Conseil d'État, 3 avril 2026, n° 495131

Conseil d'État | 3ème et 8ème chambres réunies | 3 avril 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 cahier des charges

#2 décret

#3 compétence des signataires de l arrêté

#4 produits similaires

#5 cahier des charges

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 13 juin 2024, 21 mai et 17 décembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat des professionnels du recyclage par valorisation agronomique (SYPREA) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 12 décembre 2023 du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire portant homologation du cahier des charges du label rouge n° LA05/23 « Farine de gruau de blé» et le cahier des charges qui y est annexé, en tant que ce cahier des charges interdit l'épandage des boues sur les parcelles où sont récoltés les blés concernés par l'homologation, ainsi que la décision implicite par laquelle les mêmes ministres ont rejeté son recours gracieux ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 ;

- la directive 2008/98 du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 ;

- le code de l'environnement ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;

- le décret n° 2001-1178 du 12 décembre 2001 ;

- le décret n° 2008-636 du 30 juin 2008 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Cécile Isidoro, conseillère d'Etat,

- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, au cabinet François Pinet, avocat de l'Institut national de l'origine et de la qualité ;

Motifs

#1 cahier des charges

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 12 décembre 2023, publié le 20 décembre 2023 au Journal officiel de la République française, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ont homologué le cahier des charges du label rouge n° LA 05/23 « Farine de gruau de blé ». Le Syndicat des professionnels du recyclage par valorisation agronomique (SYPREA) demande l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté et du cahier des charges associé, uniquement en ce qu'il prévoit, au « point à maîtriser PM3 » du paragraphe 5.2.1 du cahier des charges, que « l'épandage de boues est interdit sur les cinq ans précédant le semis et pour l'année du semis du blé et jusqu'à la récolte du blé ».

Sur la légalité externe de l'arrêté attaqué :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 641-6 du code rural et de la pêche maritime : « La reconnaissance d'un label rouge est prononcée par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation qui homologue le cahier des charges ».

#2 décret

3. Aux termes de l'article 1er du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement : « À compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : / 1° (…) les directeurs d'administration centrale (…) / 2° Les chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, les chefs des services à compétence nationale (…) ». Aux termes de l'article 3 du même décret : « Les personnes mentionnées aux 1° et 3° de l'article 1er peuvent donner délégation pour signer tous actes relatifs aux affaires pour lesquelles elles ont elles-mêmes reçu délégation : / 1° Aux

magistrats, aux fonctionnaires de catégorie A et aux agents contractuels chargés de fonctions d'un niveau équivalent, qui n'en disposent pas au titre de l'article 1er (…) ».

#3 compétence des signataires de l arrêté

4. D'une part, Mme A... C..., nommée par arrêté publié le 15 décembre 2022 au Journal officiel de la République française, pour une durée de trois ans à compter du 1er janvier 2023, sous-directrice des produits et des marchés agroalimentaires au sein du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique avait compétence, en vertu de l'article 1er du décret du 27 juillet 2005, pour signer l'arrêté attaqué au nom du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de la consommation. D'autre part, M. D... B..., administrateur de l'Etat, adjoint au sous-directeur « compétitivité » à la direction générale de la performance économique et environnementale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation, de l'agroalimentaire et de la forêt, a reçu, en vertu de l'article 3 du même décret, par décision du 1er décembre 2022, modifiée par arrêté du 28 septembre 2023 publié le 30 septembre 2023 au Journal officiel de la République française, délégation, dans la limite des attributions de la sous-direction de la compétitivité, à l'effet de signer, au nom du ministre chargé de l'agriculture, tous actes à l'exception des décrets.

5. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'incompétence des signataires de l'arrêté attaqué doit être écarté.

6. En second lieu, aux termes de l'article R. 641-3 du code rural et de la pêche maritime : « Le projet de cahier des charges déposé à l'appui de la demande de reconnaissance d'un label rouge est soumis à une procédure nationale d'opposition d'une durée de deux mois organisée par le directeur de l'Institut national de l'origine et de la qualité après avis du comité national compétent.(…) Les oppositions motivées sont adressées par écrit à l'Institut national de l'origine et de la qualité dans le délai de deux mois prévu pour la consultation. Elles sont notifiées par l'Institut au demandeur qui dispose d'un délai de deux mois pour y répondre. / L'Institut national de l'origine et de la qualité notifie aux auteurs des oppositions les suites qui y ont été données ».

7. Si l'organisation d'une procédure nationale d'opposition constitue une garantie de la procédure préalable applicable à la reconnaissance d'un label rouge, l'obligation prévue par le dernier alinéa de l'article R. 641-3 du code rural et de la pêche maritime d'informer les opposants sur les suites données à leurs oppositions n'est pas prescrite à peine d'irrégularité de l'arrêté homologuant le cahier des charges en vue de la reconnaissance de ce label. Par suite, le requérant ne peut utilement soutenir qu'il a été répondu tardivement, le 10 juillet 2024, à l'opposition qu'il a formulée au cours de la procédure nationale d'opposition qui a précédé l'arrêté attaqué.

