

N° 371517 – SAS Cellaouate  
N° 371861 – Société Soprema

9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> chambres réunies réunies

Séance du 16 mars 2015  
Lecture du 19 juin 2015

## CONCLUSIONS

**Mme Marie-Astrid NICOLAZO de BARMON, Rapporteuse publique**

L'ouate de cellulose, fabriquée à partir de papier recyclé, est utilisée pour l'isolation des constructions. Des adjuvants y sont incorporés pour conférer à cet isolant des propriétés ignifuges et fongicides. Pendant trente ans, les sels de bore et l'acide borique ont été utilisés à cet effet. L'utilisation de ces adjuvants comme fongicides ayant été interdite à partir de 2011, les fabricants d'ouate de cellulose les ont remplacés par des sels d'ammonium.

Toutefois, en présence d'eau et sous certaines conditions de température, les sels d'ammonium peuvent libérer de l'ammoniac, un gaz toxique à faible concentration. Entre novembre 2011 et décembre 2012, des plaintes consécutives à des émanations d'ammoniac dans des habitations où un isolant à base d'ouate de cellulose venait d'être posé ont été recensées par l'administration. Les résultats d'un rapport du comité de coordination de toxicologie de février 2013 analysant ces intoxications et de différents tests ont convaincu les ministres respectivement chargés de la santé, de l'écologie et du travail de prendre un arrêté, daté du 21 juin 2013, qui interdit la mise sur le marché, l'importation, la détention en vue de la vente ou de la distribution, la vente ou la distribution et la fabrication d'isolants à base de ouate de cellulose adjuvantés de sels d'ammonium. Il impose également le retrait et le rappel des produits concernés.

Le projet d'arrêté avait été auparavant notifié à la Commission européenne, le 17 mai 2013, au titre de la directive de 1998 sur l'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, selon la procédure d'urgence prévue par son article 9 § 7<sup>1</sup>.

Les sels d'ammonium entrent aussi dans le champ d'application du règlement 1907/2006 du 18 décembre 2006 du Parlement européen et du Conseil, plus connu sous le nom de règlement REACH, dont l'objet principal est d'encadrer la fabrication, l'importation et

---

<sup>1</sup> Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

la commercialisation de marchandises comportant des substances chimiques. C'est à la Commission qu'il incombe d'adopter les mesures pérennes de gestion des risques d'une telle substance à l'échelle communautaire, en vertu de l'article 133 paragraphe 3 de ce règlement. Son article 129 paragraphe 1 institue toutefois une clause de sauvegarde, qui permet aux Etats membres estimant qu'une action d'urgence est indispensable pour protéger la santé humaine de prendre des mesures provisoires devant ensuite être approuvées par la Commission.

L'arrêté du 21 juin 2013 relevant de la mise en œuvre de cette clause de sauvegarde, ainsi que le lui avait indiqué la Commission, la France l'a également soumis à son examen au titre de l'article 129 du règlement REACH. Par une décision du 14 octobre 2013, la Commission a autorisé la mesure provisoire d'interdiction pour une durée maximale de vingt-et-un mois, dans l'attente de la décision définitive à venir sur la demande de restriction à l'usage des sels d'ammonium au niveau communautaire déposée par les autorités françaises auprès de l'Agence chimique européenne conformément au paragraphe 3 de l'article 129.

Les sociétés Cellaouate et Soprema, fabricants d'ouate de cellulose adjuvantée de sels d'ammonium, vous demandent d'annuler l'arrêté interministériel du 21 juin 2013.

