arrêt du 10 novembre 2016, Eco-Emballages e.a., C-313/15 et C-530/15, EU:C:2016:859, point 27).

17 Un tel produit doit, d'autre part, relever de l'une des trois catégories d'emballages énumérées et définies à l'article 3, point 1, deuxième alinéa, sous a) à c), de la directive 94/62, à savoir l'emballage de vente, l'emballage groupé ou l'emballage de transport (arrêt du 10 novembre 2016, Eco-Emballages e.a., C-313/15 et C-530/15, EU:C:2016:859, point 28).

18 En second lieu, conformément à l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous i), de la directive 94/62, un article qui correspond à la définition positive de la notion d'« emballage », visée aux premier et deuxième alinéas de cet article 3, point 1, doit être considéré comme un emballage, à moins qu'il ne fasse partie intégrante d'un produit, qu'il ne soit nécessaire pour contenir, soutenir ou conserver ce produit durant tout son cycle de vie et que tous les éléments ne soient destinés à être utilisés, consommés ou éliminés ensemble (arrêt du 10 novembre 2016, Eco-Emballages e.a., C-313/15 et C-530/15, EU:C:2016:859, point 29).

19 Il ressort des termes mêmes dudit article 3, point 1, troisième alinéa, sous i), que les trois critères négatifs qu'il énumère sont cumulatifs. Par conséquent, seuls les articles qui, tout en correspondant à la définition positive de l'emballage, remplissent ces trois critères simultanément ne sont pas considérés comme des emballages, au sens de la directive 94/62 (arrêt du 10 novembre 2016, Eco-Emballages e.a., C-313/15 et C-530/15, EU:C:2016:859, point 30).

20 En troisième lieu, conformément à l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous iii), de la directive 94/62, les composants d'emballages et les éléments auxiliaires intégrés à l'emballage sont considérés comme des parties de l'emballage auquel ils sont intégrés. Les éléments auxiliaires accrochés directement ou fixés à un produit et qui jouent un rôle d'emballage sont considérés comme des emballages, 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.

21 À cet égard, l'annexe I de cette directive, qui mentionne des « [e]xemples pour les critères visés à l'article 3, point 1) » de celle-ci, indique expressément, sous l'intitulé « Exemples pour le critère iii) », que constituent un emballage les étiquettes accrochées directement ou fixées à un produit.

22 En l'occurrence, la juridiction de renvoi se demande s'il résulte de cette annexe I que toute étiquette accrochée directement ou fixée à un produit constitue nécessairement un emballage au sens de la directive 94/62, ou s'il convient d'apprécier cette qualification au regard de la définition et des trois critères posés par l'article 3 de cette directive. Dans cette dernière hypothèse, de telles étiquettes ne constitueraient un emballage que si elles sont destinées à contenir et à protéger des marchandises données, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation, à moins qu'elles ne fassent partie intégrante d'un produit et que tous les éléments ne soient destinés à être consommés ou éliminés ensemble.

23 S'il ressort des termes de l'annexe I de la directive 94/62 que les étiquettes accrochées directement ou fixées à un produit constituent un emballage, il y a lieu de constater que l'exemple fourni à cette annexe I concerne le critère posé par l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous iii), de cette directive. Conformément aux termes de la seconde phrase de cette disposition, les éléments auxiliaires accrochés directement ou fixés à un produit et qui jouent un rôle d'emballage sont considérés comme des emballages, 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.

24 Il ressort donc de l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous iii), de la directive 94/62 que les étiquettes mentionnées, à titre d'exemple, à l'annexe I de cette directive peuvent être qualifiées d'« emballages » si elles constituent des éléments auxiliaires qui jouent un rôle d'emballage, à moins qu'elles ne fassent partie intégrante du produit concerné et que tous les éléments ne soient

destinés à être consommés ou éliminés ensemble. Cette interprétation est corroborée par les termes de l'article 3, point 1, troisième alinéa de ladite directive, selon lesquels, pour être qualifié d'« emballage », un article doit « en outre » répondre aux critères exposés à ce dernier alinéa.

25 Dès lors, il y a lieu de constater qu'il ne saurait être considéré que les critères de définition de la notion d'« emballage », fixés à l'article 3, point 1, premier alinéa, de la directive 94/62, ne devraient pas être satisfaits au seul motif qu'une étiquette est accrochée directement ou fixée à un fruit ou un légume.

26 S'agissant des fonctions possibles de l'emballage mentionnées à l'article 3, point 1, premier alinéa, de la directive 94/62, si celles-ci ne sont pas énumérées de manière cumulative, elles le sont, en revanche, de manière exhaustive, de sorte que, pour constituer un emballage, une étiquette directement apposée sur un fruit ou un légume doit remplir au moins l'une de ces trois fonctions.

