



## Commentaire

### Décision n° 2023-1055 QPC du 16 juin 2023

*Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais*

*(Interdiction d'étiquetage des fruits et légumes)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 avril 2023 par le Conseil d'État (décision n° 466929 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de 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.

Dans sa décision n° 2023-1055 QPC du 16 juin 2023, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Objet des dispositions contestées**

\* La notion d'économie circulaire a été inscrite dans le code de l'environnement par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. L'objectif de la transition vers une telle économie visait à « dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets »<sup>1</sup>.

Ce principe était décliné en plusieurs objectifs chiffrés, ayant une nature programmatique, en matière de prévention et de gestion des déchets, de développement de la « valorisation matière » (utilisation en substitution à d'autres matières ou substances) et de valorisation énergétique (à défaut).

Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement a d'abord publié en 2018 une « feuille de route de l'économie circulaire » présentant plusieurs hypothèses de

---

<sup>1</sup> Article L. 110-1-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 70 de cette loi.

mises en œuvre opérationnelles, puis déposé un projet de loi traduisant ces orientations le 10 juillet 2019.

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « AGECE ») fixe, en particulier, un certain nombre de délais pour l'abandon de l'utilisation de produits en plastique à usage unique, pour l'interdiction de mise en décharge de déchets valorisables, et pour la réduction des emballages (en favorisant la vente en vrac et les contenants réutilisables), procédant à de nombreux renvois à un décret pour préciser ses modalités d'application.

**\* L'article 80 de la loi AGECE (la disposition objet de la décision commentée)**, introduit par un amendement adopté en première lecture par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, dispose que « Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022, il est mis fin à l'apposition d'étiquettes directement sur les fruits ou les légumes, à l'exception des étiquettes compostables en compostage domestique et constituées en tout ou partie de matières biosourcées ».

- Il ressort des travaux parlementaires que son auteur entendait ainsi favoriser les opérations de compostage des biodéchets, que viendrait perturber la présence de certaines étiquettes.

L'exposé des motifs de l'amendement, relativement succinct, indiquait ainsi que : « *Les nombreuses étiquettes déposées directement sur le fruit ou légume pour simplement signaler une marque, un producteur ou un label sont rarement compostables. Elles empêchent de fait le compostage des restes des fruits et légumes ou viennent polluer la matière organique* »<sup>3</sup>. De même, lors des débats en commission, l'auteur relevait : « *Nous avons interdit les plastiques un peu partout, y compris pour les confettis, mais il en reste toujours, collés sur les avocats, les pommes et les poires. Ce plastique pollue le compost alors qu'il ne sert à rien, si ce n'est à afficher le nom du produit. Sa durée de vie est de plusieurs dizaines d'années et cela pourrait les composts domestiques ou professionnels* ».

- Ce nouvel article entendait, ce faisant, s'inscrire dans la même logique que d'autres dispositions de la loi, formulées dans des termes proches, et tendant à limiter l'usage de plastiques dans certains emballages ou produits<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> [Amendement n° CD526, déposé le 19 novembre 2019, par M. François-Michel Lambert.](#)

<sup>3</sup> Amendement précité, exposé des motifs.

<sup>4</sup> L'auteur de l'amendement faisait ainsi rapidement allusion, lors des débats, aux dispositions, également introduites par amendement en commission, pour lutter contre les confettis en plastique (amendement n°CD1516 à l'ancien article 10, devenu l'article 77).

L'article 77, après lequel il s'insérait à ce stade de la navette, prévoyait ainsi de façon générale qu'il soit « *mis fin à la mise à disposition des produits en plastique à usage unique* » dont il fixait la liste. Il prévoyait en outre que, « *à compter du 1<sup>er</sup> 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* ».

\* À la suite de la promulgation de ces dispositions, le pouvoir réglementaire est intervenu pour préciser les modalités de mise en œuvre de la loi.

- En particulier, le décret n° 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 a instauré des sanctions pénales contraventionnelles applicables en cas de non-respect de certaines de ses dispositions.

Dans sa rédaction complétée par ce décret, l'article R. 543-73 du code de l'environnement dispose ainsi qu'« *est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 3<sup>e</sup> 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 n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire* ».