Ces recours pour excès de pouvoir relèvent indiscutablement de votre compétence de premier ressort. Postérieurement à l'intervention du décret du 22 février 2010 qui vous conduit désormais à décliner votre compétence s'agissant d'actes non réglementaires produisant des effets au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif, vous l'avez retenue pour connaître en premier ressort d'un arrêté interdisant la mise en culture de semences, par votre décision *Association générale des producteurs de maïs et autres (AGPM)* du 1<sup>er</sup> août 2013 (n° 258103, ccl E. Cortot-Boucher). Vous vous êtes également reconnus compétents pour statuer sur le recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté interdisant l'utilisation et la mise sur le marché pour utilisation sur le territoire national de semences traitées avec la substance active du Cruiser (*Société Syngenta Seeds*, 11 juin 2014, n° 361848, à nos conclusions). Comme ces précédents, l'arrêté en litige présente un caractère réglementaire, car il édicte des prescriptions qui ne s'adressent pas à un seul producteur d'ouate de cellulose traitée aux sels d'ammonium mais visent toutes les sociétés susceptibles d'en fabriquer et d'en commercialiser. L'objet d'une telle décision, défini sans considération des personnes qui devront la respecter, revêt ainsi un caractère général et impersonnel (voyez en ce sens, *AGPM*, 23 juillet 2012, n° 341726, aux T.).

La recevabilité des requêtes ne soulève pas de difficulté. L'intérêt pour agir des sociétés Cellaouate et Soprema, qui produisent et commercialisent les produits visés par l'arrêté, ne fait aucun doute. Vous pourrez joindre leurs requêtes, dirigées contre le même arrêté.

Les sociétés développent chacune des moyens de légalité externe. Les deux premiers ne vous retiendront pas. La société Cellaouate soutient que les auteurs de l'arrêté attaqué ne disposaient pas d'une délégation de signature régulière. Ce moyen ne peut qu'être écarté : les trois directeurs d'administration centrale signataires de l'arrêté, nommés avant sa publication, bénéficiaient bien de la délégation accordée par le 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 27 juillet

2005 aux directeurs d'administration centrale pour signer au nom des ministres l'ensemble des actes relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité (*AFORS Télécom et autres*, 7 août 2007, n° 298436, aux T. sur d'autres points).

La société Cellaouate ne peut utilement soutenir que l'arrêté est insuffisamment motivé dès lors qu'il s'agit d'un acte réglementaire.

Elle soutient encore que l'irrégularité de la procédure de notification du projet d'arrêté à la Commission européenne dans le cadre de la directive 98/34/CE du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information communautaire avant l'adoption ou la modification d'une norme technique entache d'illégalité l'arrêté attaqué.

Il n'est pas contesté que le projet d'arrêté a fait l'objet d'une notification à la Commission européenne à ce titre le 17 mai 2013. Mais la société Cellaouate fait valoir que la procédure d'urgence prévue par le paragraphe 7 de l'article 9 de cette directive ne pouvait être mise en œuvre. Ces dispositions dispensent un Etat membre de reporter de trois mois l'adoption de règles techniques à compter de leur notification à la Commission, lorsqu'il doit les arrêter et les mettre en vigueur aussitôt pour des raisons urgentes tenant à une situation grave et imprévisible ayant trait notamment à la santé des personnes. Selon la société requérante, la condition d'urgence n'était en l'espèce pas remplie : les cas d'asthme, de bronchiolites et d'irritation des voies respiratoires recensés ne constituaient pas une situation suffisamment grave et imprévisible justifiant le recours à cette procédure, à la différence d'une épidémie, d'une épizootie ou d'une catastrophe naturelle. La société ajoute que la procédure d'instruction de la notification par la Commission européenne est irrégulière, dès lors qu'elle n'a pris connaissance que tardivement de ses observations, qui établissaient le défaut d'urgence.

C'est toutefois à la Commission européenne qu'il appartient d'apprécier l'urgence et le cas échéant de prendre les mesures appropriées pour sanctionner le recours abusif à cette procédure accélérée, comme le prévoit le dernier alinéa du paragraphe 7 de l'article 9 de la directive. Le moyen de la société revient dès lors à remettre en cause la décision par laquelle la Commission a considéré qu'en l'espèce les motifs fournis par les autorités françaises pour justifier l'urgence étaient suffisants, ainsi que la régularité de la procédure suivie devant elle<sup>2</sup>. Ces critiques ne nous paraissent pas pouvoir être utilement présentées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté.