Sur la légalité interne de l'arrêté attaqué :

8. L'article L. 641-1 du code rural et de la pêche maritime dispose que : « Peuvent bénéficier d'un label rouge les denrées alimentaires et les produits agricoles non alimentaires et non transformés. / Le label rouge atteste que ces denrées et produits possèdent des caractéristiques spécifiques établissant un niveau de qualité supérieure, résultant notamment de leurs conditions particulières de production ou de fabrication et conformes à un cahier des charges, qui les distinguent des denrées et produits similaires habituellement commercialisés ».

#4 produits similaires

9. En premier lieu, ni les articles L. 541-38 et R. 211-25 et suivants du code de l'environnement, qui autorisent l'usage au sol des boues d'épuration si elles respectent les référentiels réglementaires et normatifs sur l'innocuité environnementale, présentent un intérêt pour les sols ou pour la nutrition des cultures et des plantations et ne portent pas atteinte, directement ou indirectement, à la santé de l'homme et des animaux, à l'état phytosanitaire des cultures,

à la qualité des sols et des milieux aquatiques, ni les objectifs de l'article 4 de la directive 2008/98 du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets, qui visent à instituer une hiérarchie des modes de traitement des déchets, n'ont pour objet ou pour effet de rendre obligatoire l'épandage de ces boues. Par suite, le syndicat requérant ne saurait utilement invoquer ces dispositions du code de l'environnement ou la directive du 19 novembre 2008 pour contester l'interdiction d'épandage des boues d'épuration édictée par le cahier des charges du label rouge n° LA 05/23 « Farine de gruau de blé ».

10. En second lieu, la spécificité du label rouge « Farine de gruau de blé » tient notamment à ce que les produits qui en bénéficient sont issus de blés cultivés dans des conditions particulières, permettant de les distinguer des produits similaires habituellement commercialisés. Le cahier des charges du label comprend à cet effet des restrictions concernant la rotation des cultures, les modes de fertilisation du sol et la gestion des traitements phytosanitaires, et il impose la connaissance de la parcelle et de l'itinéraire cultural sur une période d'au moins six ans.

#5 cahier des charges

11. Le mode de fertilisation des sols figure au nombre des conditions particulières de production qui peuvent permettre de garantir un niveau de qualité supérieure au sens et pour l'application de l'article L. 641-1 du code rural et de la pêche maritime. A cet égard, il n'est pas sérieusement contesté que, malgré leur intérêt agronomique, les boues d'épuration, même retraitées et conformes aux prescriptions sanitaires en vigueur, peuvent contenir des résidus de matières plastiques, de métaux ou d'autres polluants susceptibles de se retrouver, outre dans les sols, dans les végétaux qui y sont cultivés. Le syndicat requérant soutient cependant que l'interdiction de leur épandage serait disproportionnée, au regard de l'objectif de qualité recherché, dès lors que le cahier des charges n'interdit par ailleurs ni l'usage d'engrais chimiques, ni celui d'apports organiques issus des élevages de l'exploitation, ni l'usage de produits phytosanitaires, alors que les risques de pollution qui en découlent sont similaires. Toutefois, d'une part, le cahier des charges soumet l'usage des engrais chimiques à des restrictions, notamment par une limitation des intrants et un encadrement strict de l'apport de fertilisants azotés. Quant à l'épandage d'apports organiques issus des élevages de l'exploitation, qui correspond à une pratique traditionnelle dans les régions d'élevage, il n'est autorisé par le cahier des charges, sous le contrôle de l'exploitant, que dans la limite des effluents produits par l'exploitation. D'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'usage de produits phytosanitaires, que le cahier des charges n'autorise d'ailleurs que sous certaines limites, exposerait les sols et les cultures à une pollution identique à celle que peut induire l'épandage de boues. Dans ces conditions, le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir qu'en interdisant cet épandage sur les parcelles destinées à la culture des blés destinés à la production de la farine devant bénéficier du « label rouge », les auteurs de l'arrêté et du cahier des charges attaqués auraient commis une erreur d'appréciation et pris une mesure disproportionnée.

12. Il résulte de tout ce qui précède que le Syndicat des professionnels du recyclage par valorisation agronomique n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté qu'il attaque.

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du Syndicat des professionnels du recyclage par valorisation agronomique la somme de 1 500 euros à verser à l'Institut national de l'origine et de la qualité et la somme de 1 500 euros à verser au Groupement pour le développement et la promotion des produits agricoles et alimentaires de qualité, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : La requête du Syndicat des professionnels du recyclage par valorisation agronomique est rejetée.

Article 2 : Le Syndicat des professionnels du recyclage par valorisation agronomique versera, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, la somme de 1 500 euros à l'Institut national de l'origine et de la qualité et la somme de 1 500 euros au Groupement pour le développement et la promotion des produits agricoles et alimentaires de qualité.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au Syndicat des professionnels du recyclage par valorisation agronomique, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, à la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, à l'Institut national de l'origine et de la qualité et au Groupement pour le développement et la promotion des produits agricoles et alimentaires de qualité.

Délibéré à l'issue de la séance du 18 mars 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte et Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Jonathan Bosredon, Mme Catherine Fischer-Hirtz, M. Philippe Ranquet, Mme Sylvie Pellissier, conseillers d'Etat et Mme Cécile Isidoro, conseillère d'Etat-rapporteure.

Rendu le 3 avril 2026.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Cécile Isidoro

La secrétaire :

Signé : Mme Elsa Sarrazin