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>5</sup>.

- En outre, et en réponse à plusieurs interrogations des professionnels concernant la portée de la sanction ainsi instaurée, le ministère de la transition écologique a publié au printemps 2022 sur son site internet une circulaire sous forme de « foire aux questions »<sup>6</sup> précisant l'interprétation devant être faite du dispositif.

Il en ressort notamment que, selon l'administration, « *[l'article 80] interdit la vente de fruits ou légumes comportant des étiquettes non compostables* ».

Relevant que « *La loi vise à éviter que les restes de fruits et légumes une fois consommés comportent des étiquettes non compostables* », l'administration en déduit qu'« *En conséquence, la vérification de l'interdiction s'applique au stade de la présentation des fruits et légumes à la vente pour le consommateur final* » et que « *Les fruits et légumes destinés à l'export ne sont pas concernés* ».

---

<sup>5</sup> Conformément au 1° de l'article 7 du décret n° 2020-1724 du 28 décembre 2020.

<sup>6</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/FAQ\\_%C3%A9tiquettes%20F%26L\\_article%2080%20AGEC.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/FAQ_%C3%A9tiquettes%20F%26L_article%2080%20AGEC.pdf)

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

L'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais avait demandé au Premier ministre d'abroger la disposition du décret du 28 décembre 2020 qui avait complété l'article R. 543-73 du code de l'environnement pour sanctionner d'une amende de 3<sup>e</sup> classe le fait d'apposer certaines étiquettes non compostables sur tout fruit ou légume. En l'absence de réponse, l'association avait demandé au Conseil d'État d'annuler la décision de refus implicite de la Première ministre.

À cette occasion, l'association avait soulevé une QPC portant sur l'article 80 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Par sa décision du 26 avril 2023 précitée, le Conseil d'État avait considéré que *« le moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution soulève une question présentant un caractère sérieux »*. Il avait dès lors renvoyé la question au Conseil constitutionnel.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

L'association requérante reprochait à ces dispositions de limiter la faculté pour tout opérateur économique d'apposer des étiquettes sur les fruits et légumes aux seules fins de faciliter le compostage domestique, alors qu'existaient d'autres moyens moins contraignants pour y parvenir. Selon elle, elles portaient ainsi une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

Elle leur reprochait également d'instituer une double différence de traitement injustifiée, d'une part, entre opérateurs selon que les fruits et légumes sont produits en France ou importés et, d'autre part, entre les exportateurs français et leurs concurrents à l'étranger. Il en résultait, d'après elle, une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

En outre, faute de définir en des termes suffisamment clairs et précis l'interdiction édictée, alors que sa méconnaissance était punie d'une amende contraventionnelle, ces dispositions étaient, selon elle, contraires au principe de légalité des délits et des peines.

Enfin, l'association requérante soutenait que ces dispositions étaient entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant les exigences constitutionnelles précitées, et méconnaissaient l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

## A. – La jurisprudence constitutionnelle

### 1. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la liberté d’entreprendre

\* La protection constitutionnelle de la liberté d’entreprendre se fonde sur l’article 4 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789. La jurisprudence du Conseil constitutionnel protège cette liberté dans ses deux composantes traditionnelles : la liberté d’accéder à une profession ou une activité économique<sup>7</sup> et la liberté d’exercer cette profession ou cette activité<sup>8</sup>.

Toutefois, la liberté d’entreprendre n’est ni générale ni absolue. Le Conseil considère en effet, selon sa formule de principe, qu’« *il est loisible au législateur d’apporter à la liberté d’entreprendre, qui découle de l’article 4 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l’intérêt général, à la condition qu’il n’en résulte pas d’atteintes disproportionnées au regard de l’objectif poursuivi* »<sup>9</sup>.

Il en résulte que le Conseil, lorsqu’il constate l’existence d’une atteinte à la liberté d’entreprendre, recherche tout d’abord l’existence d’un motif d’intérêt général ou d’un objectif de valeur constitutionnelle de nature à la justifier.