Le moyen nous semble d'autant plus dépourvu d'incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué que l'article 10 de la directive de 1998 dispose que les actes réglementaires pris par un Etat membre dans le cadre d'une clause de sauvegarde prévue par un acte communautaire contraignant échappent à toute obligation de notification préalable des règles techniques posée par l'article 8 de la directive de 1998, y compris selon la procédure d'urgence de son article 9. Il ne fait pas de doute que le règlement REACH est un acte communautaire contraignant, de sorte que les autorités françaises auraient, selon nous, pu se dispenser d'informer la

---

<sup>2</sup> Cf décision du 14 octobre 2013, paragraphe 3.

Commission au titre de la directive de 1998 de l'usage de la clause de sauvegarde prévue à l'article 129 du règlement REACH que manifeste l'adoption de l'arrêté litigieux. L'autorisation par la Commission d'une telle mesure de sauvegarde relève uniquement de la procédure spécifique instituée par les paragraphes 2 à 4 de l'article 129 du règlement REACH. Nous vous invitons donc à juger le moyen de la société Cellaouate inopérant.

Reste un dernier moyen de légalité externe par lequel la société Soprema soutient que les ministres chargés de l'environnement, de la santé et du travail n'étaient pas compétents pour prononcer des mesures permanentes relatives aux isolants traités avec ses sels d'ammonium dès lors que cette substance chimique fait l'objet d'une harmonisation au titre du règlement REACH.

La société vous rappelle que le I de l'article L. 521-6 du code de l'environnement donne compétence aux ministres chargés de l'environnement, de la santé et du travail pour prendre par arrêté conjoint les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la clause de sauvegarde prévue à l'article 129 du règlement REACH. Il ne peut s'agir que de mesures provisoires, comme l'exige cet article 129. L'article L. 521-6 du code de l'environnement comporte aussi un II qui autorise les mêmes ministres à interdire, de façon permanente, la fabrication et la mise sur le marché et d'ordonner le retrait et le rappel de produits contenant des substances présentant des risques non maîtrisés pour les travailleurs, la santé humaine ou l'environnement, à condition que le règlement REACH n'harmonise pas les exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché ou d'utilisation de ces substances. Ce II traduit en droit interne la faculté ouverte aux Etats membres par le paragraphe 2 de l'article 128 du règlement REACH de fixer des règles nationales visant à protéger les travailleurs, la santé humaine ou l'environnement dans le cas où ce règlement n'harmonise pas les exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché ou d'utilisation de ces substances.

Partant du constat que l'arrêté attaqué ne comporte aucune limitation de durée ou clause de réexamen, la société Soprema affirme qu'il édicte des mesures permanentes d'interdiction qui ne peuvent avoir été légalement prises que sur le fondement du II de l'article L. 521-6 et de l'article 128 § 2 du règlement REACH. Or, les sels d'ammonium ont fait l'objet de plusieurs enregistrements auprès de l'Agence chimique européenne en application du règlement REACH. Estimant que l'enregistrement d'une substance vaut harmonisation de ses conditions de fabrication, de mise sur le marché ou d'utilisation à l'échelle communautaire, la société en déduit que le ministre ne pouvait imposer une interdiction permanente visant les sels d'ammonium.

Clé de voûte du règlement REACH, la procédure d'enregistrement prévue à son titre II n'est pas une autorisation de mise sur le marché, mais une obligation de communication d'informations imposée aux fabricants et importateurs de substances chimiques dans l'Union européenne pour plus d'une tonne par an, préalable à toute mise sur le marché, selon le principe « no data, no market ». Cette procédure relève plutôt d'un régime déclaratif. Après l'enregistrement qui suit le dépôt du dossier technique exigé des industriels, l'agence européenne des produits chimiques organise une évaluation des substances. Cette évaluation peut conduire à la soumission de la substance au régime d'autorisation préalable prévu au titre

VII du règlement, si elle est regardée comme extrêmement préoccupante (substances cancérigènes, mutagènes, perturbateurs du système endocrinien), et à son inscription à ce titre à l'annexe XIV du règlement. L'évaluation peut aussi aboutir à l'adoption de mesures restrictives portant sur la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation de la substance à l'échelle communautaire, relevant du titre VIII du règlement REACh. L'ensemble des substances soumises à ces restrictions est listée à l'annexe XVII du règlement.

