

N° 435581
Syndicat Uniclimate

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 30 juin 2021
Décision du 16 juillet 2021

Décision inédite au recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas Polge, rapporteur public

Vous êtes régulièrement saisis et en temps utile par ce syndicat professionnel.

En particulier, la fin de non-recevoir soulevée par le ministre ne saurait être accueillie. Sauf dispositions spéciales, il est possible de saisir l'administration par tout moyen, en particulier, en ce siècle, par voie électronique, sous réserve de pouvoir, notamment, établir la réalité ou la date de la saisine. Or si le recours gracieux du syndicat est parvenu au ministre par voie postale après la fin du délai de recours contentieux, il avait *in extremis* adressé copie de ce recours par voie électronique aux adresses fonctionnelles de courriel de plusieurs services compétents du ministère de l'intérieur. Le ministre n'allègue pas n'avoir pas reçu ces courriels dans ses services ; il se borne à soutenir que l'accusé de lecture ne suffit pas à le prouver.

La plupart des moyens de la requête s'écartent sans hésitation.

S'agissant d'un arrêté du ministre de l'intérieur, l'invocation de l'article 22 de la Constitution, qui régit le contresaising des actes du Premier ministre, est inopérante. Quant à l'article 7 de la Charte de l'environnement, y fait écran l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui précise les conditions de mise en œuvre du principe de participation du public défini par la Charte, conformément à une analyse que vous n'avez cessé de réitérer¹.

¹ cf en particulier 12 juin 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, 360702, T. 412, 709, 710, 711, s'agissant de l'écran des dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement vis-à-vis de l'article 7 de la Charte ; 19 juin 2006, *Association Eau et rivières de Bretagne*, n°292456, T. 703, 956, s'agissant des articles 1^{er}, 2 et 6 de la Charte)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les moyens tirés d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et au « droit à un environnement sain » ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Et comme l'arrêté attaqué met fin à l'interdiction totale dans les établissements recevant du public de l'utilisation de fluides frigorigènes inflammables et explosifs, tout en assortissant leur utilisation de conditions posées dans l'intérêt de la sécurité des personnes, le principe de sécurité juridique n'imposait pas de mesure transitoire : cette nouvelle réglementation n'impose à personne, en particulier aucun entrepreneur, aucun changement soudain de comportement, et elle n'emporte aucune modification brusque des conditions d'exercice d'aucune activité. C'est même le contraire : l'arrêté élargit l'éventail des choix offerts aux opérateurs économiques.

Par ailleurs, si l'arrêté ouvre ainsi à certaines conditions seulement la possibilité de l'utilisation de fluides inflammables et explosifs, dans le sens de l'objectif d'extinction progressive de l'utilisation de gaz à effet de serre fluorés qui inspire le règlement n°517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 *relatif aux gaz à effet de serre fluorés*, tout en ne permettant la substitution de gaz inflammables ou explosifs qu'aux conditions que fixe l'arrêté, il n'apparaît pas que cette conditionnalité méconnaisse par elle-même les dispositions du règlement, lequel n'interdit pas de poser des conditions à l'utilisation de substituts, notamment pour des raisons de sécurité.

Non, la véritable difficulté vient de la conformité de la nouvelle réglementation française aux principes de la libre circulation des marchandises.

Les équipements en cause sont susceptibles d'entrer, selon leurs caractéristiques respectives, dans le champ de trois directives, la directive n°2006/42 dite « machines » du 17 mai 2006, la directive n°2014/35 dite « basse tension » du 26 février 2014 et la directive n°2014/68 dite « équipements sous pression » du 15 mai 2014. L'objet et l'économie générale de ces directives en font des directives d'harmonisation complète : il s'agit en effet d'assurer, par l'harmonisation des normes, la libre circulation des produits qui satisfont à ces directives, en interdisant aux Etats membres d'y faire obstacle². Or, selon la Cour de justice de l'Union européenne, « toute mesure nationale relative à un domaine qui a fait l'objet d'une harmonisation exhaustive au niveau de l'Union doit être appréciée au regard des dispositions de cette mesure d'harmonisation et non pas de celles du droit primaire » (en dernier lieu : arrêt du 18 septembre 2019, *VIPA Kereskedelmi és Szolgáltató Kft*, C-222/18, point 52 ; cf arrêts du 12 octobre 1993, *Vanacker et Lesage*, C-37/92, Rec. p. I-4947, point 9, du 13 décembre 2001, *DaimlerChrysler*, C-324/99, Rec. p. I-9897, point 32, du 11 décembre 2003, *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, point 64, du 14 décembre 2004, *Radlberger Getränkegesellschaft et S. Spitz*, C-309/02, du 1^{er} juillet 2014, *Ålands Vindkraft*, C-573/12, point 57, ainsi que du 12 novembre 2015, *Visnapuu*, C-198/14, point 40). Il

² Art. 6 de la directive n° 2006/42, art. 4 et 5 de la directive n° 2014/35, art. 5 de la directive n° 2014/68

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

en résulte que le moyen de non-conformité aux articles 34, 35 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est inopérant en ce qui concerne les équipements couverts par ces directives. Pour les autres équipements, il n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

En revanche, justement, au regard des dispositions de ces directives, la critique est beaucoup plus sérieuse.