27 Le gouvernement français a fait valoir, à cet égard, que les étiquettes apposées directement sur des fruits et légumes apparaissent revêtir des caractéristiques diverses et répondre à des objectifs très variés. Il s'agirait le plus fréquemment d'étiquettes de petite taille, qui ne recouvriraient qu'une partie marginale de la surface du fruit ou du légume concerné. Cela étant, certaines de ces étiquettes pourraient entourer ou englober de manière plus significative ce fruit ou ce légume. En outre, alors que certaines étiquettes apparaissent afficher le logo ou le nom d'une marque commerciale, d'autres pourraient comporter certaines informations relatives aux caractéristiques des fruits et légumes concernés ou encore un code-barres ou un code d'identification chiffré.

28 Ainsi, sous réserve des vérifications qui incombent à la juridiction de renvoi, il apparaît, tout d'abord, que les étiquettes apposées directement sur les fruits et légumes sont, fréquemment, de plus petite taille que ces derniers et, partant, ne visent pas, en principe, à les contenir et à les protéger.

29 Ensuite, pour les mêmes raisons, ces étiquettes n'apparaissent pas destinées, en toute hypothèse, à permettre la manutention et l'acheminement des fruits et des légumes concernés vers le lieu de consommation.

30 Enfin, s'il n'est pas exclu que certaines étiquettes apposées directement sur les fruits et légumes permettent d'en assurer la présentation, il ne ressort pas non plus du dossier dont dispose la Cour qu'elles sont destinées, en toute hypothèse, à cette fin.

31 Partant, il y a lieu de considérer que la référence, à l'annexe I de la directive 94/62, aux « étiquettes accrochées directement ou fixées à un produit », en tant qu'exemple du critère visé à l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous iii), de cette directive, ne saurait être interprétée comme signifiant que toutes les étiquettes apposées directement sur les fruits et légumes doivent être systématiquement considérées comme des emballages au sens de ladite directive.

32 Il convient d'ailleurs d'observer à cet égard qu'il ressort du dossier dont dispose la Cour que, dans ses conclusions relatives à l'affaire au principal, le rapporteur public a estimé qu'« une étiquette apposée directement sur un fruit ou un légume ne remplit aucune [des] fonctions » énumérées à l'article 3, point 1, premier alinéa, de la directive 94/62.

33 Par ailleurs, l'interprétation large de la notion d'« emballage » n'implique pas qu'il faille retenir une interprétation de l'annexe I de la directive 94/62 qui méconnaîtrait les termes de l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous iii), de cette directive.

34 C'est à la juridiction de renvoi qu'il appartiendra, en définitive, d'apprécier, à la lumière notamment des considérations figurant aux points 23 à 30 du présent arrêt et sur la base de tous les éléments pertinents disponibles, si les étiquettes directement apposées sur un fruit ou un légume remplissent au moins l'une des trois fonctions d'emballage définies à l'article 3, point 1, premier alinéa, de la directive 94/62 et relèvent de l'une des trois catégories d'emballages énumérées et définies à l'article 3, point 1, deuxième alinéa, sous a) à c), de cette directive.

35 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 3, point 1, troisième alinéa, sous iii), de la directive 94/62 et l'annexe I de cette dernière doivent être interprétés en ce sens que les étiquettes apposées directement sur les fruits et légumes ne constituent pas, en toute hypothèse, des emballages au sens de ladite directive. De telles étiquettes ne peuvent être considérées comme des emballages que pour autant qu'elles remplissent l'une des trois fonctions d'emballage définies à l'article 3, point 1, premier alinéa, de la directive 94/62 et relèvent de l'une des trois catégories d'emballages énumérées et définies à l'article 3, point 1, deuxième alinéa, sous a) à c), de cette directive.

***Sur les dépens***

36 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (neuvième chambre) dit pour droit :

**L'article 3, point 1, troisième alinéa, sous iii), de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballage, telle que modifiée par la directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, et l'annexe I de la directive 94/62, telle que modifiée,**

**doivent être interprétés en ce sens que :**

**les étiquettes apposées directement sur les fruits et légumes ne constituent pas, en toute hypothèse, des emballages au sens de la directive 94/62, telle que modifiée. De telles étiquettes ne peuvent être considérées comme des emballages que pour autant qu'elles remplissent l'une des trois fonctions d'emballage définies à l'article 3, point 1, premier alinéa, de la directive 94/62, telle que modifiée, et relèvent de l'une des trois catégories d'emballages énumérées et définies à l'article 3, point 1, deuxième alinéa, sous a) à c), de la directive 94/62, telle que modifiée.**

Jääskinen Arabadjiev Frendo

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er août 2025.

Le greffier
A. Calot Escobar

Le président de chambre
N. Jääskinen