Le cas échéant, il lui revient d’apprécier si l’atteinte est proportionnée à l’objectif poursuivi. S’il exerce, en principe, un contrôle restreint de l’absence de disproportion manifeste face à un objectif de valeur constitutionnelle, il procède à un contrôle entier face à un objectif d’intérêt général<sup>10</sup>.

\* Le Conseil constitutionnel a ainsi plusieurs fois eu l’occasion de se prononcer sur le caractère proportionné d’atteintes portées à la liberté d’entreprendre et justifiées par les objectifs de protection de la santé ou de l’environnement.

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, la décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l’initiative économique (Conditions d’exercice de certaines activités artisanales)*.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, la décision n° 2020-861 QPC du 15 octobre 2020, *Fédération nationale de l’immobilier et autre (Plafonnement des frais d’intermédiation commerciale pour la vente de logements éligibles à la réduction d’impôt sur le revenu en faveur de l’investissement locatif intermédiaire)*.

<sup>9</sup> Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l’archéologie préventive*, cons. 14 ; décision n° 2018-702 QPC du 20 avril 2018, *Société Fnac Darty (Pouvoirs du président de l’autorité de la concurrence en matière d’opérations de concentration)*, paragr. 8 ; décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, *Loi pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*, paragr. 13.

<sup>10</sup> Le Conseil constitutionnel rappelle en outre parfois qu’il ne dispose pas d’un pouvoir d’appréciation de même nature que celui du Parlement et ne peut donc substituer son appréciation à celle du législateur (décision n° 2014-434 QPC du 5 décembre 2014, *Société de laboratoires de biologie médicale Bio Dômes Unilabs SELAS [Tarif des examens de biologie médicale]*), paragr. 6.

- Dans la décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015<sup>11</sup>, le Conseil était saisi de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 juin 2010 qui suspendait la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux de tout conditionnement, contenant ou ustensile comportant du bisphénol A à vocation alimentaire. Le Conseil a distingué à cet égard deux situations : celle de la fabrication ou de la commercialisation de ces produits pour le marché français et celle des mêmes fabrication ou commercialisation à des fins d'exportation.

Dans le premier cas, relatif au seul marché français, le Conseil a constaté que le législateur, par ce moratoire, avait entendu prévenir les risques susceptibles de résulter de l'exposition au bisphénol A pour la santé des personnes. Après avoir rappelé que, ne disposant pas du même pouvoir d'appréciation que le législateur, il ne lui appartenait pas, en l'état des connaissances, de remettre en cause les dispositions prises par ce dernier, le Conseil a considéré que l'atteinte ainsi portée à la liberté d'entreprendre n'était pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif constitutionnel de protection de la santé poursuivi<sup>12</sup>.

En revanche, pour le second cas, le Conseil a constaté que la commercialisation de produits à base de bisphénol A était autorisée dans de nombreux pays. Il en a déduit « *qu'ainsi, la suspension de la fabrication et de l'exportation de ces produits sur le territoire de la République ou à partir de ce territoire est sans effet sur la commercialisation de ces produits dans les pays étrangers* ». Ce faisant, il a estimé que, « *en suspendant la fabrication et l'exportation de ces produits en France ou depuis la France, le législateur a apporté à la liberté d'entreprendre des restrictions qui ne sont pas en lien avec l'objectif poursuivi* »<sup>13</sup>. Le Conseil a donc estimé que le moratoire sur les exportations de bisphénol A était insusceptible de contribuer à la réalisation de l'objectif de protection de la santé poursuivi par le législateur. Un tel défaut de justification suffisait à emporter la censure de ce moratoire particulier, sans que le Conseil ait à examiner la proportionnalité de l'atteinte avec l'objectif poursuivi.

- Dans sa décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018<sup>14</sup>, le Conseil était saisi d'une disposition qui prévoyait l'interdiction de mise à disposition de certains ustensiles en matière plastique (« *pailles, couverts, piques à steak, couvercles à verre jetables, plateaux-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets mélangeurs pour boissons* »). Il a d'abord observé qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur « *a entendu favoriser la réduction des déchets plastiques,*

---

<sup>11</sup> Décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015, *Association Plastics Europe (Suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du Bisphénol A)*.