Le moyen pose la question de savoir si l' « harmonisation des exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché ou d'utilisation » au sens du paragraphe 2 de l'article 128 du règlement REACh renvoie seulement aux mesures de restriction prévues à son titre VIII, si elle inclut aussi les substances soumises à autorisation préalable en vertu du titre VII, encore si toute substance enregistrée est de ce fait harmonisée comme le soutient la société.

Certes, l'enregistrement, confié à l'agence européenne des produits chimiques, est entièrement communautarisé, et il peut sembler contraire à l'esprit du règlement d'isoler l'enregistrement du reste du dispositif, système intégré et harmonisé de gestion des risques à l'échelle de l'Union dont il est une étape essentielle.

La lettre du règlement conforte cependant la thèse inverse du ministre, selon laquelle l'ouate de cellulose n'étant pas inscrite à l'annexe XVII, ne fait l'objet d'aucune restriction quant à la fabrication, la mise sur le marché ou l'utilisation qui n'est dès lors pas harmonisée. Si les conditions de fabrication, de mise sur le marché et d'utilisation d'une substance enregistrée étaient de ce fait harmonisées, toute substance chimique entrant dans le champ d'application du règlement serait harmonisée et l'on voit mal quelle portée donner au paragraphe 2 de l'article 128 du règlement. Ajoutons à cet argument de texte un indice jurisprudentiel. Dans son arrêt *Lapin elinkeino* du 7 mars 2013, la Cour de justice de l'Union européenne ne s'est pas contentée de constater qu'une solution de cuivre, chrome et arsenic entrant dans le champ d'application du règlement REACh pour répondre à la question de savoir si les exigences relatives à la fabrication, à la mise sur le marché ou à l'utilisation de ce composé étaient harmonisées (affaire C-358/11). Elle a jugé que le législateur de l'Union avait entendu procéder à une telle harmonisation dans certains cas de figure, et répondu en l'espèce que l'article 67, qui ouvre le titre VIII du règlement relatif aux restrictions et l'annexe XVII à laquelle il renvoie, harmonisent, au sens de l'article 128 § 2, les exigences relatives à la fabrication, à la mise sur le marché ou à l'utilisation des substances inscrites à cette annexe, dont l'arsenic, de sorte que des exigences nationales d'utilisation plus strictes de ce produit ne sont possibles qu'en vertu de l'article 129 du règlement.

Mais nous pensons qu'il n'est pas nécessaire de vous aventurer dans l'interprétation de l'article 128, ce qui vous dispense d'envisager un nouveau renvoi préjudiciel à la Cour de justice sur le règlement REACh, après celui que vous avez décidé le 26 février 2014 dans l'affaire *Fédération des entreprises du commerce et de la distribution* (n° 354603).

Comme l'explique le ministre de l'écologie, la base légale de l'arrêté est l'article 129 du règlement, qu'il vise, et le I de l'article L. 521-6 du code de l'environnement. L'arrêté ne peut avoir légalement institué que des mesures provisoires, et tel est bien le cas. C'est bien

ainsi que la mesure est qualifiée dans la décision de la Commission du 14 octobre 2013 autorisant l'arrêté. C'est cette décision qui limite la durée de mise en œuvre de l'arrêté à vingt-et-un mois au plus, le temps que la procédure européenne de restriction aboutisse. Dans une configuration similaire, vous avez déjà regardé un arrêté d'interdiction d'une substance nocive pris en application d'une clause de sauvegarde comme édicté à titre conservatoire et provisoire, jusqu'à ce que les autorités communautaires statuent à titre permanent sur le bien-fondé de la mesure, alors que l'arrêté ne comportait pas non plus de limitation de durée (décision *Syngenta Seeds* précitée). Nous vous suggérons d'écarter le moyen par un raisonnement analogue.

Examinons à présent les moyens de légalité interne. Plusieurs d'entre eux seront écartés rapidement.