Précisons que le moyen de défense du ministre de l'intérieur, selon lequel la protection contre l'incendie ne relève pas de la compétence de l'Union européenne, ne permet pas, contrairement à ce qu'il soutient, d'exonérer les mesures prises pour la protection contre l'incendie du respect des règles communautaires en matière de libre circulation des marchandises. Si ces mesures de protection contre l'incendie ont une incidence sur la circulation des marchandises entre Etat de l'Union, les règles communautaires de circulation s'imposent bien à elles.

Ces directives interdisent aux Etats membres de restreindre ou entraver la mise sur le marché des équipements conformes à la directive, et même d'entraver « la mise en service » des machines selon les termes explicites de la directive du 17 mai 2006 (art. 6). C'est le marquage CE, accompagné de la déclaration CE de conformité, qui atteste de la conformité du produit aux prescriptions des directives, y compris les garanties essentielles de sécurité qu'elles prescrivent. La directive du 15 mai 2014 précise qu'elle n'affecte pas la faculté des Etats membres de prescrire les exigences qu'ils estiment nécessaires pour assurer la protection des personnes, et en particulier des travailleurs, lors de l'utilisation de l'équipement sous pression ou de l'ensemble en cause, « pour autant que cela n'implique pas des modifications de cet équipement ou de cet ensemble » par rapport à la directive.

Or, précisément, si l'arrêté attaqué prévoit que les normes de sécurité qu'il introduit, et qui n'impliquent pas par elles-mêmes de modification des équipements (il s'agit de limites de charge en fluide inflammable et de zones d'exclusions, déterminées en fonction de l'inflammabilité du gaz et de la vitesse de propagation de sa flamme), ne s'appliquent pas aux équipements utilisant des fluides frigorigènes inflammables dès lors qu'ils disposent du marquage CE, il ne le prévoit que sous la réserve que ces équipements soient hermétiquement scellés. L'exigence d'un scellage hermétique de l'équipement implique une modification de l'équipement, que la directive n'habilite pas les Etat membres à imposer. Le syndicat soutient d'ailleurs qu'elle n'est pas réalisable industriellement.

Cette contradiction a été relevée par la Commission européenne dans une communication d'observations par lesquelles elle a invité les autorités françaises à modifier le projet d'arrêté que ces dernières lui avaient notifié, afin d'exclure du champ d'application des exigences de sécurité posées non seulement les équipements hermétiquement scellés qui font l'objet d'un marquage CE mais aussi tous les

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

équipements portant un marquage CE et relevant du champ d'application des directives 2006/42/CE et 2014/35/UE. La commission a rappelé que l'apposition du marquage CE atteste de la conformité des produits aux exigences applicables en matière de santé et de sécurité³, conformément au règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 (art. 30, 3) et comme le prévoit en outre expressément l'article 7 de la directive n°2006/42. On peut ajouter que règlement (UE) n°1025/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne « prévoit une procédure pour la formulation d'objections à l'encontre de normes harmonisées lorsque celles-ci ne satisfont pas pleinement aux objectifs de sécurité énoncés », ainsi que le rappellent les considérants des directives 2014/35 (point 17) et 2014/68 (point 29).

L'édition d'un arrêté non conforme à ces observations ne semble pas avoir conduit la commission à engager de procédure contre la France.

L'observation qu'elle formulait paraît cependant peu contestable.

Compte tenu de la part substantielle du marché des équipements rafraîchissants que constituent les établissements recevant du public, on ne trouvera pas dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne d'appui permettant de ne pas regarder les dispositions critiquées comme des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation, qui sont prohibées.

Cependant, au regard de la nature des risques mis en lumière par l'étude confiée à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et dont se prévaut le ministre, et des enjeux particuliers et graves de la sécurité incendie des établissements recevant du public, on peut se demander sérieusement si la normalisation communautaire des exigences de sécurité applicables à ces équipements est suffisamment prudente, prend suffisamment en compte la protection contre l'incendie, et interdit vraiment des attentes plus élevées de sécurité dans les établissements recevant du public. Le doute est accru par la mise en chantier par la commission elle-même d'une révision des normes en vigueur, dans l'intérêt de la sécurité, qu'elle mentionne dans sa communication d'observations : « Etant donné que certains réfrigérants alternatifs sont hautement inflammables, il conviendrait d'effectuer une révision des normes actuelles en vue de faciliter une transition en toute sécurité vers des réfrigérants respectueux de l'environnement », selon elle.

D'ici qu'aboutisse le mandat de normalisation que la commission a élaboré à cette fin (mandat M/555), la seule voie qui paraisse laisser encore ouverte la possibilité d'une conciliation certaine entre le droit de l'Union et les hautes exigences de la sécurité incendie dans les établissements recevant du public est celle d'une question préjudicielle à la Cour de justice, qui laisse à celle-ci la possibilité de mobiliser dans

3

une interprétation adéquate des trois directives en cause, voire dans certaines normes supérieures du droit de l'Union, les principes habilitant une réglementation nationale à imposer, en contrepartie de l'élargissement de l'utilisation de fluides frigorigènes inflammables par substitution aux gaz à effet de serre fluorés, des exigences supplémentaires de sécurité dans les locaux ouverts au public, même aux équipements bénéficiant d'un marquage CE.

Je conclus par ces motifs à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur une telle question préjudicielle.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.