<sup>12</sup> Décision n° 2015-480 QPC précitée, cons. 6 et 7.

<sup>13</sup> Même décision, cons. 8.

<sup>14</sup> Décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, *Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*, paragr. 11 à 20.

*dans un but de protection de l'environnement et de la santé publique », avant de rappeler qu'il ne lui appartenait pas « de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances, l'appréciation par le législateur des conséquences susceptibles de résulter pour l'environnement et pour la santé publique de l'utilisation de ces produits ». Soulignant que le législateur avait « exclu du champ de l'interdiction les ustensiles réutilisables ainsi que les ustensiles jetables qui sont "compostables en compostage domestique" et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées », il a ensuite estimé que la restriction apportée à la liberté d'entreprendre était bien en rapport avec l'objectif poursuivi. Enfin, malgré une date de prise d'effet rapprochée (le 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour une loi adoptée à l'automne 2018), il a considéré que « l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre par le législateur n'est pas, compte tenu du champ de cette interdiction, manifestement disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de la santé publique ».*

Contrairement au raisonnement suivi dans sa précédente décision n° 2015-480 QPC, le Conseil n'a ainsi pas relevé que l'interdiction de certains produits plastiques jetables n'incluait pas l'activité d'exportation. Il a ainsi implicitement considéré que le fait qu'une activité nuisible à l'environnement ou à la santé soit autorisée à l'étranger ne saurait, en soi, priver le législateur français de la possibilité, au nom de la protection de l'environnement ou de la santé, d'interdire aux sociétés régies par le droit français d'y participer.

- S'inscrivant dans la continuité de cette décision, le Conseil Constitutionnel a été amené, dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020<sup>15</sup>, à confronter pour la première fois la liberté d'entreprendre à l'objectif de valeur constitutionnelle de « *protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* » consacré à cette occasion.

Dans cette décision, qui portait sur des dispositions interdisant la production, le stockage et la circulation en France des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées, le Conseil a d'abord constaté qu'en adoptant ces dispositions, le législateur avait « *entendu prévenir les atteintes à la santé humaine et à l'environnement* ». Puis il a rappelé qu'« *il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances, les dispositions ainsi prises par le législateur* ».

Après avoir observé que, « *quand bien même, en dehors de l'Union européenne, la production et la commercialisation de tels produits seraient susceptibles d'être*

---

<sup>15</sup> Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes (Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques)*, paragr. 9 à 12.

*autorisées* », l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre était bien en rapport avec les objectifs poursuivis et que le législateur avait laissé le temps aux entreprises concernées d'adapter leur activité en conséquence, il a jugé que la conciliation opérée par le législateur entre cette liberté et les objectifs de valeur constitutionnelle poursuivis n'était pas manifestement déséquilibrée.

Le commentaire de cette décision relevait à cet égard qu'« *Il ne s'agit plus seulement de permettre au législateur de porter une atteinte à une exigence constitutionnelle au nom de la protection de l'environnement entendu comme une notion limitée à l'espace national, mais d'admettre que la protection de l'environnement doit être appréhendée de manière universelle. Il ne s'agit par ailleurs plus seulement de raisonner à partir du niveau global des atteintes à l'environnement ou à la santé, qui ne diminuera peut-être pas du seul fait de l'éviction des entreprises françaises au profit de leurs concurrentes étrangères. Il s'agit de permettre au législateur de promouvoir, pour ce qui relève de la zone de souveraineté française, des comportements protecteurs, quand bien même cette action positive pourrait se trouver, matériellement, annihilée par une recrudescence d'actions nuisibles à l'environnement commises par les entreprises d'autres pays* ».

\* Sur un autre terrain, il peut être relevé que, récemment, dans sa décision n° 2022-990 QPC du 22 avril 2022, saisi de dispositions relatives au traitement des déchets par les collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a examiné si, au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement poursuivi par le législateur, ces dispositions ne portaient pas une atteinte disproportionnée au principe de libre administration des collectivités territoriales.