La société Cellaouate soutient que l'arrêté méconnaît l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme, en ce qu'il ne précise pas si le retrait et le rappel de l'ouate de cellulose adjuvantée de sels d'ammonium s'applique aux isolants déjà posés à l'intérieur de bâtiments. La réponse est évidemment négative, le retrait et le rappel ne concernant que les produits qui n'ont pas encore été incorporés aux constructions, et l'arrêté n'est en rien équivoque sur ce point. Le moyen ne peut qu'être écarté.

La société Cellaouate ne peut ensuite utilement soutenir que l'arrêté serait contraire aux objectifs fixés par les articles 3 et 4 de la loi du 3 août 2009, dite loi « Grenelle I », dès lors que les dispositions invoquées de cette loi de programmation, qui se bornent à fixer des objectifs à l'action de l'Etat, sont dépourvues de portée normative (18 juillet 2011, *Fédération nationale des chasseurs*, 18 juillet 2011, n° 340512, au rec., ccl. M. Guyomar ; *Association Sauvons le climat*, 23 juillet 2014, n° 369964).

Le moyen tiré d'une contrariété avec l'article R. 111-22-3 du code de la construction et de l'habitation, issu du décret du 19 avril 2012 relatif au label « bâtiment biosourcé », imposant un taux minimal de matériaux biosourcés pour l'obtention du label, n'est pas non plus opérant, puisque l'arrêté n'a pas été pris pour son application.

La société Soprema décline ensuite sur le terrain de la légalité interne le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions des articles 128 et 129 du règlement REACH en ce qu'il édicte des mesures permanentes. Vous l'écarterez par les motifs exposés précédemment.

Restent les moyens par lesquels les deux sociétés soutiennent que l'arrêté contesté procède d'une erreur manifeste dans l'appréciation du risque susceptible de justifier les mesures prises. La société Cellaouate estime que la mesure d'interdiction est disproportionnée, compte tenu des faiblesses de l'unique étude officielle disponible. La société Soprema ajoute que les rapports et tests effectués ne démontreraient ni l'urgence d'une intervention réglementaire ni qu'une interdiction totale était indispensable pour protéger la santé humaine, de sorte que l'arrêté méconnaît derechef l'article 129 du règlement REACH.

Rappelons que vous n'exercez qu'un contrôle restreint sur le point de savoir si, au vu des données scientifiques disponibles, une autorité administrative a pris les mesures qui s'imposaient pour préserver la santé humaine, animale ou l'environnement (décisions *AGPM* du 1<sup>er</sup> août 2013 et *SAS Syngenta Seeds* précitées).

Le rapport du comité de coordination de toxicovigilance de février 2013 dénombre 19 cas d'irritation, plus rarement d'asthme ou de bronchiolite, corrélés à des émanations d'ammoniac à partir d'ouate de cellulose. Si la gravité des intoxications est restée faible ou modérée, et que les concentrations d'ammoniac enregistrées correspondent à un niveau minimal de risque pour une exposition brève, le comité affirme qu'elles sont néanmoins supérieures aux seuils recommandés en cas d'exposition de longue durée, qui peuvent précisément se produire dans un habitat. Le rapport conclut que la substitution des sels d'ammonium dans les ouates de cellulose est à recommander. Les tests en chambre d'émission effectués sur onze isolants ont révélé que lorsque le taux d'humidité est de 90 %, tous dégagent de l'ammoniac au-delà des valeurs toxicologiques de référence pour une exposition chronique, dont sept de très fortes émissions. Les concentrations d'ammoniac mesurées sur une dizaine de chantiers de pose d'isolant à base d'ouate de cellulose étaient également supérieures aux valeurs de référence de l'INERIS, dont l'usage de méconnaît pas le règlement REACh, contrairement à ce qu'affirme la société Soprema.

Au vu de ces éléments, les ministres n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que la protection de la santé humaine justifiait d'interdire à titre provisoire la fabrication et la commercialisation de l'ensemble des isolants à base d'ouate de cellulose traitée aux sels d'ammonium par une mesure d'urgence. Vous écarterez les derniers moyens et rejetterez les requêtes, y compris les conclusions présentées par les sociétés requérantes sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des deux requêtes.