La QPC portait sur des dispositions fixant des restrictions au développement des installations de tri mécano-biologiques de déchets et interdisant aux personnes publiques d'apporter des aides à ces installations. Le Conseil a estimé qu'« *en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu, pour mettre en œuvre les objectifs de réduction et de valorisation des déchets ménagers, privilégier le tri à la source des biodéchets plutôt que leur prise en charge par des installations de traitement mécano-biologique dont il a estimé que les performances en termes de valorisation étaient insuffisantes. Ce faisant, il a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement* ». Il a également rappelé qu'il ne lui appartenait pas « *de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé* »<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Décision n° 2022-990 QPC du 22 avril 2022, *Fédération nationale des collectivités de compostage et autres (Restrictions apportées au développement des installations de tri mécano-biologiques des déchets)*, paragr. 12.



## 2. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe de légalité des délits et des peines

\* Le principe de légalité des délits et des peines découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, selon lequel « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Sa valeur constitutionnelle a été affirmée dès la décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981.

Selon la jurisprudence constante du Conseil, il « *s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition et non aux seules peines prononcées par les juridictions répressives. En vertu de ce principe, le législateur ou, dans son domaine de compétence, le pouvoir réglementaire, doivent fixer les sanctions ayant le caractère d'une punition en des termes suffisamment clairs et précis* »<sup>17</sup>.

Ce principe s'impose ainsi à l'ensemble des dispositions répressives, et non pas seulement à la matière pénale au sens strict. Le Conseil l'applique, avec des exigences différentes, en matière disciplinaire<sup>18</sup>, de sanctions administratives<sup>19</sup>, ou encore de sanctions civiles<sup>20</sup>. En matière pénale, ce principe impose que la loi donne une définition précise des éléments constitutifs de l'infraction<sup>21</sup>.

\* Le Conseil a eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'apporter des précisions sur son appréciation du caractère opérant ou non d'un tel grief à l'encontre de dispositions législatives n'instaurant pas de sanction par elles-mêmes.

- Dans la décision n° 2021-960 QPC du 7 janvier 2022<sup>22</sup>, le Conseil était notamment saisi des dispositions de l'article L. 5132-7 du code de la santé publique prévoyant que les plantes, substances ou préparations vénéneuses sont classées comme stupéfiants par décision du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. Relevant que « *les dispositions contestées n'institu[a]nt pas une sanction pénale* », le Conseil avait

---

<sup>17</sup> Décision n° 2017-630 QPC du 19 mai 2017, *M. Olivier D. (Renvoi au décret pour fixer les règles de déontologie et les sanctions disciplinaires des avocats)*, paragr. 6.

<sup>18</sup> Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. (Discipline des vétérinaires)*, cons. 7.

<sup>19</sup> Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 37, et n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S. (Révocation des fonctions de maire)*, cons. 4.

<sup>20</sup> Décision n° 2010-85 du 13 janvier 2011, *Établissements Darty et Fils (Déséquilibre significatif dans les relations commerciales)*, cons. 3.

<sup>21</sup> Par exemple, dans sa décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012, *M. Gérard D. (Définition du délit de harcèlement sexuel)*, cons. 3 à 5, le Conseil a censuré les dispositions relatives au délit de harcèlement sexuel, « *punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment établis* ».

<sup>22</sup> Décision n° 2021-960 QPC du 7 janvier 2022, *Association française des producteurs de cannabinoïdes, (Définition de la notion de stupéfiant dans le régime des substances vénéneuses)*.

écarté comme inopérant le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines.

En revanche, dans l'hypothèse où l'un des éléments du manquement est défini par la disposition contestée, et où ce manquement est puni par ailleurs en application d'une autre disposition législative, le Conseil admet l'opérance du grief contre la disposition contestée.

Dans sa décision n° 2021-967/973 QPC du 11 février 2022<sup>23</sup>, le Conseil a ainsi admis l'opérance d'un tel grief contre la disposition qui définissait les « *stupéfiants* » dont le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi étaient punis par d'autres dispositions. Si les dispositions contestées n'instauraient pas, par elles-mêmes, ces crimes et délits qui sont définis aux articles 222-34 et suivants du code pénal, elles définissaient l'un des éléments des infractions pénales réprimées au titre du « *trafic de stupéfiants* » par le jeu d'un renvoi opéré au sein du code pénal vers le code de la santé publique et contribuaient ainsi à définir le champ d'application de la loi pénale.

De la même manière, dans la décision n° 2022-1011 QPC du 6 octobre 2022<sup>24</sup>, le Conseil a jugé opérant le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines dirigé contre le 1° du paragraphe I de l'article L. 442-1 du code de commerce, disposition qui définissait la pratique prohibée au titre de l'avantage injustifié, les sanctions pénales ou civiles encourues étant fixées par d'autres dispositions législatives.

\* Il convient, par ailleurs, de rappeler que la jurisprudence du Conseil constitutionnel concernant la compétence du pouvoir réglementaire pour instituer des contraventions est bien établie.

Dès 1963, le Conseil constitutionnel a confirmé que « *si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer "les règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables", la détermination des contraventions et des peines dont celles-ci sont assorties, est de la compétence réglementaire* »<sup>25</sup>, et il a précisé, en 1973, que la compétence

---

<sup>23</sup> Décision n° 2021-967/973 QPC du 11 février 2022, *M. Nicolas F. et autre (Définition des substances constituant des stupéfiants pour les infractions de trafic de stupéfiants)*, paragr. 14.

<sup>24</sup> Décision n° 2022-1011 QPC du 6 octobre 2022, *Société Amazon EU (Avantage sans contrepartie ou manifestement disproportionné)*, paragr. 9.

<sup>25</sup> Décision n° 63-22 L du 19 février 1963, *Nature juridique des dispositions de l'article 29 de l'ordonnance n° 58-1297 du 23 décembre 1958 modifiant certaines peines en vue d'élever la compétence des tribunaux de police, en tant qu'elles modifient l'article 25-II-B-a de la loi du 14 avril 1952 portant loi de finances pour l'année 1952*, cons. 1.

du pouvoir réglementaire est limitée aux « *peines [qui] ne comportent pas de mesure privative de liberté* »<sup>26</sup>.

Plus tard, dans sa décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009 sur la loi dite « HADOPI 2 », le Conseil constitutionnel a refusé de contrôler le caractère proportionné d'une contravention non encore édictée par le pouvoir réglementaire pour laquelle la loi donnait spécialement une habilitation au décret (il s'agissait de la contravention de défaut de surveillance de l'accès à internet). Le Conseil a en effet jugé que ce contrôle incombait au juge du décret : « *Considérant, d'une part, que l'article 8 de la loi déférée n'instaure pas une contravention mais crée une nouvelle catégorie de peine complémentaire qui sera applicable à certaines contraventions de la cinquième classe ; que si, en vertu des dispositions critiquées, ces contraventions ne pourront être assorties de la peine complémentaire de suspension de l'accès à internet pour une durée maximale d'un mois qu'en cas de négligence caractérisée, il appartient au pouvoir réglementaire, dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'article 37 de la Constitution, et sous le contrôle des juridictions compétentes, d'en définir les éléments constitutifs ; qu'en outre, le caractère proportionné d'une peine s'apprécie au regard de l'ensemble des éléments constitutifs de l'infraction qu'elle est destinée à réprimer ; que, dès lors, les griefs tirés de ce que la nouvelle incrimination méconnaîtrait les articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 ne peuvent qu'être rejetés* »<sup>27</sup>.

## **B. – L'application à l'espèce**

\* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a examiné, en premier lieu, le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre.

Le Conseil a tout d'abord rappelé sa formule de principe selon laquelle « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre ... des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* » (paragr. 6).

Afin de procéder à ce contrôle de conciliation, il revenait au Conseil de déterminer, préalablement, la portée exacte des dispositions contestées. Pour ce faire, il s'est appuyé sur l'économie générale du dispositif et l'intention du législateur telles qu'elles ressortaient de la lecture des travaux parlementaires.

---

<sup>26</sup> Décision n° 73-80 L du 28 novembre 1973, *Nature juridique de certaines dispositions du Code rural, de la loi du 5 août 1960 d'orientation agricole, de la loi du 8 août 1962 relative aux groupements agricoles d'exploitation en commun et de la loi du 17 décembre 1963 relative au bail à ferme dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion*, cons. 11.

<sup>27</sup> Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet*, cons. 28.

Ainsi, après avoir rappelé que « *les dispositions contestées prévoient que, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2022, il est mis fin à l'apposition de certaines étiquettes sur les fruits ou les légumes* », le Conseil a considéré qu'« *il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires, l'interdiction de mettre en vente en France des fruits et légumes sur lesquels sont apposées des étiquettes non compostables* » (paragr. 7 et 8).

S'attachant, d'une part, à identifier l'objectif poursuivi par le législateur, le Conseil constitutionnel a considéré qu'en adoptant ces dispositions, le législateur avait entendu « *favoriser le compostage des biodéchets et la réduction des déchets plastiques pour mettre en œuvre les objectifs de réduction et de valorisation des déchets ménagers* », poursuivant, ce faisant, l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement (paragr. 9).

En réponse aux critiques de l'association requérante, qui contestait la pertinence du choix opéré par le législateur, le Conseil a rappelé qu'il ne lui appartient pas « *de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé* » (même paragr.).

D'autre part, le Conseil a constaté que les dispositions contestées portent « *sur l'apposition des seules étiquettes qui ne sont pas compostables et constituées en tout ou partie de matières biosourcées* ». Dans le droit fil de sa décision n° 2018-771 DC précitée, le Conseil a estimé qu'en déterminant ainsi la portée de l'interdiction qu'il a édictée, « *le législateur a apporté aux conditions d'exercice de l'activité économique des entreprises commercialisant des fruits et légumes une restriction qui n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* » (paragr. 10). Les dispositions contestées n'ont, en effet, ni pour objet ni pour effet d'interdire l'activité économique de vente de fruits et de légumes, mais seulement de réglementer un aspect très particulier de leur présentation.

Au regard de l'objectif poursuivi par les dispositions contestées et de leur portée limitée, le Conseil a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre (paragr. 11).

\* En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a répondu au grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, au regard de la portée ainsi déterminée des dispositions contestées.

Il a considéré qu'en interdisant de mettre en vente en France des fruits et légumes sur lesquels sont apposées des étiquettes non compostables, ces dispositions « *n'instituent aucune différence de traitement selon qu'ils sont produits en France*

*ou importés »* et ne méconnaissent donc pas le principe d'égalité devant la loi (paragr. 12).

\* En dernier lieu, le Conseil s'est prononcé sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines.

À ce titre, conformément à sa jurisprudence en la matière, il a constaté que « *les dispositions contestées n'ont, par elles-mêmes, pour objet ni d'instituer une sanction ayant le caractère d'une punition ni de définir les éléments constitutifs d'une infraction* ». Il a souligné à cet égard que « *la circonstance que le pouvoir réglementaire ait sanctionné d'une contravention le manquement à l'interdiction prévue par les dispositions contestées ne saurait leur conférer un tel objet* » (paragr. 13). La portée des dispositions législatives ne saurait, en effet, être déterminée par le seul choix du pouvoir réglementaire, au moment d'en assurer l'application, de sanctionner leur méconnaissance, quand bien même il aurait, à cette fin, décidé de reprendre partiellement les termes des dispositions législatives pour instaurer, de façon autonome, une contravention.

Le Conseil a rappelé, selon sa formule de principe, qu'il appartient au demeurant au pouvoir réglementaire « *dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'article 37 de la Constitution et sous le contrôle des juridictions compétentes, de définir les éléments constitutifs des contraventions en des termes suffisamment clairs et précis* » (paragr. 14). Il incombe ainsi, le cas échéant, au juge compétent saisi en ce sens, d'apprécier la conformité au principe de légalité des délits et des peines des dispositions réglementaires instituant une telle sanction et déterminant les éléments constitutifs de l'infraction.

Le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines comme inopérant (paragr. 15).

Les dispositions contestées n'étant pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissant aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 16).